



**Universidad Nacional Autónoma
de México**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO**

**OBSTACULOS LEGALES PARA LA EJECUCION DE
RESOLUCIONES PRESIDENCIALES**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :
ALFONSO BERMUDEZ JACINTO**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

OBSTACULOS LEGALES PARA LA EJECUCION DE LAS RESOLUCIONES PRESIDENCIALES

INTRODUCCION

CAPITULO I

- 1.- El procedimiento Agrario .
- 2.- La Resolución Presidencial .
- 3.- La Resolución Presidencial de Tierras
- 4.- La Ejecución de las resoluciones Presidenciales de Tierras .

CAPITULO II

- 1.- Principales obstáculos para la Ejecución de las Resoluciones Presidenciales de Tierras.
- 2.- Análisis del Artículo 313 de la Ley Agraria Vigente.
- 3.- El Juicio de Amparo.

CAPITULO III

- 1.- Antecedentes del Juicio de Amparo en México.
- 2.- Constitución de 1857 y 1917 .
- 3.- Artículos 103 y 107 Constitucionales .

CAPITULO IV

- 1.- Estudio sobre la Fracción XIV del Artículo 27 Constitucional .
- 2.- La Ley de Amparo .
- 3.- La Suspensión Provisional .
- 4.- La Suspensión Definitiva.

CAPITULO V

- 1.- La Suspensión Provisional, criterio Estadístico de Resoluciones de los Juzgados de Distrito de 1979 a 1981.
- 2.- Inoperancia de la Suspensión Provisional en el Juicio de Amparo Agrario en vista del interés social que representa.
- 3.- La indebida aplicación de la Suspensión Provisional en el Juicio de Garantías Agrario-Social.
- 4.- Análisis y Jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación .

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

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

Ha sido preocupación permanente el problema agrario en Mexico, en razón al interés social que representa el sector campesino en nuestro país, siendo la clase social más desprotegida sin poder satisfacerle las necesidades primarias a que tiene derecho todo mexicano.

Por lo anterior, hemos dedicado ésta tesis a señalar la inquietud que representa una situación jurídica que afecta directamente a núcleos de población ejidal, existen obstáculos legales para la ejecución de resoluciones presidenciales, que han impedido de alguna forma la entrega material de tierras a los campesinos beneficiados.

El procedimiento Agrario, es la fase en la que se substancia, la solicitud de tierras de un grupo de campesinos de acuerdo al tipo de acción que corresponda, éste procedimiento se lleva a cabo inicialmente en la Delegación Agraria y en una segunda instancia en las Oficinas Centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria en la ciudad de México, durante éstas dos instancias, los trámites se concretizan solamente a la substanciación de requisitos, revisión de expedientes y autorización de los mismos y una vez culminada con la última fase, concluye con una resolución presidencial.

El Presidente de la República es la máxima autoridad agraria y como tal le corresponde firmar la Resolución Presidencial surtiendo efectos legales al día hábil siguiente en que es publicada en el Diario Oficial de la Federa--

ción.

Ahora toda Resolución Presidencial debe ser complimentada en todos sus términos tal y como lo establece la misma, pero surgen problemas por --diversas circunstancias, de tipo técnicas, legales o por problemas de carácter social. Técnicas, que haya habido error en las medidas de la superficie dota da, existan diferencias con las colindancias, por no haberse llevado a cabo el trabajo de campo debidamente.

Legales que se encuentra en algún supuesto establecido en la Ley Federal de Reforma Agraria que impida la ejecución de la resolución presiden--cial o bien que existan juicios de amparo ante los tribunales judiciales compe tentes.

Carácter Social - existen grupos antagónicos dentro del mismo núcleo de población ejidal beneficiado o conflictos con los ejidos colindantes; en razón a no aceptar la superficie que se les entrega en el primer caso y proble mas por las colindancias en el segundo caso.

En relación a los impedimentos de carácter legal, la ley federal de -- Reforma Agraria presupone varios supuestos, pero también existe el juicio de Amparo Agrario contra las resoluciones presidenciales o contra la ejecución de el Juicio de Amparo Agrario, normalmente es interpuesto por propietarios de superficies afectadas en las Resoluciones Presidenciales, durante la tramita ción del juicio de amparo a petición de parte y por cuerda separada se lleva

a cabo el incidente de suspensión culminando a cabo el incidente de suspensión culminando con una resolución incidental referente a la suspensión del acto reclamado de la autoridad responsable.

Este incidente suspensorial tiene mucha importancia ya que en un momento dado, puede permitir o no, la ejecución de la Resolución Presidencial.

En virtud de lo anterior reviste interés el poder conocer las alternativas que existen al resolver una suspensión provisional o definitiva a manera -- que se pueda prever algunas situaciones legales que protejan o beneficien, -- en vista al interés social que representan al núcleo de población ejidal, afectado por la interposición del juicio de amparo.

C A P I T U L O I

1.- EL PROCEDIMIENTO AGRARIO

Con la finalidad de precisar el concepto de la palabra procedimiento, vamos a dar algunas definiciones que nos indiquen el significado de la misma, Carnelluti, al respecto nos da la siguiente idea:

"Una exigencia Metodológica imprescindible para el estudio del procedimiento, que se resuelve, como ocurre así siempre, en una exigencia Terminológica, me induce aclarar y a observar con el mayor vigor posible la distinción entre la suma de los actos que se realizan; el primero, de estos conceptos se denota con la palabra procedimiento.

Aún cuando sea tenue, por no decir capital la diferencia de significado entre dos vocablos, y por muy extendida que se hable la costumbre de -- usarlos indistintamente, invito a los estudiosos a tener en cuenta la distinción sin cuya ayuda hace casi imposible poner orden en el monton de fenómenos que la teoría del procedimiento debe enseñar a conocer". (1)

Carnelluti, con el concepto anteriormente expuesto nos señala la diferencia entre proceso y procedimiento, ya que estos términos son confundidos por el lenguaje común, así el procedimiento es el orden y la sucesión de la realización de los actos para la composición del litigio.

(1) Carnelluti, citado por Eduardo Pailares, en su obra=Diccionario de Derecho Procesal Civil= Editorial Porrúa, S.A., México, 1960 Pág. 564 .

"Alcalá Zamora, nos da las siguientes acepciones de la palabra procedimiento:

- I .- Sinónimo de Juicio;
- II.- Designa una fase procesal autónoma y delimitada respecto del juicio - con que se entronca;
- III.- Sinónimo de apremio;
- IV.- Despacho de la ejecución en el juicio mercantil;
- V .- Diligencias, actuaciones o medidas;
- VI.- Tramitación o substanciación total o parcial" (2)

El Dr. Juan D. Ramírez Gronda, afirma con respecto al significado de Término procedimiento la siguiente: "Procedimiento es la forma o manera de actuar o conducirse en juicio". (3)

Con las acepciones anteriores nos da una idea general de lo que es -- procedimiento. Por lo tanto debemos entender como tal a el conjunto de -- formas sometidas a un orden legal, al cual deben ajustarse las diversas actividades procesales para hacer posible el derecho sustantivo.

Así pues tenemos que el procedimiento agrario se refiere a materia,

- (2) Alcalá Zamora, Citado por Eduardo Pallares en el Diccionario de Derecho Procesal Civil= Editorial Porrúa, S.A., 1960 Pág. 564.
- (3) Dr. Juan D. Ramírez Gronda= Diccionario Jurídico= Editorial Claridad, Buenos Aires 1959, Pág. 206 .

meramente agraria, aludiremos que es aquel, instaurado ante las autoridades administrativas agrarias, cuyas fases se limitan a la substanciación y revisión del expediente para que en su caso, si satisface los requisitos se le dé el -- trámite subsecuente hasta culminar con la Resolución Presidencial.

Para mayor entendimiento de este capítulo esbozaremos ampliamente sobre el tema del procedimiento.

La vía que da la autoridad administrativa, para que un grupo de campesinos obtenga sus tierras para su cultivo, es la acción agraria, ahora existen dos clases de acciones agrarias, las colectivas y las individuales que a la vez se subdividen de la siguiente forma:

- | | | |
|---------------|---|---|
| | } | 1.- Reconocimiento y Titulación de bienes comunales. |
| | | 2.- Dotación. |
| Acciones | | 3.- Ampliación. |
| Colectivas | | 4.- Nuevo Centro de Población Ejidal. |
| | | 5.- Expropiación de Terrenos Ejidales y Comunales. |
| | | 6.- Simulación Agraria. |
| | | 7.- División y Fusión de Ejidos. |
| | } | 1.- Depuración Censal. |
| Acciones | | 2.- Investigación de usufructo parcelario. |
| Individuales. | | 3.- Tramitación de Certificados de Inalectabilidad Agrícola y Ganadera. |

Aunque en este tema abordaremos solamente acciones colectivas, que desde el punto de vista procesal llevan una tramitación muy parecida, seguiremos la pauta que nos marca la misma Ley Federal de la Reforma Agraria que también se basa en las acciones de Dotación y ampliación para establecer la secuela procesal.

Por la naturaleza también del tema de la Tesis que estudiamos, nos referimos a las llamadas acciones agrarias colectivas únicamente.

Ahora señalaremos los datos y requisitos indispensables que deben contener para su exacta integración y correcta tramitación.

Para que el campesino tenga capacidad individual en materia agraria, debe llenar los siguientes requisitos:

I.- Ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer mayor de 16 años, o de cualquier edad si tiene familia a su cargo.

II.- Haber residido en el poblado solicitante, cuando menos 6 meses antes de la fecha de presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, excepto cuando se trate de la creación de un Nuevo Centro de Población o del acomodo de tierras ejidales excedentes.

III.- Trabajar personalmente la tierra como ocupación habitual.

IV.- No poseer a nombre propio y a título de dominio de tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación.

V.- No poseer un Capital Individual en la Industria o en el comer--

cio mayor de diez mil pesos o un capital agrícola mayor a veinte mil pesos, se presentará por escrito y directamente ante los gobernadores. Los interesados deberán entregar copia de la solicitud a la Comisión Agraria Mixta.- (Art. 272 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

DE LA INSTAURACION.- Para que se tenga por iniciado el ejercicio de una acción agraria y se proceda a la instauración del expediente respectivo, bastará que la solicitud exprese simplemente la intención de promoverlo, o que se dicte acuerdo de iniciación de oficio. Si la solicitud fuese poco explícita sobre la acción que se intente, el expediente se tramitará - por vía de dotación.- (Art. 273 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

DE LA PUBLICACION.- el Ejecutivo Local hará la publicación en el periódico oficial de la entidad dentro de las 48 horas siguientes a la presentación turnando el original a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de 10 días, si el Ejecutivo Local no realiza este acto, la Comisión iniciará el expediente con la copia que le haya sido entregada, hará la publicación correspondiente en uno de los periódicos de mayor circulación de la localidad, la que surtirá los mismos efectos que la realizada en el periódico oficial, y notificará el hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria.- (Art. 272 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

DE LAS NOTIFICACIONES.- La Comisión Agraria Mixta, deberá notificar el particular a los propietarios de tierras y aguas afectables mediante oficio que les dirijan a los cascos de las fincas.

La publicación de la solicitud o del acuerdo de iniciación del expediente que se tramite de oficio, surtirá efectos de notificación para todos los propietarios de inmuebles rústicos que se encuentren dentro del radio legal de afectación de 7 Kms., y para todos los propietarios y usuarios de las aguas afectables.

El mismo día, que la Comisión Agraria Mixta o el Gobernador disponga la publicación anterior, notificará este hecho al Registro Público de la Propiedad que corresponda mediante oficio que le dirijan por Correo Certificado para que haga las anotaciones marginales en los libros correspondientes a que se refiere el Art. 449 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Cuando se inicie un expediente de restitución, de dotación de tierras, bosques y aguas, de ampliación de ejido o de creación de un nuevo centro de población ejidal, se constituirá un Comité Particular Ejecutivo con miembros del núcleo de población o grupo solicitante según el caso. Los comités Particulares Ejecutivos estarán integrados por un Presidente, un Secretario y un Vocal, con sus respectivos suplentes, para que ocurran en representación del núcleo solicitante a promover la acción agraria de que se trate.

Una vez publicada la solicitud o el acuerdo de iniciación de oficio, la Comisión Agraria Mixta, efectuará dentro de los 120 días siguientes a la publicación se mencionan: Formación del Censo Agrario del Núcleo de Población solicitante y recuento pecuario.

Las Comisiones Agrarias Mixtas a las delegaciones agrarias ordenarán, al efectuarse los trabajos relativos al censo y planificación, que se incluyan todos los núcleos de población de una región, a fin de que se recaben los datos relativos a los poblados que hayan solicitado ejidos, y a la vez se recojan los datos correspondientes a los núcleos que existen dentro de ella y no hayan presentado solicitud, con el objeto de que se dicte el acuerdo de iniciación de oficio.- (Art. 286, 287, 288 y 289 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

La planificación por medio de un levantamiento de un plano por radio legal de afectación que contenga los datos indispensables para conocer la zona ocupada por el Caserío, o la ubicación del núcleo principal de éste, las zonas de terrenos comunales, el conjunto de las propiedades inafectables, los ejidos definitivos o provisionales y las porciones afectables de las fincas.

Informe por escrito que complemente el plano con amplios datos sobre ubicación y situación del núcleo peticionario sobre la extensión y calidad de las tierras planificadas sobre los cultivos principales, consignando su producción media y los demás datos relativos a las condiciones agrológicas, climatológicas y económicas de la localidad. También aludirá a la propiedad y extensión de las fincas afectables a favor del núcleo solicitante, examinará sus condiciones catastrales o fiscales e irá acompañado de los certificados que recaben del Registro Público de la Propiedad o de las Oficinas Fiscales.- (Art. 286 Fracciones II y III de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

El Ejecutivo Local enviará los mandamientos que dicte a la Comisión Agraria Mixta en el plazo de cinco días para su ejecución.- (Art. 298 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

Si el mandamiento concede tierras, bosques o aguas, la Comisión designará de inmediato un representante que se encargará de convocar al Comité Particular Ejecutivo, a los miembros del núcleo de población beneficiarios y a los propietarios afectados a fin de que concurran a la diligencia de posesión en que fungirá como asesor. La diligencia de posesión deberá practicarse dentro de los dos meses siguientes a la fecha de expedición del mandamiento del gobernador e invariablemente comprenderá el deslinde de los terrenos que se entregan en posesión.

Si el mandamiento es negativo se notificará al Comité Particular Ejecutivo y a los propietarios que hubiesen sido señalados como afectables y se publicará en el periodico oficial de la entidad. La ejecución de los mandamientos del gobernador se hará citándose previamente a todos los interesados a diligencia en que se dará a conocer el contenido del mandamiento, se deslindarán los terrenos objeto de la restitución o dotación y se nombrará, en caso de que no exista el comisariado ejidal que recibirá la documentación correspondiente incluyendo un instructivo de organización y funcionamiento de el ejido, hecho por la Secretaría de la Reforma Agraria, y los bienes concedidos por el mandamiento. Asimismo asignará en su caso, las unidades de dotacion que provisionalmente deban corresponder a cada ejidatario.- (Art. 299 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

A partir de la diligencia provisional se tendrá al núcleo de población ejidal, para todos los efectos legales, como legítimos poseedores de las tierras, bosques y aguas concedidas por el mandamiento, y con personalidad jurídica para disfrutar de todas las garantías económicas y sociales que esta ley establece, así como para contar el crédito de avío respectivo.- (Art. 300 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

Practicada la diligencia de posesión, la Comisión Agraria Mixta informará inmediatamente a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos sobre la ejecución del mandamiento y remitirá a éste para su publicación en el periodico oficial de la entidad, si las tierras o aguas afectadas estan comprendidas en varias entidades federativas, la publicación se hará en los periódicos oficiales de cada una de ellas.- (Art. 301 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

Cuando al darse una posesión derivada del mandamiento un ejecutivo local, haya dentro de los terrenos concedidos, cosechas pendientes de levantar, se fijará a sus propietarios, el plazo necesario para recogerlas.- (Art. 302 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

Una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria reciba el expediente que le envíe el delegado, lo revisará en el plazo de quince días, lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual en pleno emitirá su dictamen de acuerdo para completar el expediente en el plazo de sesenta días.

El Dictamen no sólo contendrá las consideraciones técnicas y los puntos resolutivos que proponga sino que se referirá a la forma como se desarolló la primera instancia, al cumplimiento de los plazos y términos señalados en esta ley y a las fallas observadas en el procedimiento.- (Art. 304 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

De acuerdo con los Términos del dictamen se formulará un proyecto de resolución que se elevará a la consideración del Presidente de la República.

El Cuerpo Consultivo Agrario se cerciorará de que en los expedientes que se le turnen, los propietarios o poseedores de predios presuntamente -- afectables hayan sido debidamente notificados en los términos de los artículos 275 y 329 de la Ley Agraria y en caso de que se llegase a encontrar - alguna omisión a este respecto, lo comunicará al Secretario de la Reforma Agraria para que este mande notificarlos a fin de que en un plazo de 45 - días, a partir de la notificación correspondiente, presente sus pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga.

Con los trámites anteriores se inicia lo que se le conoce como segunda instancia en el procedimiento agrario, en la cual se desarrollará la resolución presidencial hasta su ejecución, lo cual lo trataremos en páginas posteriores, pero lo más importante del procedimiento ya ha sido expuesto anteriormente.

2.- LA RESOLUCION PRESIDENCIAL

La Resolución Presidencial es un mandamiento de la máxima autoridad agraria, el Presidente de la República con la cual se pone fin a un expediente y por tal motivo no puede en términos generales, ser revocada, ni modificada por autoridad alguna, ni aún aquella que la produjo.

La Naturaleza Jurídica de la Resolución Presidencial por ser un acto - que resulta del ejercicio de una función, la resolución presidencial debe estudiarse desde dos puntos de vista:

- 1.- Como acto formal.
- 2.- Como acto material.

Su naturaleza formal no representa ninguna dificultad, la formalidad - resulta del carácter de las autoridades o de los organos que generan el acto. La Resolución Presidencial es un acto formalmente administrativo, porque -- como su nombre lo indica emana del presidente de la República, el Titular del Poder Ejecutivo.

El Carácter Material es aquel que define la naturaleza del acto prescindiendo de la autoridad u organo generador y atendiendo solamente su naturaleza intrínseca, artículo 304 de la Ley Agraria.

Los Elementos de la Resolución Presidencial. Una resolución presiden-

cial contiene elementos esenciales y formales.

Entre los elementos esenciales tenemos:

- A).- El sujeto beneficiario.
- B).- El objeto de la resolución.
- C).- El elemento normativo.

Entre los elementos esenciales principales, consideramos los siguientes:

- a).- La firma de las autoridades agrarias del presidente de la República.
- b).- La publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- c).- La inscripción en el Registro Agrario Nacional.

Los elementos esenciales, son aquellos cuya presencia en la Resolución es imprescindible sin los cuales ésta no es concebible; su ausencia en el mandamiento impide que esta nazca a la vida jurídica; de tal suerte que sería absurda la existencia de una resolución sin ellos, por lo que es menester hacer un análisis de los mismos.

A).- En el Derecho Agrario encontramos dos tipos de sujetos:

L.- El Núcleo de Población solicitante de tierras que el artículo 27 - Constitucional contempla como una entidad jurídica Titular de Derechos so--

bre superficies dotadas y restituidas y por lo que la Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo 195 nos enuncia "Los nucleos de población -- que carezcan de tierras, bosques y aguas o no los tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tendra derecho a que se les dote de tales elementos, siempre que los poblados existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de publicación de la solicitud respectiva.

II.- El objeto de la resolución presidencial, constituye el objeto mismo de resolución, las tierras y aguas que en su caso concedan y la cantidad con que cada una de las fincas contribuya conforme a los planos con los cuales habra de ejecutarse y que deberán contener:

a).- Las superficies de tierras o volúmenes de agua que por concepto de restitución, dotación, ampliación o creación de Nuevos Centros de Población se dote al ejido.

b).- Las superficies que se entreguen a los poblados peticionarios para constituir la zona de urbanización.

B).- El objeto de la resolución presidencial es un elemento esencial, es decir, es un elemento de fondo sin el cual la misma no es lógicamente concebible; puede ser que se presente el caso de una resolución presidencial que se duplique sin que lleve aparejado un plano proyecto, en tal caso resulta imposible que surta sus efectos dado que es una abstracción que no se puede concretizar. El elemento objetivo de la resolución presidencial en

suma, tiene el carácter de imprescindible y su ausencia impide que ésta nazca a la vida jurídica.

C).- El Elemento Normativo de la Resolución Presidencial.- Por ser la resolución presidencial la culminación que, con el carácter de cosa juzgada, se le da a un litigio, su formación normativa debe ser un elemento de carácter esencial, una resolución que no está legalmente fundada, está viciada y por tanto no puede producir efectos, de aceptarse lo contrario, se caería a una negación del derecho que conduciría a la comisión de injusticias y arbitrariedades, por tal razón la resolución presidencial debe contener, como lo establece el artículo 305 de la Ley Federal de la Reforma Agraria. "Los datos relativos a las propiedades inafectables que se hubiesen identificado durante la tramitación del expediente y localizado en el plano informativo correspondiente:

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

Las unidades de dotación que solicitaron para constituirse, las superficies para usos colectivos, la Parcela Escolar, la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer, y la Zona de Urbanización, el número y nombres de individuos dotados, así como el de aquellos cuyos derechos deberán quedar a salvo.

También los planos conforme a los cuales habrán de ejecutarse, incluyendo los relativos a la Zona Urbanización y a la Zona Agrícola Industrial para la Mujer.

Los planos de ejecución aprobados y las localizaciones correspondientes no podrán ser modificadas.

Hasta aquí están vistos los elementos esenciales que integran la resolución presidencial. Faltan por analizar aquellos que son un requisito formal para que el mandamiento produzca determinados efectos, y cuya ausencia es vicio que puede ser reparado por la revalidación. Con anterioridad los hemos citado y conviene ahora analizar problemas que sobre el particular pudieron presentarse.

La firma solidaria del presidente de la República.- De acuerdo con el artículo 8º de la Ley Federal de la Reforma Agraria, el Presidente de la República es la suprema autoridad agraria y sus resoluciones en ningún caso podrán ser modificadas; de lo dispuesto aquí puede desprenderse que para que una resolución presidencial tenga valor, basta con que la suscriba la Suprema Autoridad Agraria, sin la necesidad de que nadie más lo haga, sin embargo el artículo 10 Fracción II, del ordenamiento citado, señala que son atribuciones del jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, hay Secretaría de la Reforma Agraria.

". . . II.- Firmar junto con el Presidente de la República las resolu

ciones Presidenciales y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacer los ejecutar, bajo su responsabilidad". De donde se desprende que una resolución presidencial que sólo sea firmada por el Presidente de la República. Por otra parte podemos observar que en la realidad es muy difícil que una resolución presidencial que no sea firmada por el Secretario de la dependencia mencionada, pues generalmente sin la firma del mismo, no firma el Presidente de la República.

La publicación en el Diario Oficial de la Federación. Este es un requisito formal para que la resolución presidencial produzca sus efectos, el mandamiento no es verdad legal, no puede considerarse plenamente su justificación como tal hasta que no sea publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Sin este requisito, la resolución no adquiere ejecutoriedad, cuando no se cumple con este requisito se presentan algunos problemas como:

- a).- Cuando dos resoluciones benefician a distintos poblados con la misma superficie, es decir, el mismo terreno, pero una de ellas se publica y la otra no; tienen derecho a ser dotados los solicitantes de la resolución publicada.
- b).- Cuando dos resoluciones tienen el mismo sujeto y el mismo objeto, pero una es negativa otra positiva.

La falta del cumplimiento del requisito de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, tampoco impide que la resolución tenga carácter de definitividad e inmodificabilidad.

El Registro de la Resolución.- La inscripción en el Registro Agrario Nacional de la Resolución Presidencial, de nacimiento a derechos reales que por su misma naturaleza son oponibles a terceros, tal como lo prescriben los artículos 442 y 446 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

" Art. 442.- La propiedad de tierras, bosques o aguas, nacidas de la ampliación de esta Ley, los cambios que sufran aquellas de acuerdo con la misma y los derechos legalmente constituidos sobre esa propiedad, se inscribirán en el Registro Agrario Nacional".

" Art. 446.- Deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional":

L- Todas las resoluciones presidenciales, creen, modifiquen o extingan derechos agrarios.

II.- Todas las ejecutorias que pronuncie la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los juicios de inconformidad por motivo de conflictos por límites de bienes comunales.

III.- Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales.

IV.- Los Certificados y Títulos de Derechos Agrarios.

V.- Los títulos Primordiales de Comunidades.

VI.- Los títulos de propiedad sobre solares de las zonas urbanas.

VII.- Los Certificados de inafectabilidad.

VIII.- Los documentos y planos que comprueben la ejecución de trabajos y obras de mejoramiento mencionados en los artículos 71 y 256 de esta ley.

IX.- Todas las escrituras y documentos en general que en cualquier forma afectan las propiedades nacidas o tituladas por virtud de la ampliación de esta ley, incluyendo los contratos privados. Y todos los demás documentos que dispongan esta ley y sus reglamentos".

Al inscribirse en el Registro Agrario Nacional los acuerdos presidenciales de inafectabilidad se anotará una referencia que contenga los datos de la inscripción, planos, escrituras, testimonios, títulos y otros documentos que acrediten la propiedad o posesión.

3.- LA RESOLUCION PRESIDENCIAL DE TIERRAS

Ahora bien, ya establecimos que el medio para obtener ampliar o -- restituir tierras es el procedimiento agrario siguiendo los diferen-- tes lineamientos que establecen las diversas acciones agrarias. Por la gran impor-- tancia que representan las Resoluciones Presidenciales de tierras tanto por el carácter Económico Social como Político, aludiremos nada más a este -- tipo de resoluciones presidenciales en forma general.

DE LA RESTITUCION DE TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS.- La restitución de tierras y aguas es un derecho concedido por el artículo 27 de la Constitución a los pueblos que hayan sido despojados de ellas. El artículo 191 de la Ley Federal de la Reforma Agraria señala al respecto "Los Nucleos de Población que hayan sido privados de sus tierras, bosques o aguas por cualesquiera de los actos a que se refiere el artículo 27 Constitucional, tendrán derecho a que se les restituyan cuando se compruebe:

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

II.- Que fueron despojados por cualquiera de los actos siguientes:

a).- Enajenaciones hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad en contra venición a lo dispuesto en la ley de 25 de Junio de 1856 y demás leyes y disposiciones re-

lativas;

b).- Concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría - de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad Federal, desde el día 1^o de Diciembre de 1876 hasta el 6 de Enero de 1915, por las cuales se ha-- yan invadido u ocupado ilegalmente los bienes objeto de la restitución; y

c).- Diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período a que se refiere el inciso anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federa--- ción, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes cu- ya restitución se solicite.

Con el precepto anterior queda bien definido el objetivo de esta ac- ción agraria de Restitucion, ya que desde la época de la Conquista se pro- dujeron los primeros despojos de los Altepetlalli y de los Calpullalli, tierras de los pueblos y de los barrios, y se prolongaron en la época de la Colonia en mayor número; ya Miguel Hidaigo y José Maria Morelos en sus respecti- vos decretos ordenaron la devolución de las tierras comunales a sus origina- les dueños, no fué sino hasta la Constitución de 1917, donde por medio de_ su artículo 27 donde se establece jurídicamente, esta acción.

La Restitución tiene como finalidad devolver a los Núcleos de Pobla- ción, que de hecho o por derecho, guardan el estado comunal que injusta-- mente fueron arrebatadas, como un acto elemental de justicia.

DE LA DOTACION.- Cuando un grupo solicitante (Cuando menos 20 capacitados legalmente) de tierras, estan promoviendo una acción agraria - por primera vez, es necesario que cubran los requisitos señalados por la -- misma ley agraria, para que se tenga por iniciado el ejercicio de una acción agraria, bastará que la solicitud exprese simplemente la intención de promoverlo, o que se dicte acuerdo de iniciación de oficio; para que se tenga instaurado el expediente respectivo, el mismo artículo 273 de la Ley Agraria establece " Si la solicitud fuese poco explícita sobre la acción que se intente, el expediente se tramitará por la vía de dotación.

El artículo 27 Constitucional abunda más al respecto en la Fracción X "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lo--grar su restitución por falta de Títulos, por imposibilidad de identificarlos, o por lo que legalmente hayan sido enajenados serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningun caso deje de concederseles, la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

La Superficie o Unidad Individual de Dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras.

No reviste mayor problema entender la presente acción con los líneamientos anteriores tenemos la noción primordial de esta acción de dotación.

DE LA AMPLIACION.- La ampliación de tierras es una de las acciones agrarias fundamentales de la misma Reforma Agraria, tenemos como antecedentes que data del 28 de Julio de 1924, Alvaro Obregón, instauró esta acción de ampliación de tierras y aguas, se inició solamente a nivel reglamentario, sólo el Presidente de la República estaba facultado para conceder la ampliación a los ejidos, bosques y aguas, anteriormente la ampliación se otorgaba unicamente a crear nuevas unidades de dotación, para nuevos campesinos con derecho no censados, y sería sólo a los mencionados en la solicitud de ampliación, se desechaba el ampliar las Unidades de Dotación.

En 1927, la Ley Bassols, establecía que la ampliación debía ser después de 10 años de la dotación de tierras. Hasta en el Código Agrario de 1934, se suprime el requisito de los 10 años, pero se agregan otros requisitos como el aún vigente, que sean 20 capacitados los solicitantes de la ampliación.

La Ley Federal de la Reforma Agraria, introduce varias modificaciones en la ampliación de ejidos, el cual es en cuanto a los motivos de la ampliación, artículo 197, tres causas de procedencia:

- 1).- Los campesinos dotados que no tengan la unidad completa.
- 2).- Cuando las tierras de uso común, sean insuficientes para las necesidades del poblado, o simplemente carezcan de ello.

3).- Existen campesinos sin dotación de tierra.

4).- Número mayor de diez ejidatarios carentes de unidad de dotación individual.

Otro requisito primordial es que el núcleo de población ejidal tenga total y suficientemente aprovechadas las tierras de uso común, lo cual lo comprobará dentro del procedimiento agrario.

Para los efectos de la afectación en el caso de ampliación será dentro del radio legal de 7 kilómetros, y será cuantas veces sea legítima esta acción agraria de ampliación.

DE LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION.- Sin duda alguna, uno de los pasos más avanzados de la legislación agraria, frente a la problemática del campo mexicano ha sido dado al contemplar la creación de los Nuevos Centros de Población Ejidal, los que pueden ser: Agrícola, Ganadero, Forestal o Multiactivo; aprovechando racionalmente los recursos naturales disponibles, significa la mayor realización en materia de desarrollo económico rural ya que por mandato de ley deben concurrir para su creación, todas las dependencias federales, que deban contribuir a una completa integración.

De hecho es una colonización ejidal que acontece cuando a un grupo solicitante de tierras, no se les puede satisfacer sus necesidades agrarias por las vías de dotación, ampliación, restitución, confirmación de bienes --

comunales, o acomodo de parcelas vacantes, artículo 244 de la Ley Agraria.

Cuando esto sucede puede promoverse la creación del Nuevo Centro de Población Ejidal, ya que por parte del grupo solicitante (Art. 198 de la Ley Reglamentaria) o de Oficio por la Secretaría de la Reforma Agraria - (Art. 327 de la misma Ley Agraria), en el entendido de que se tomarán en cuenta las tierras señaladas por el grupo gestor (Art. 204 y 206 de la Ley Federal de la Reforma Agraria), sólo en caso contrario se tratarán de llenar las necesidades en otras entidades. En cuanto a la extensión y calidad de las tierras se respetará lo dispuesto en los artículos del 249 al 251 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Una de las características de esta acción, es que se tramita bajo instancia única, pero de todos modos lleva los lineamientos generales del procedimiento agrario, e intervienen varias Secretarías de Estado.

DE LA EXPROPIACION.- Esta acción agraria se fundamenta jurídicamente en el 2º párrafo del artículo 27 constitucional, que a la letra dice "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Claro esta que la expropiación solamente podrá llevarse a cabo, si tiene a fin la utilidad pública, que se garantice debidamente tal acción ya sea al núcleo de población ejidal o ejidatario afectado.

Las autoridades que se encargan de decretar la expropiación es el poder ejecutivo por medio de la autoridad administrativa y judicial.

El artículo 116 de la Ley Federal de la Reforma Agraria establece que la expropiación de bienes ejidales, solo podrá hacerse, cuando sea a beneficio del gobierno federal, local o municipal.

Las expropiaciones pueden ser totales o parciales, son totales cuando se utilizan por completo las superficies del ejido; parcial, cuando es sobre los bienes de uso común, o una parte de la superficie total de ejido, la indemnización será para beneficio del ejido, puede ser también individual a ejidatarios, entonces se les proporcionará una superficie de igual cantidad y calidad o su equivalente, o en su caso se les proporcionará el monto del dinero de la indemnización.

Con esta acción agraria finalizamos este breve análisis de Resoluciones Presidenciales de Tierras que dentro de la división de acciones colectivas son las más importantes.

4.- LA EJECUCION DE LAS RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DE TIERRAS

La ejecución de las resoluciones presidenciales, es la culminación del procedimiento agrario, representa la fase ultima de la Segunda Instancia -- del mismo procedimiento agrario.

La resolución presidencial, tiene según hemos visto el carácter de -- cosa juzgada, aunque en el plano administrativo, por que tanto la parte -- afectada como lo campesinos solicitantes se encuentran en contraposición - de intereses y ambas partes aportan las pruebas necesarias para la obten-- ción de su objetivo, donde una autoridad administrativa resuelve, en este -- caso, es la Secretaría de la Reforma Agraria, ya si existe alguna inconfor-- midad al respecto se recurrirá a la Interposición del Juicio de Amparo lo - cual será objeto de estudio posteriormente.

Para mayor abundamiento y concretización del tema, señalaremos el artículo de la Ley Federal de la Reforma Agraria que se refiere a ejecu-- ción de Resoluciones Presidenciales:

Art. 307.- La ejecución de las resoluciones presidenciales que conce-- dan tierras por restitución, dotación, ampliación o creación de un nuevo -- centro de población, comprenderá:

I.- La notificación de las autoridades del ejido;

II.- La notificación a los propietarios afectados y colindantes que -

hayan objetado inicialmente la dotación con anticipación no menor de tres días a la fecha de la diligencia de posesión y deslinde, por medio de oficios dirigidos a los dueños de las fincas, sin que la ausencia del propietario impida o retarde la realización del acto posesorio;

III.- El envío de las copias necesarias de la resolución a la Comisión Agraria Mixta, para su conocimiento y publicación;

IV.- El acta de apeo y deslinde de las tierras ~~concedidas~~, la posesión definitiva de las mismas y el señalamiento de plazos para levantar cosechas pendientes, para conservar el uso de las aguas y para desocupar terrenos agostadero, en los términos de los artículos 302 y 303;

V.- La determinación y localización:

a).- De las tierras no laborables adecuadas para el desarrollo de alguna industria derivada del aprovechamiento de sus recursos;

b).- De las tierras laborables;

c).- De la parcela escolar; y

d).- De la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer;

VI.- La determinación de los volúmenes de agua que se hayan con-

cedido, en caso de tratarse de terrenos de riego;

VII.- El fraccionamiento de las tierras laborables que de conformidad con la ley deban ser objeto de adjudicación individual; la unidad de dotación será la extensión y calidad que determinen las resoluciones presidenciales respectivas y las leyes vigentes, en la fecha en que aquellas se dictaron;

VIII.- Cuando se haya adoptado la forma de explotación de las tierras laborables, se expedirán certificados de derechos agrarios para garantizar plenamente derechos individuales de los ejidatarios; y

IX.- Entretanto se efectúa el fraccionamiento definitivo de las tierras de cultivo, cuando éste debe operarse, se expedirán también certificados de derechos agrarios que garanticen la posesión y el disfrute de las superficies que hayan correspondido a cada ejidatario en el reparto derivado de la posesión provisional que deberá hacerse de acuerdo con las bases establecidas para el fraccionamiento y la distribución de las unidades individuales de dotación.

No se fraccionarán aquellos ejidos en los cuales, de efectuarse el fraccionamiento, hubieran de resultar unidades de dotación menores a los dispuestos por la ley.

Art. 308.- Las resoluciones de dotación se tendrán por ejecutadas

al recibir los campesinos las tierras, bosques o aguas que se les hayan concedido. Este hecho se hará constar mediante el acta de posesión y deslinde correspondiente, en la que firmarán y pondrán su huella digital los --- miembros del Comisariado, sin requerir ulterior procedimiento de aproba--- ción, salvo inconformidad de los núcleos agrarios. En este caso, la Secretaría de la Reforma Agraria ordenará la investigación, recibirá las pruebas - de los interesados y entregará sus resultados al Cuerpo Consultivo; Con estos elementos se formulará un dictamen en el plazo de noventa días, que - se someterá a acuerdo del Secretario de la Reforma Agraria, quien resolverá lo conducente en el término de quince días.

En todos los casos deberá levantarse plano de ejecución, y de no haber inconformidad de los núcleos agrarios, deberá tenerse por aprobado para los efectos del artículo 305.

Esta disposición será aplicable a la ejecución de las demás resoluciones presidenciales.

Art. 309.- Cuando el núcleo solicitante se encuentre en posesión - provisional de las tierras concedidas por mandamiento del Gobernador, y la resolución presidencial lo modifique, la Secretaría de la Reforma Agraria - estará obligada, en primer término, a negociar con los propietarios del o - los predios de compra en favor de esos campesinos de la superficie que se encuentren ocupando en posesión provisional; de no conseguirlo, a localizar en su favor, con relación a los demás núcleos o grupos de población, otras tierras de semejante calidad y extensión a las cuales trasladar a los campe

sinos afectados, preferentemente en la misma entidad, y dentro de un plazo que no exceda a los establecidos en el parrafo siguiente.

Siempre que la ejecución de una resolución presidencial o el cumplimiento de una sentencia ejecutoriada implique la desocupación de terrenos que los campesinos tengan en virtud de una posesión provisional o definitiva, los plazos a que se refieren los artículos 302 y 303 se duplicarán a favor de los ejidatarios.

En ningún caso procederá la revocación del mandamiento gubernamental que otorgó la posesión provisional a un núcleo agrario por haber disminuido el número original de los solicitantes o porque éstos hayan sido sustituidos por otros.- (Art. 310).

La Delegación Agraria procurará que al otorgarse la posesión definitiva, los ejidos se deslinden con cercas, brechas o mojoneras. Al efecto deben celebrarse los convenios necesarios entre los colindantes. Los ejidatarios están obligados a cooperar para tal fin aportando su trabajo en la forma equitativa que la propia dependencia determine.- (Art. 311).

Al afectarse tierras de una explotación ganadera cuyo cupo estuviera totalmente completo, si el núcleo de población dotado no está en posibilidad de llenar desde luego los terrenos propios para la ganaderia, a fin de evitar una disminución de la capacidad productora de la zona y el remate del ganado a precios antieconómicos, se concederá al propietario afectado

el derecho de mantener en los terrenos objeto de la dotación los ganados correspondientes, por un plazo hasta de un año. El propietario pagará el ejido beneficiado, como compensación, un tanto por ciento de las crías del ganado que ocupe los terrenos del ejido, que se fijará de acuerdo con el reglamento respectivo.- (Art. 312) .

En caso de que al ir a ejecutarse dos o más resoluciones presidenciales surgieran conflictos por imposibilidad en entregar totalmente las tierras que ellas conceden, el orden de preferencia en la ejecución se determinará según el orden cronológico en que hayan sido dictadas, en la inteligencia de que a partir de la segunda, las resoluciones se ejecutarán dentro de las posibilidades materiales existentes.

Cuando el conflicto surja entre una resolución ya ejecutoriada y otra por ejecutar, se respetará la posesión definitiva otorgada y la ejecución se hará también dentro de las posibilidades materiales existentes.

Estas mismas disposiciones se observarán en las posesiones provisionales concedidas por los Ejecutivos Locales. (Art. 313).

Cuando se trate de la ejecución de resoluciones presidenciales dictadas con apego a las leyes que autorizaban la concesión de parcelas en terrenos no laborables, si éstos se han mantenido como de uso común y las tierras susceptibles de cultivo se han dividido económicamente entre todos los beneficiados, se reconocerá equitativamente a éstos, sin excepción, el

derecho sobre tales tierras, siguiendo aquellos terrenos destinados al uso - común.- (Art. 314).

Hecha la asignación de las unidades de dotación en los términos del artículo 72 de esta Ley, el Delegado Agrario, acompañado del Comisariado Ejidal, hará entrega material de ellas en los términos aprobados por la propia Secretaría y por la Asamblea General de Ejidatarios, recorriendo las colindancias de cada una, con lo que se tendrá por consumada la posesión definitiva de las Unidades de Dotación. De la diligencia de posesión se levantará un acta general que suscribirán, un funcionario de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Comisariado y los beneficiados, quienes además pondrán su huella digital.

Si los titulares de las parcelas no estuvieren conformes con la asignación de que ellas se hubiere hecho, podrán interponer el recurso de nulidad previsto por esta Ley.- (Art. 315).

La Secretaría de la Reforma Agraria procederá a expedir los certificados correspondientes, de acuerdo con el acta mencionada en el artículo anterior, y los entregará a los interesados por conducto del Comisariado Ejidal, después de haber sido inscrito en el Registro Agrario Nacional.- (Art. 316).

La Delegación Agraria informará de inmediato a la Secretaría de la Ejecución y cumplimiento de las diligencias de posesión, deslinde, entrega

de certificados y títulos en general, de todos aquellos actos que tengan -- efecto crear, definir, modificar o extinguir derechos en los núcleos de población o de los ejidatarios en particular.- (Art. 317).

Un poblado que no tiene una resolución presidencial ejecutada es indiscutiblemente titular de un derecho por ejecutar cuya fuente es el mandamiento de la suprema autoridad agraria, pero este derecho aún no se -- concretiza sobre el bien jurídico que con el que se va a proteger; de ahí -- de la relevancia que representa este tema.

Con lo visto anteriormente queda deslindado completamente el tema de Ejecuciones de Resoluciones Presidenciales, es la fase más importante -- del procedimiento Agrario, puesto que significa la cristalización de los -- anhelos de los pueblos.

C A P I T U L O I I

1.- PRINCIPALES OBSTACULOS PARA LA EJECUCION DE LAS RESOLUCIONES PRESIDENCIALES

Todo procedimiento agrario normalmente y de acuerdo a las fases - llevadas a cabo, culmina con una resolución presidencial, esta resolución al ser aprobada y firmada por el Presidente de la República y una vez publicada en el Diario Oficial de la Federación, adquiere el carácter de ejecutoriedad, lo lógico y legal es que se proceda a la ejecución de la misma.

De ahí precisamente surgen impedimentos para la ejecución de las - resoluciones presidenciales, cuando el impedimento no es para el total de _ la superficie señalada en la Resolución Presidencial, se procede a una ejecución parcial, sólo en parte; y ésta trae como consecuencia, en caso que _ se resuelva el conflicto a favor del grupo solicitante, una ejecución complementaria. Debemos de manejar estas variantes en cuanto al tipo de ejecución porque existe también la ejecución provisional, que se da en primera _ instancia por mandato del gobernador del estado correspondiente, siempre _ y cuando los campesinos estén en posesión de las tierras y no exista pro--blema alguno para que tomen la posesión provisional de esas tierras; ahora _ tenemos la ejecución virtual, es aquella un acto de carácter meramente político donde interviene el Presidente de la República, el Secretario de la - Reforma Agraria y el gobernador del estado, es una ejecución no material, sino simbólica, la cual no tiene justificación de ser. Por lo cual se entiende de que una ejecución total es aquella llevada a cabo en todos sus términos señalados por la Resolución Presidencial, se entrega la superficie completa

a los campesinos.

Una vez aclarados los puntos anteriores procedemos a señalar los impedimentos para la ejecución de resoluciones presidenciales, haciendo una clasificación podemos señalar tres causas: de carácter técnico, social y -- jurídico.

El carácter técnico, tiene varias facetas que se presentan al ejecutar una resolución, señalaremos las más comunes:

a).- Cuando debido a errores u omisiones en la investigación previa sobre el origen de la propiedad de los predios localizados dentro del radio legal de afectación, la resolución presidencial se finca en propiedades declaradas inafectables por no rebasar los límites establecidos para la pequeña propiedad y no contar con certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria, dicha resolución ejecutoria en virtud de haber sido expedida sin fundamento legítimo.

b).- Cuando los trabajos técnicos e informativos realizados por la Comisión Agraria Mixta o en los realizados en segunda instancia y que sirvieron de base para la elaboración del plano proyecto aprobado por el Cuerpo Consultivo Agrario y dicho plano no sea fiel reflejo de la superficie afectada se considerará improcedente la ejecución de esa Resolución Presidencial en tanto que el Cuerpo Consultivo Agrario apruebe un Nuevo Plano Proyecto de Localización en el que se subsanen las deficiencias técnicas del anterior.

c).- Cuando dos o más núcleos agrarios fincan su solicitud sobre el mismo terreno y las resoluciones presidenciales son precedentes, en todos los casos pero de diferente fecha de expedición y publicación oficial; la ejecución de las mismas se observará de acuerdo al orden en que se hayan expedido, y cuando alguna de ellas haya causado ejecutoria con anterioridad a las demás, se respetará siempre la posesión definitiva de ésta y el resto se ejecutará de acuerdo a las posibilidades materiales existentes. Este inciso posee el carácter técnico y también jurídico, puesto que lo señala la ley reglamentaria en su artículo 313, que será objeto de análisis posteriormente.

De carácter Social, este tipo de impedimento, es falta de legitimación tanto técnico como legal ya que obedece a factor meramente social, surgen varias variantes que sin embargo señalaremos los de más importancia y que se presentan con más frecuencia al ejecutar una resolución presidencial.

a).- El Conflicto de Límites, se da con frecuencia ya que entre ejidos existe discrepancia en cuanto a la amplitud y colindancia de superficie, regularmente no convienen, ya sea porque la posesión la haya tenido un ejido y se encuentre considerada esa superficie en otra u otras resoluciones; que no esten de acuerdo con la ubicación de las mojoneras que marcan el límite de cada ejido, normalmente se busca la conciliación por medio de convenios a través de la Delegación Agraria.

b).- División de Grupos, que dentro de una Comunidad Agraria surjan conflictos entre beneficiados y formación de grupos antagonistas, dentro de la misma comunidad y al ejecutarse la Resolución Presidencial no están de acuerdo que se entregue a un grupo u a otro, en fin que surjan problemas de carácter interno.

c).- Puede ser también que surjan problemas al ejecutar una Resolución Presidencial, los beneficiados no están de acuerdo con la superficie ofrecida, se levanta un acta de inconformidad, en la cual se asentará detalladamente la inconformidad de los beneficiados.

Ahora bien, tenemos el Carácter Jurídico, que es el de mayor trascendencia ya que tiene justificación legal ya sea en la Ley Reglamentaria o por medio del Juicio de Garantías.

2.- ANALISIS DEL ARTICULO 313 DE LA LEY AGRARIA

En la Ley Federal de la Reforma Agraria, el artículo 313 en el primer párrafo establece que en caso de que al ir a ejecutarse dos o más resoluciones presidenciales surgieran conflictos por imposibilidad de entregar totalmente las tierras que ellas conceden el orden de preferencia en la ejecución se determinará según el orden cronológico en que hayan sido dictadas, en inteligencia de que a partir de la segunda, las resoluciones se ejecutarán dentro de las posibilidades materiales existentes.

El segundo criterio que establece este artículo lo señala el segundo párrafo del mismo, cuando surgen conflictos entre una resolución ya ejecutada y otra por ejecutar, se respetará la posesión definitiva otorgada y la ejecución de la resolución se hará también dentro de las posibilidades materiales existentes. En este caso ya no señala la preferencia sobre la fecha que sea dictada la resolución sino que habla de una resolución ejecutada y que se le haya otorgado posesión definitiva, se entiende también que si la ejecución reúne estas características no tiene relevancia la fecha en que hayan sido dictadas las resoluciones en conflicto, por lo tanto se le -- respetará esa posesión definitiva de la ejecución hecha la solución que presente éste párrafo, es la misma que la del anterior, la ejecución de la segunda resolución se hará también dentro de las posibilidades materiales -- existentes.

En el primer caso atiende meramente a una situación de derecho, -

de uno de los principales principios generales del derecho "Primero en -- tiempo, primero en derecho" y el segundo se apoya en la existencia de un conflicto de carácter social que se puede presentar al otorgarles definitivamente las tierras a un grupo de campesinos y después tratar quitárselas para entregarlas a los beneficiados de la segunda resolución al intentar su -- ejecución.

Por último, el tercer párrafo establece que éstos dos criterios serán aplicables también en los casos que se den posesiones provisionalmente concedidas por los Ejecutivos Locales, durante la tramitación del expediente - en primera instancia, todo ello para los efectos unicamente de la primera_instancia del procedimiento agrario.

El artículo objeto de nuestro estudio, es sin duda una solución a --- problemas que se presentan al ejecutar una o más resoluciones presidenciales, aunque lo consideramos dentro de los impedimentos de carácter jurídico, también lo es de carácter técnico; jurídico porque emana de una ley - reglamentaria, que toma su carácter como tal, lo es también de carácter_técnico porque es evidente que exista una sobreposición de planos en ambos párrafos del artículo 313, de la Ley Agraria Vigente.

3.- EL JUICIO DE AMPARO

A partir de la Constitución de 1917, el juicio de amparo, dejó de tener un carácter primordialmente individualista y paso a proteccionista de las clases sociales, la clase campesina y obrera ya que estos fueron -- quienes llevaron a cabo la Revolución Mexicana iniciada en 1910 y por -- consiguiente eran las clases sociales a las cuales se les debía mayor atención y por tanto más cuidado en cuanto a sus intereses respectivos, por -- eso es que el juicio de amparo, en 1917 tomó el carácter de proteccionista hacia los derechos sociales.

El Amparo Social Agrario, protector de los derechos de las comunidades indígenas, de los núcleos de población ejidal, de comuneros y ejidatarios que establece el precepto Constitucional adicionado por reforma del 2 de Noviembre de 1962; y en la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales estableció diversas normas de excepción a las reglas generales en materia de amparo.

La Fracción III, párrafo segundo, del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se sustenta el Amparo Social Agrario establece que "En los Juicios de Amparo que se recla-- men actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad, de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos o montes a los ejidatarios y comuneros, debiera suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria; y no procederá el desista

timiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia, cuando se afectan, derechos de los ejidos o núcleos de población comunal".

Veamos como el juicio de amparo tiene ya otra perspectiva en materia agraria y posee más importancia en el aspecto social, veremos más adelante los lineamientos generales de éste juicio de Amparo Agrario Social.

CAPITULO III

1.- ANTECEDENTES DEL JUICIO DE AMPARO EN MEXICO

En la época prehispánica no es dable descubrir ninguna institución, consuetudinaria o derecho escrito, que acuse un antecedente de las garantías individuales consagradas con diversas modalidades.

En el orden político de la Nueva España, el rey estaba representado por virreyes o capitanes generales, era la autoridad máxima, y concentraba en su persona las tres funciones, como sucede en todos los regímenes absolutos pues además de ser el supremo administrador público, era legislador y juez. Todos los actos ejecutivos, todas las leyes y los decretos se desempeñaban, expedían y pronunciaban en nombre del rey de España, quien en el ámbito judicial, delegaba sus atribuciones propias, inherentes a su soberanía, en tribunales que él mismo nombraba. Es evidente que el régimen español, implicaba un sistema de marca de absolutismo, en el que la autoridad del monarca absorbía a cualquier otro poder, imposibilitando el nacimiento y desarrollo de los derechos fundamentales del individuo; sin embargo el análisis del Derecho Español en su aspecto legal y consuetudinario deja ver incipiente una garantía jurídica para los gobernados en la jerarquía normativa, era la norma suprema o Derecho Natural, cuyos mandatos debían prevalecer sobre las costumbres y las leyes. Así, pues, cuando existía oposición con el Derecho Natural, las Leyes no debían ser acatadas ni ejecutadas simplemente debían obedecerla pero no cumplirla, en el caso de que se ordenaba aplicarse una Ley u ordenanza, contraviendo la prelación jurídica con que estaba investido el Derecho Natural -

en el sistema español, el afectado o agraviado por la pretendida aplicación, podía acudir al rey, solicitando su protección contra actos de su directa autoridad o de los inferiores. Este recurso tutelaba, al mismo tiempo la supremacía jurídica del Derecho Natural y las costumbres, que no podían ser contravenidas por disposición autoritaria alguna, en esta práctica social también se tutelaban los derechos fundamentales del hombre. -- Por tal motivo, es pertinente afirmar que en el recurso de, obedécese pe ro no se cumpla, se encuentra un precedente histórico español de nuestro juicio de amparo aunque técnicamente en ambas instituciones se encuentran profundas diferencias por su diversa estructura jurídica, en tanto que diferentes autores dan a aquél en su funcionamiento, un origen de la re-- consideración administrativa aunque genéticamente para otros en su aspec to teológico, puede serlo del amparo.

El recurso histórico que se alude, de obedécese pero no se cumpla ofrece una aparente contradicción, porque se supone que no es posible -- obedecer una orden de autoridad sin cumplirla. No obstante dentro de la terminología jurídica española, y aun etimológicamente hablando, la acepción de los vocablos "obedecer y cumplir" es diferente, Obedecer significa reconocer autoridad legítima a quien da una orden, en quien manda, es -- decir asumir una actitud pasiva de respeto hacia el gobernante por la facultad que tiene para gobernar y cumplir implica la idea de realización, - quiere decir ejecutar, llevar a efecto, como se observa, atendiendo a la di versa implicación de estos dos conceptos, de obedecer y de cumplir, en el recurso consuetudinario del Derecho Español, no existía ninguna contradic-

ción, sino que, en cambio, su mecanismo y procedencia se basan en las acepciones lógicas en ambos vocablos.

Con los datos apuntados podemos encontrar posibles antecedentes -- históricos de nuestro juicio de amparo en el Derecho Español vigente en las colonias, específicamente en la Nueva España, cuyo régimen jurídico en gran parte estuvo integrado por la legislación española, como lo corrobora la Recopilación de Leyes de Indias. Lógicamente se puede afirmar que en la Nueva España, jurídicamente existió el recurso de "obedézcase pero no se cumpla", en el que se observa la tutela del Derecho Natural y de los derechos fundamentales del hombre por lo que, dice el maestro Ignacio Burgoa en su libro "El Juicio de Amparo" que genéricamente dicho recurso es precedente en nuestro Juicio de Garantías.

Independientemente de la existencia de dicho medio tutelador de -- postulados del Derecho Natural, don Toribio Esquivel Obregón, aduce otras instituciones neo-españolas que considera como antecedentes de nuestro juicio de amparo, tal es el caso de que una persona, que se creía agraviada con una resolución del virrey, apelaba de ella para ante la Audiencia, por juzgar que aquél se extralimitaba en el uso de su jurisdicción, y que el hecho era del conocimiento de la Justicia, suspendiéndose el curso de los autos en tanto que aquel tribunal decidía si el negocio era de Justicia o de gobierno. Este recurso más bien señala el maestro Burgoa que actualmente llamaríamos, y por lo tanto era un verdadero medio de suscitar -- una incompetencia al virrey, en el sentido de estar impedido para conocer

de un determinado negocio en razón de la naturaleza del mismo. El llamado recurso de fuerza, se interponía ante el tribunal eclesiástico en forma de protesta y ante la Audiencia, en cuyo caso ésta libraba la provisión ordinaria para que el Juez eclesiástico otorgará la apelación y repusiera y absolviera llanamente. En este caso las Audiencias se limitaban a resolver si había habido fuerza o no, es decir si el asunto era de jurisdicción civil o de la eclesiástica, cualquier otro punto debería ser materia de Juicio a parte. El recurso de fuerza implicaba además un recurso de protección. Bajo este segundo aspecto, guardaba estrechas similitudes con el Juicio de Amparo a tal punto, que puede considerarse como antecedente hispánico de nuestra institución. Conforme a esta concepción claramente se infiere que el recurso de fuerza, desde el punto de vista de su carácter tutelar, significó un medio de control de la legalidad y del derecho de audiencia, ejercitable contra las autoridades judiciales cuyos actos lesionarían en sus bienes jurídicos a alguna persona, entre ellos la posesión.

En el México Independiente, los primeros legisladores mexicanos -- abordan como mayor preocupación, la organización y funcionamiento del gobierno estatal que necesitaba una urgente solución, dado el reciente nacimiento de nuestro país como nación independiente. El derecho de esta época, se encamina en busca de otros moldes y rompe con la tradición jurídica del régimen colonial por la influencia de las doctrinas derivadas de la Revolución Francesa, y a la vez inspirado en el sistema norteamericano. Siguiendo esta perspectiva en su estructura jurídica, el grupo de -- legisladores solo encontró modelos y antecedentes extranjeros para integrar

al Estado recién nacido. La desorientación que reinaba en el México independiente sobre cual sería el régimen constitucional y político conveniente de implantar, originó una lucha interna durante más de cuarenta años. Entre el centralismo y el federalismo, ambos grupos se dieron a la tarea de encontrar regímenes constitucionales acomodados a las circunstancias del momento, más los hacían en detrimento mismo de la nación, ya que la estructura de tales regímenes producía un progreso artificial.

Con la creencia que la prosperidad de los Estados Unidos se debía a la adopción del sistema federal, de formación tan espontánea y natural de aquel país, los constituyentes de este tiempo expidieron en 1824 una constitución de este tipo, cuya vigencia fué relativamente efímera, por -- que en el año de 1836 se dictó otra de carácter centralista que establece un supremo poder encargado de derogar las leyes anticonstitucionales; encontrándose ya un control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de las autoridades.

Anteriormente encontramos el primer documento político expedido en 1814, Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida con el nombre de Constitución de Apatzingán por ser éste el lugar en que se expidió. Esta Constitución, aunque no estuvo en vigor, se aprecia que es, el mejor índice de demostración del pensamiento político de los insurgentes que colaboraron en su redacción, principalmente Morelos, y que según opinión del Maestro Gamboa es superior a la Constitución Española de 1812, por contener un capítulo especial dedicado a las garan-

tas individuales. En tal virtud, no podemos encontrar en este cuerpo de Leyes un antecedente histórico de nuestro Juicio de Amparo, el cual, como veremos oportunamente, tiene como principal finalidad la protección, en forma preventiva o de reparación, de las garantías individuales.

Otro documento político en que posibilidades pudo encontrarse el embrión de nuestro Juicio de garantías, es la Constitución de 1824, como norma de normas encargada estuvo de proteger los derechos del hombre y del ciudadano, e integrar el equilibrio del orden jurídico, como establecer también, las diversas atribuciones del Estado. Con la expedición de este Código, se robustece el régimen Federal y se consagra mayor número de derechos del hombre y del Ciudadano, diseminados en su texto, sin incluirlos en forma Catálogo.

El maestro Burgoa nos dice: al respecto "Es cierto que la constitución de 1824 en su artículo 137 se da a la Corte Suprema de Justicia, la facultad para conocer de las infracciones de la Constitución y Leyes generales, según, se prevenga por Ley, atribución que, podría suponerse, pudiera implicar un verdadero control Constitucional y de legalidad, según el caso ejercitado por dicho cuerpo jurisdiccional. Esta disposición juzgada teóricamente, encierra un principio de control Constitucional y legal que debiera haber sido reglamentado por una Ley especial, más su utilidad practicada fué nula, pues nunca se expidió la citada Ley bajo la vigencia de la Constitución de 1824, de tal manera que se organizará el ejercicio de la facultad, en forma análoga a la regulación instituida por las distin-

tas leyes reglamentarias de amparo que posteriormente se expidieron. Por ésta razón no es dable afirmar que si la disposición que se comenta contiene un principio de control Constitucional y Legal ejercido por la Corte Suprema, éste nunca existió ni práctica ni positivamente, ya que nunca se promulgó la Ley reglamentaria respectiva, que propiamente viniera a implantarlo, por lo que tampoco puede señalarse rigurosamente, que la Constitución de 1824 sea el antecedente formal del Juicio de Garantías". (4)

No es, sino hasta la expedición de la Constitución Centralista de --- 1836, nos dice el mencionado autor, donde el control Constitucional y de los actos de autoridad, adquieren un fuerte matiz con relación a la tutela del derecho, porque esta Ley Constitucional instituye un Supremo Poder Conservador, depositado en cinco personas dotadas de la facultad de derogar -- las leyes inconstitucionales y de anular los actos violatorios de la Constitución, mediante promoción de cierto órgano del propio poder público.

"En 1840, el diputado José Fernando Ramírez, sostiene la conveniencia de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustituya al Supremo Poder Conservador, en la función de declarar la inconstitucionalidad de las leyes, con lo cual se da el primer paso desde un embrionario sistema político defensor de la Constitución, hacia un sistema jurisdiccional de protección de las llamadas garantías individuales, que en realidad no son sino un

(4) Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, México 1971 - Pág. 102

conjunto de derechos de la persona (individuos o asociaciones) y de los grupos y clases sociales, instituidas en la Carta Magna por voluntad del legislador Constitucional" (5). Y en el mismo año de 1840 surge en México, ya en forma definitiva y madura, la institución del amparo, cuando el yucateco Manuel Crecencio Rejón, la concibe con la estructura que esencialmente tiene ahora el Juicio Constitucional, en el Proyecto de Constitución para el Estado de Yucatán, atribuyendo al Poder Judicial la facultad de declarar, mediante sentencia con autoridad limitada el caso concreto, la inconstitucionalidad de la Ley, así como la de amparar a los particulares contra violaciones a la Constitución y los actos de autoridad emanados de funcionarios del orden judicial o administrativo.

"En 1842, la Constitución yucateca adoptó el proyecto de Rejón e instituye por primera vez entre nosotros el juicio de amparo" (6). Por otra parte, el propio Rejón reitera sus ideas en el programa de la Mayoría de los Diputados del Distrito Federal en el mes de Noviembre de 1846.

(5) Burgoa Ignacio. Obra Cit. Págs.- 103 y 104

(6) Obra Cit. Pág. 107

2.- CONSTITUCION DE 1857 Y DE 1917

En la Constitución de 1857, los artículos 101 y 102 instituyen la base del juicio de amparo.

En el Acta de Reforma de 18 de marzo de 1847, es cuando surge para todo el país el juicio de garantías, en los términos previstos en su artículo 26.

En la Constitución de 1917, el juicio de garantías lo fundamentan los artículos 103 y 107, reglamentándolo el segundo de ellos con extrema acuciosidad. Esta regulación ha sufrido diversas reformas, siendo las más importantes las de 1951 y 1962.

De acuerdo con las diferentes opiniones, se establece la relación del nacimiento del juicio de amparo atribuyendo, unos como su creador, a don Mariano Otero, porque encontró en el Acta de Reformas en el artículo 25, un procedimiento con vida independiente y ante distinta jurisdicción, que no, como comenta Gaxiola ni por excepción ni por alzada dentro de otra, es decir previó la creación de un verdadero juicio y no un recurso.

"Por otra parte se dice que Rejón sólo tuvo intuición del juicio de garantías, y que la deficiencia de su sistema y su inferioridad respecto de la obra de Otero estriba en que los textos de los artículos 53, 63 y 64 del proyecto de Constitución de Yucatán relevan su antítesis, y que la consecuencia

mas grave es la que se deriva de otorgar a los jueces de primera instancia - y a la Corte Suprema, la misma facultad, porque el amparo pierde los lineamientos severos del juicio constitucional y se convierte en un recurso de trámite sumario, en un incidente de previo y especial pronunciamiento, creando el artículo 64 un recurso dealzada. Estas explicaciones sirven para formular la conclusión que sigue: Fué Rejón el precursor del amparo: Fué don Mariano Otero su creador". (7)

(7) Burgoa Ignacio. Obra Cit. Pág. 108

3.- ARTICULOS 103 y 107 CONSTITUCIONALES

Existe un básico principio en materia de amparo que enseña que la procedencia constitucional del juicio de garantías solo tiene sus salvedades o excepciones en los casos expresamente consignados en la Ley Fundamental. Ello quiere decir que únicamente en la Constitución debe establecerse la improcedencia absoluta o necesaria del amparo, de tal suerte que ninguna ley secundaria, ni siquiera la reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, puede considerar inejercible la acción respectiva si ésta no se prohíbe o su interdicción no deriva de alguna disposición del Código Supremo.

A virtud de ese importante principio, el juicio de amparo era claramente procedente para impugnar cualquier acto de autoridad que hubieran tenido por finalidad realizar la Reforma Agraria, auspiciando bajo variados aspectos por el artículo 27 Constitucional y por la legislación ordinaria de él emanada. Este precepto, tal como fué concebido y redactado por el Congreso de Querétaro, no contenía en efecto, ninguna prohibición respecto a la procedencia del amparo contra dichos actos, incluyendo destacadamente en ellos a las resoluciones presidenciales, dotatorias o restitutorias de tierras y aguas a favor de los pueblos, rancherías y comunidades de población en general.

Merced a la procedencia del amparo en materia agraria, la actividad toda de las autoridades encargadas constitucional y legalmente de aplicar el régimen reformativo de la propiedad rural, estuvo en constante posibilidad de ser sometida al control jurisdiccional de los tribunales federales, quienes de -

esta guisa, eran verdaderos órganos revisores de las decisiones y actos en que tal conducta se desenvolvía. Al través de ese control jurisdiccional, el problema agrario, de carácter eminentemente socioeconómico, se analizaba con un criterio estrictamente jurídico, embarazado su pronta y expedita solución, muchas veces con exigencias formales inherentes a todo procedimiento judicial.

Esta situación prevaleció durante varios años, desde que la Constitución de 1917 entró en vigor y fué hasta el 15 de Enero de 1932, en que adquirieron vigencia las reformas introducidas a la Ley del 6 de Enero de 1915. En el transcurso de ese período, la Suprema Corte conoció de múltiples juicios de amparo, que sobre todo, se promovían contra resoluciones presidenciales dotarias o restitutorias de tierras y aguas por los propietarios afectados - aunque en la mayoría de los casos respectivos nuestro máximo tribunal negó la protección federal, desplegaba su control sobre la actuación de las autoridades agrarias, pues para llegar a la conclusión de que ésta no era violatoria de garantías, tenía que analizarla desde el punto de vista de su constitucionalidad, habiendo establecido, inclusive, jurisprudencia sobre esta materia.

La ingerencia de los tribunales federales en el problema agrario a través del juicio de amparo no era sino la obligación, consecuencia de la procedencia de éste en dicha materia por el imperativo constitucional del artículo 103 y por la circunstancia de que, como ya dijimos, el artículo 27 no consignaba la prohibición de interponerlo. La Suprema Corte, por ende, cumplió su deber como órgano de tutela de la Constitución y de la legalidad frente a los

diversos actos de autoridad que propendían a la realización de la Reforma -- Agraria. No por ello dicho alto tribunal dejó de comprender el elevado interés social que ésta representaba; y tan fué así que sentó jurisprudencia con siderando improcedente la suspensión contra la ejecución de las resoluciones do tatorias y restitutorias de tierras y aguas, fundándose en lo previsto en el ar tículo 55, Fracción I, de la Ley de Amparo de 1919, entonces vigente.

Las tesis jurisprudenciales que reconocieron la procedencia del amparo en materia agraria y que sostuvieron la concesibilidad de la protección fede-- ral en los casos en que los actos reclamados hubiesen violado las garantías de audiencia y de legalidad, se formaron durante los años de 1923 y 1927 confor-- me a las fechas de la ejecutorias que las integraron. Posteriormente, en el año de 1929, la Suprema Corte varió su criterio, no para estimar improceden-- te el juicio de amparo en esa materia, sino para establecer jurisprudencia en el sentido de que, como las resoluciones dictadas por el Presidente de la Re-- pública podían impugnarse judicialmente de acuerdo con el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, la acción constitucional solo era ejercitable una vez agotado el procedimiento respectivo y contra los fallos que en él se pro-- nunciaran.

Debemos recordar a este respecto que dicho ordenamiento fué elevado a la categoría de Ley Constitucional por declaración del mismo artículo 27 - habiéndose investido, por ende, con los artículos de rigidez y supremacía que distinguen y caracterizan a toda disposición de la Carta Fundamental. Con ese carácter, la Ley de 6 de enero de 1915 rigió todos los actos y procedi--

mientos en que se traducfa la Reforma Agraria y siempre que sus prevenciones no discreparan de lo ordenado en el invocado artículo 27. Ahora bien, la referida Ley expresamente consagró el control jurisdiccional de los actos del Presidente de la República en cuestiones agrarias. Este control se ejercfa - en procedimientos judiciales distintos del amparo y para su tramitación y de ci si ó n eran competentes los jueces de Distrito en primera instancia conforme a la facultad que instituye el artículo 104 constitucional, pues aunque entraña ba controversias que no eran estrictamente civiles, los conflictos jurídicos -- que los provocaban se asimilaban a éstas. La substanciación de dichos proce di m i e n t o s se regfa por el Código Federal adjetivo civil de 1908 y en ellos -- eran dables todos los recursos ordinarios que este cuerpo dispositivo establecfa y observables todas las formalidades que consignaban.

Es evidente, pues, que la impugnación jurisdiccional de las resolucio-- nes presidenciales en cuestiones agrarias, consagrada como derecho de defen sa en favor de los propietarios afectados por el artículo 10 de la Ley de 6 de Enero de 1915 a título de Ley Constitucional, no sólo demoraba considera ble men te la solución definitiva del problema agrario al someterse a este a -- dos procedimientos y sucesivos el administrativo y el judicial, sino que favorecía ci ó múltiples casos de notoria injusticia o de desvalimiento jurídico en detrimento de los pueblos peticionarios o beneficiarios de tierras y aguas, en vir tu d de que en los juicios ventilados ante los tribunales federales no podfan -- acreditar su personalidad política, circunstancia que en muchas ocasiones los impedfa para intervenir en ellos como parte. En estas condiciones, los jui ci o s agrarios se seguían y resolvían, a espaldas de los poblados favorecidos -- por las resoluciones presidenciales impugnadas, con indudable violación de la garantía de audiencia.

El criterio jurisprudencial consistente en que los afectados por alguna decisión en materia agraria que hubiese provenído del Presidente de la República debían acudir a los procedimientos judiciales antes de interponer el amparo, sino, en el fondo, a retardar aun mas la realización definitiva de la Reforma Agraria, ya que conforme a él, además de la secuela administrativa -- que debía observarse para las dotaciones o restituciones de tierras y aguas, a su conclusión se abrían dos procedimientos jurisdiccionales sucesivos: el ordinario y el Constitucional. Por eso, con toda razón, el maestro Lucio Mendieta y Núñez sostiene "que el remedio que se trataba de obtener con esta jurisprudencia, lejos de serlo realmente, vino a complicar la situación y a dar más armas a los grandes propietarios para la defensa de sus intereses" (8) . En realidad, a raíz de establecerse esa jurisprudencia, nadie sabía a punto fijo -- cual debería ser la naturaleza del juicio a que se refería la Ley del 6 de Enero de 1915, ni ante que autoridades habría de intentarse ni en contra de -- quién. La mayoría de las demandas se presentaron ante los Jueces de Distrito, solicitando la revocación de las resoluciones presidenciales y en contra del Procurador General de la República; en los juicios a que dieron lugar, no tomaban parte los pueblos beneficiados con la dotación o restitución de tierras que trataban de revocar el propietario afectado y llegaron a darse casos en los que el Procurador se conformó expresamente con la demanda o no se defendió acuciosamente el asunto respectivo, de tal modo, que los Jueces de Distrito se vieron en el caso de privar a los pueblos de las posesiones provisiona

(8) Mendieta y Núñez Lucio "EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO"

les o definitivas de tierras y aguas. Sin que éstos fueran oídos ni vencidos - en juicio, con positiva violación de garantía consignada en el art. 14 Constitucional.

Hemos afirmado que antes de que dicha jurisprudencia se estableciera, la Suprema Corte, había estado admitiendo y resolviendo los juicios de amparo que se promovían contra actos de las autoridades agrarias, incluyendo a -- los del Presidente de la República, sin obligar a los afectados a ocurrir al -- procedimiento judicial ordinario previsto en el artículo 10 de la Ley del 6 de Enero de 1915. Ahora bien, entre los múltiples juicios de garantías de que -- conoció dicho tribunal en tales condiciones, descuella el interpuesto por Valentina Azcué de Bernal, en cuya sentencia, pronunciada el 3 de Agosto de 1927, se sustentó un criterio que años después provocó una reacción airada y violenta en los círculos legislativos del país por considerarlo como impedimento muchas veces insalvable para llevar a cabo en su integridad la Reforma Agraria mediante las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, sobre todo.

A tal punto fue trascendental la opinión que la Corte sostuvo en el -- mencionado juicio, que determinó la reforma radical de la Ley del 6 de Enero de 1915, trasluciendo ya la tendencia hacia la abolición de nuestro juicio constitucional en los casos de dotaciones y restituciones agrarias.

El criterio a que aludimos significó, en efecto, un freno en la política social propendiente a la reparación de las grandes propiedades rurales o -

latifundios en favor de los conglomerados campesinos carentes de tierras y --
aguas, al estimar que las dotaciones o restituciones respectivas solo debían --
acordarse en beneficio de entidades agrarias con alguna "Categoría Política"
exigible por el reglamento correspondiente de 17 de abril de 1922, entonces --
vigente. La categoría política era la forma legal que debería tener todo po--
blado para que fuera considerado con capacidad para recibir tierras y aguas --
en dotación o restitución, pues como lo apreció la Suprema Corte en el ampa--
ro a que nos referimos, para que un centro de población tenga una categoría
política determinada, no basta que, de hecho, así la reconozcan las autorida--
des agrarias, sino que es indispensable que esa categoría haya sido expresa---
mente fijada por una ley.

La reafirmación del requisito de Categoría Política que debía satisfa--
cer todo poblado para tener derecho a recibir por dotación de tierras y aguas,
provocó una violenta reacción en los círculos legislativos en contra del crite--
rio de la Suprema Corte que corroboró dicha exigencia en las resoluciones --
judiciales dictadas en el juicio de amparo que anteriormente nos hemos referi--
do. Se planteó así la imperiosa necesidad de reformar el artículo 10 de la --
Ley del 6 de Enero de 1915, con el propósito de hacer improcedente el ampa--
ro contra las resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se--
hubiesen dictado o que en lo futuro se dictaren en favor de los pueblos. Obe--
deciendo a esa necesidad, el 3 de Diciembre de 1931, se expidió el Decreto--
Congresional respectivo, después de haberse observado el procedimiento insti--
tuido por el artículo 135 Constitucional, ya que se trataba de modificar un or--
denamiento que había sido incorporado al Código Político, y que, por ende, --

estaba investido de los atributos de supremacía y rigidez.

Merced a tales reformas, se prescribió todo control jurisdiccional sobre dichas resoluciones, mismas que ya no podían ser impugnadas por ningún recurso legal ordinario, ni extraordinario según se calificó al amparo. Los propietarios afectados solo tenían derecho para que el Gobierno Federal les cubriese la indemnización correspondiente, siempre que hicieran la reclamación procedente dentro del término de un año, a contar desde la fecha en que se hubiese publicado en el Diario Oficial de la Federación la resolución presidencial dotatoria o restitutoria. En compensación a la prescripción de toda intervención judicial en cuestiones agrarias, el Decreto reformativo mencionado corroboró el respeto a la pequeña propiedad agrícola, poniéndola a cubierto de toda afectación dotatoria y declarando incurra en responsabilidad oficial a toda autoridad, incluyendo al mismo Presidente de la República.

El afán de eliminar todo control jurisdiccional sobre resoluciones dotatorias o restitutorias llevó a los autores de las reformas al antijurídico y desquiciante extremo de invalidar las ejecutorias de la Suprema Corte que hubieran concedido el amparo a los propietarios afectados y que no hubieran estado cumplidas al entrar en vigor el decreto respectivo, pues únicamente declararon respetables las que hubiesen sido ejecutadas.

Prescindiendo de la consideración que, desde el punto de vista social la eliminación de toda intervención judicial en las cuestiones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas en favor de los pueblos trató de justificarse por

el embargo y la dilación que el proceso de la Reforma Agraria había sentido durante la vigencia del artículo 10 de la Ley del 6 de Enero de 1915, la anulación plenaria de las ejecutorias de amparo pendientes de cumplimiento se - antoja una de las más monstruosas aberraciones jurídicas. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados que aprobaron las reformas que se comentan, invadieron las funciones de la Suprema Corte exigiéndose en órganos demolidores de sus fallos con ominoso quebranto de uno de los principios sobre los que descansa la convivencia social, cual es el de seguridad jurídica. - Puede afirmarse que con semejante proceder se alteró el orden constitucional, pues los citados órganos legislativos carecían de facultades por modo absoluto para obrar como lo hicieron. Es cierto que la Ley del 6 de Enero de 1915, como toda ley fue por naturaleza reformable; pero las modificaciones que un ordenamiento jurídico experimente jamás deben atentar contra las sentencias ejecutorias que se hubiesen dictado de acuerdo con las disposiciones que resulten cambiadas posteriormente. Admitir lo contrario equivaldría a sembrar el caos y la desconfianza en la sociedad, por que bastaría una simple declaración, en un artículo transitorio de cualquier decreto reformativo, de que tales sentencias queden sin efecto, para que se derrumbara todo el edificio judicial.

Sin entrar en pormenores inherentes a la cuestión de si las garantías de irretroactividad legal solo es operante a la legislación ordinaria o si se extiende a cualquier reforma constitucional, lo cierto es que ni aún en el primer supuesto se justifica la mal dada declaración contenida en el artículo transitorio del decreto que comentamos, sino uno más trascendental e importante para la vida jurídica del país, como es el consistente en determinar si

el legislador, aun obrando como revisor de la Constitución o de alguna Ley -- Constitucional (como la del 6 de Enero de 1915) puede, a pretexto de reformarla o adicinarla, desconocer la eficacia de los fallos ejecutorios que se hubiesen pronunciado conforme a las disposiciones constitucionales o legales ma teria de la reforma o adición.

La función de reformar o adicinar la Constitución está prevista en -- su artículo 135. En ejercicio de ella, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, expidieron el decreto que modificó el artículo 10 de la Ley Fundamental de 1915, pues ésta, como lo hemos dicho repetidamente, -- fué elevada al rango de Ley Fundamental es la fuente de su existencia y de su poderes y no su obra. Por tanto, el Congreso Federal y los Locales, es -- tán sujetos a la voluntad de la asamblea Constituyente expresada en el documento jurídico político llamado Constitución y aunque éste les otorgue faculta des para adicinarla o reformarla, tales consabidos órganos legislativos desconozcan las situaciones jurídicas concretas que se hayan formado conforme a -- las disposiciones constitucionales antes de su reforma o adición y definido por una sentencia ejecutoria que tiene la presunción firme de ser la verdad legal o la "res judicata" en otras palabras, si un fallo de la Suprema Corte expresa, en el caso concreto de que se trate, la voluntad del Constituyente por -- que constata la adecuación entre dicho caso y las disposiciones constitucionales en que esa voluntad se ha extremado; y si las sentencias de dicho tribu -- nal reconocen o declaran una situación jurídica específica por corresponder -- a tales disposiciones, no puede permitirse que los órganos constituidos la desconozcan mediante la declaración de invalidez o ineficiencia de los mencionados fallos estos solo pueden anularse por una asamblea Constituyente en que que que

el pueblo está representado y únicamente a propósito de la elaboración de -- una nueva constitución, tal como lo hizo el artículo 27 de nuestra Ley Fundamental de 1917 al decretar la nulidad de los diversos actos judiciales y jurfdi co-sustantivos en su fracción VIII, pero nunca mediante una reforma o adi-- ción constitucional que únicamente debe regir para el futuro respetando las si tuaciones creadas judicialmente dentro del mismo orden establecido por el Có digo Político.

De acuerdo con estas ideas y contrariamente a la severa crítica que merece el artículo transitorio del Decreto de Reforma al artículo 10 de la Ley del 6 de Enero de 1915, su artículo 2º también transitorio no amerita, a nuestro entender, reproche alguno. Conforme a él, los juicios de amparo pen dientes de resolverse por sentencia ejecutoria que se hubiesen promovido con tra resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, debían sobreerse, fenómeno éste que no extrañó el atraco legislativo que contempla el caso an terior, pues mientras en un negocio judicial no se dicte un fallo definitivo y jurídicamente intocable, la situación cuestionado, al no quedar definida, puede afectarse con validez por la modificación a la Ley constitucional a que puede estar o no adecuada.

Este artículo transitorio dispuso que: respecto a los juicios de amparo que estén pendientes de resolverse, ya sea ante los jueces de Distrito o en re visión, o porque cualquier otra circunstancia se hallen pendientes ante la Su-- prema Corte de Justicia de la Nación, relativas a dotación o restitución de - ejidos o de aguas a que se refiere el artículo 10, serán desde luego sobresef-

dos y afectados con dotacion tendrán el mismo derecho de reclamar la indemnización a que haya lugar.

Análogos reflexiones pueden hacerse en relación con la primera parte del artículo 3º transitorio del mencionado Decreto; pues en cuanto a la segunda, este cometió el mismo atropello a que nos hemos referido, según se advierte de su texto que es como sigue: respecto de los juicios promovidos conforme al artículo 10 de la Ley del 6 de Enero de 1915, que se reforma, que estuviesen en curso, se desechará desde luego y se mandarón archivar, y en cuanto a aquellos en que ya se hubiere dictado sentencia ejecutoria y éste -- fuese favorable al afectado con dotación, la sentencia sólo dará derecho a éste a obtener la indemnización correspondiente.

CAPITULO IV

1.- ESTUDIO DE LA FRACCION XIV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Estimando el Presidente de la República, Gral. Lázaro Cárdenas que el sistema de organización de las autoridades agrarias y los procedimientos de dotación y restitución a que se refiere la Ley del 6 de Enero de 1915, ya no respondían a los imperativos sociales y económicos de la Reforma Agraria, -- con fecha 11 de Diciembre de 1933 envió una iniciativa al Congreso de la -- Unión proponiendo la derogación de los artículos 4º, 5º, 6º, 7º, 8º y 9º, del citado ordenamiento. El propósito del Ejecutivo Federal consistía en sustituir a las comisiones y comités agrarios creados en dicha Ley por un órgano que centralizará las funciones que tenían encomendadas y en obtener una mejor coordinación en los mencionados procedimientos surgió en consecuencia, el establecimiento de un Departamento Agrario que dependiese directamente de él. Los únicos preceptos de la Ley del 6 de Enero de 1915, que la iniciativa presidencial dejaba intocables y eran los que se referían a las bases de la Reforma Agraria, o sea los concernientes a las nulidades de pleno derecho de todos los actos a que aludía su artículo primero, a la nulificación de las divisiones o repartos que viciosamente se hubieran hecho entre los vecinos de algún pueblo, ranchería, congregación o comunidad (Art. 2º), y al derecho de los pueblos para recibir por dotación las tierras y aguas que necesitaran (Art. 3º).

Al congreso de la unión le pareció más útil y práctico desentenderse de dicha iniciativa presidencial, abrogar la Ley del 6 de Enero de 1915 y reestructurar el artículo 27 Constitucional en lo que atañe en materia agraria.

Fué así como por Decreto de 9 de Enero de 1934, publicado en el -- Diario Oficial el día 10 siguiente, quedo reformado el mencionado precepto - en los términos en que, con algunas modificaciones y adiciones que se le in-- trodujeron posteriormente, rige en la actualidad.

Como no corresponde al contenido del presente estudio el tratamiento de todos los temas y cuestiones que conciernen al Derecho Agrario, nos abste-- nemos deliberadamente de hacer referencia a ellos, ya que la finalidad que - perseguimos y que estriba en fijar la situación del juicio de Amparo frente al artículo 27 constitucional según quedó reconstruido por el Decreto Congresio-- nal de reformas que se ha indicado, solo haremos alusión a dos importantes - modificaciones que éste introdujo.

La primera de ellas se relacionan con el empleo de una locución gene-- ral a propósito de la capacidad para adquirir tierras y aguas por dotación o_ restitución, que reemplazó el señalamiento casuístico de los sujetos de dere-- cho agrario que adoptó el mencionado precepto Constitucional antes de la re-- forma a que nos estamos refiriendo. Como se habrá advertido, el Constituyen-- te de Querétaro utilizó los conceptos de condueñazgos, rancherías, pueblos, -- congregaciones y tribus en su carácter de comunidades rurales como benefi-- ciosarios de la Reforma Agraria. También se habrá notado que la proyección - de tales conceptos a la legislación secundaria respectiva provocó que en ésta se hablará de capacidad, sin atenderse a las condiciones reales o de facto de los sujetos que debían favorecerse con dicha reforma. Por falta de categoría política de los poblados en cuyo beneficio se dictaron resoluciones dotatorias

o restitutorias de tierras y aguas, los propietarios afectados obtenían en varios casos la protección de la Justicia Federal.

Pues bien el Decreto de 9 de Enero de 1934 habla simplemente de núcleos de población, que es la expresión que utiliza el actual artículo 27 Constitucional al referirse a los sujetos de derecho agrario para tratar de obviar así los inconvenientes de la enumeración específica que respecto a éstos se contenía en el propio precepto antes de su reforma. Sobre éstos punto se dictaminó por las comisiones legislativas que redactaron el consabido decreto, que al reestructurarse el artículo 27, la cuestión de categoría política quedaba totalmente eliminada, habiéndose afirmado que en el texto que hoy se propone, se habla genéricamente de núcleos de población en lugar de hacer la enumeración posiblemente restrictiva de pueblos, rancherías, etc.

La segunda de las modificaciones que introdujo el Decreto Congressional de 9 de enero de 1934 al artículo 27 Constitucional consistió en la eliminación de todo control jurisdiccional ordinario y extraordinario sobre las resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas en favor de los pueblos al proscribir terminantemente todo recurso judicial y el Juicio de Amparo. En este punto se reiteró la Ley de 23 de Diciembre de 1931 a que hemos hecho referencia, subsistiendo en la actualidad tal prescripción, con la modalidad que se estableció mediante reforma de 31 de Diciembre de 1946, que después mediante reforma de 31 de Diciembre de 1946, que después comentaremos.

La jurisprudencia de la Suprema Corte sustentada desde el año de -- 1943, al interponer el primer párrafo de la reacción XIV del aludido precepto en donde se consigna la prohibición mencionada, ha hecho extensiva la improcedencia del juicio de amparo respecto de las resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos y aguas que afecten la pequeña propiedad rural, criterio -- que prevalece en la actualidad, con la salvedad derivada de la adición que en la fecha últimamente citada se practicó a la indicada fracción, siendo temas_ materia del párrafo siguiente.

La supresión del amparo para atacar en la vía constitucional dichas - resoluciones desencadenó violenta reacción en uno de los autores del proyecto del artículo 27 que aprobó el Congreso de Querétaro.

Las afirmaciones en que a modo de premisas se ha pretendido fundar la improcedencia del juicio de amparo son las siguientes: 1. "La Reforma --- Agraria importa cuestiones de carácter socioeconómico que no deben quedar_ sometidas al control jurisdiccional, sino a la sola actuación de los órganos ad ministrativos encargados de realizarla, teniendo como autoridad suprema al -- Presidente de la República". 2. "Los procedimientos de amparo retardan, em bargan y muchas veces frustan dicha reforma social, según lo revelado por la experiencia". (9)

Es indiscutible que todo problema social debe ser abordado, tratado -

(9) Burgoa Ignacio. Obra Cit. Pág. 870

y resuelto por la autoridad administrativa, que es la que está en contacto directo con la dinámica realidad dentro de la cual se suscita. La naturaleza -- misma de sus funciones de gobierno, capacita a los órganos administrativos -- del Estado para el desempeño de semejante cometido. Atendiendo a la complejidad de las cuestiones sociales, en las que inciden y se conjugan múltiples factores de diversa índole, no es posible que una asamblea legislativa, y mucho menos un órgano judicial se avoquen a su conocimiento y solución, adaptando -- las medidas prontas y expeditas para resolverlas con atingencia.

Sin embargo, esta ineptitud funcional de las autoridades legislativas y judiciales no implica que los órganos administrativos deban proceder sin sujetarse a ninguna norma jurídica en el ejercicio de la actividad que despliegan -- para proveer a la satisfacción de las necesidades sociales, ni que su conducta esté exenta en todo control jurisdiccional.

Nuestro país está organizado en un sistema jerarquizado de normas de derecho dentro del que la Constitución tiene supremacía como Ley básica o -- fundamental y a cuyos mandamientos deben sujetarse los actos de todas las -- autoridades del Estado. Cuando en el ideario de la Revolución iniciada en -- 1910 se plasmó el postulado de la Reforma Agraria para solucionar el ancestral problema de la irritantemente injusta monopolización de los bienes y -- aguas por unos cuantos terratenientes o familias privilegiadas, se pensó que -- los fundamentos y objetivos primordiales de dicha reforma debieron quedar -- consignados en la Ley Suprema de México. Bajo este designio se gestó el artículo 27 Constitucional, recogiendo en sus disposiciones, se estableció el dere

cho de los pueblos para adquirir por dotación o restitución las tierras y las aguas indispensables a la subvención de sus más ingentes necesidades económicas. Como todo derecho señalado que era deber del Estado proceder a dotar o restituir a las comunidades agrarias dichos elementos naturales, juzgándose imprescindible el fraccionamiento o la expropiación de los latifundios y la -- declaración plenaria y categórica de nulidad de todos aquellos actos sustantivos, judiciales o administrativos que hubiesen tenido como consecuencia el despojo o acaparamiento de las tierras y aguas en detrimento de los pueblos, -- para la realización práctica de la Reforma Agraria era menester crear determinadas autoridades que se encargaran de ejecutar las medidas constitucionales en que dicha reforma se apuntó invistiéndolas con la suma de facultades necesarias para cumplir su trascendental cometido.

El artículo 27 de la Constitución establece, pues una ordenación jurídica fundamental dentro de la que se dió forma preceptiva a las bases y objetivos de la Reforma Agraria y a los procedimientos que debían seguirse para lograrse en cada caso y las atribuciones de las autoridades pendientes a realizarlas.

De haberse pensado que no era necesaria la normación jurídica, que regula dicha reforma, si hubiere considerado que las autoridades administrativas, encabezadas por el Presidente de la República, debieran haber estado capacitadas para resolver el problema agrario sin supeditación alguna a ningún canon constitucional o legal, se habría permitido un régimen arbitrario opuesto a los ideales de la Revolución y no hubiese sido menester, en consecuen--

cia, consignar en la Constitución los principios estructurales a que hemos aludido.

Es, pues, inherente a todo régimen de derecho el imperativo inconmovible de que la política gubernativa que propenda a solucionar cualquier cuestión social, debe ser encauzada normativamente. Ahora bien, conforme al sistema de división o separación de poderes que adopta nuestra Carta Magna, -- los órganos del Estado en que cada uno de ellos se deposita, deben desempeñar sus respectivas funciones interdependientemente. De esta suerte, dichos tres poderes confluyen, dentro de sus correspondientes ámbitos de operatividad, en los problemas con validez que estos sean ajenos o indiferentes a la autoridad legislativa o a la judicial y que sólo se vinculen con la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo.

Con el propósito de asegurar la inafectabilidad de la pequeña propiedad, designio éste, que fué uno que inspiró la Reforma Agraria, con fecha 3 de Diciembre de 1946, se formuló ante el Congreso de la Unión una iniciativa presidencial tendiente a excluirla de la improcedencia del Juicio de Amparo. La exposición de motivos de esta iniciativa, por sí misma elocuente para traslucir tal finalidad, esta concebida en los siguientes términos:

Sin desconocer ese objetivo original de la Revolución Mexicana el de respetar y estimular el desarrollo de la auténtica pequeña propiedad y sólo con el propósito circunstancial y eminentemente transitorio de simplificar los trámites y formalidades agrarias así como para reducir hasta donde fuese po-

sible los procedimientos que podrían estorbar el reparto agrario, se reformó - el artículo 27 para disponer en su fracción XIV que los propietarios afectados con resoluciones agrarias que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o en lo futuro se dictaren, no tendrán derecho ni recurso legal ordinario ni podrán promover el Juicio de Amparo.

La Reforma Constitucional apuntada fué impuesta como ya antes se - anota por razones de momento y de conveniencia transitoria en una época en que la existencia de grandes latifundios, todavía era la característica de nuestra economía agrícola y cuando el reparto agrario por esa misma razón, exigía un ritmo acelerado consecuente con el propósito de dar tierras y en forma expedita, sin tropezar con obstáculos frecuentemente creados artificialmente y de mala fe por los grandes propietarios afectados, al recurrir a procedimientos dilatorios que, aunque eliminados a la postre, hacían indebidamente - lento y costoso el reparto agrario".

La Revolución Mexicana ha traspuesto ya la fase de lucha y a principiado a enderezar sus pasos dentro de una etapa constructiva, la etapa que - podríamos llamar económica". (10)

Es propósito del Gobierno apresurar por todos los medios posibles la - entrega de los certificados de inafectabilidad para que la pequeña propiedad,

(10) Burgoa Ignacio. Obra Cit. Pág. 880

además de la garantía que en sí mismo supone aquel certificado, tenga expedida la vía de amparo. Con objeto además, de que, el derecho al amparo de los pequeños propietarios no quede condicionada a la entrega de los certificados, el señor Presidente de la República envió oportunamente a la H. Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a la Ley de Amparo en vigor con el propósito de evitar que se consumen de manera irreparable afectaciones o privaciones ilegales de pequeñas propiedades.

En dicha iniciativa de reforma constitucional, la falta de expedición oportuna de los certificados, no privará a los pequeños propietarios, que después la obtengan, de su derecho al amparo lo que significa, en otras palabras que no correrá el término para la interposición de amparo, contra las referidas afectaciones o privaciones ilegales.

La posesión de certificados de inafectabilidad es y debe ser condición necesaria para que se abra la vía de amparo ya que la expedición de aquellas es el reconocimiento, de parte del Estado, de que efectivamente se trata de una auténtica pequeña propiedad. De optar por otro camino, el reparto agrario estaría expuesto, como lo estuvo en el pasado, a seguir un proceso lento a consecuencia de procedimientos de mala fe de parte de supuestos pequeños propietarios.

De esta manera al mismo tiempo que se protege el derecho de los propietarios, sigue en pie, como hasta ahora, la privación del derecho de amparo para los grandes terratenientes, con el objeto de que el reparto agrario

pueda tener la celeridad necesaria para dotar de tierras a todos los campesinos que aún carecen de ellas.

La iniciativa a que nos referimos fue aprobada en la Cámara de Diputados el 12 de Diciembre de 1946 y por el Senado el día 20 del propio mes y año, y después de que las legislaturas locales, por mayoría, emitieron su consentimiento se incorporaron al artículo 27 Constitucional las reformas en ella promovidas, y las cuales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 12 de Febrero de 1947. Entre esas reformas figura la que se relaciona con la procedencia del juicio de amparo en favor de los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que haya expedido o en lo futuro se expedido o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad contra resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas dictadas en favor de los pueblos.

2.- LA LEY DE AMPARO

La Ley de Amparo vigente consigna una regulación más minuciosa que la contenida en el ordenamiento anterior respecto de la suspensión del acto reclamado. A diferencia de lo que sucede en nuestra Ley de Amparo Vigente, en la de 1919, reglamentaria de los artículos 103 y 107, de la Constitución de 1917, la materia de la suspensión del acto reclamado se regulaba conjuntamente en un mismo capítulo, tanto cuando se trataba de amparos directos como indirectos.

En éste nuevo ordenamiento, y en su artículo 107 habla del artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que la ley determine.

En el caso de la suspensión del acto reclamado señala el artículo 107 fracción X que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomarán en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que puedan sufrir los agraviados con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas al comunicarse la interposición del amparo, en materia penal y mediante fianza en materia civil la otorga el quejoso para responder de los daños y per

juicios que tal suspensión ocasionare la cual quedara sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado en que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes.

En esta nueva Ley de Amparo reformada que comentamos conserva la estructura de las anteriores y se ha enriquecido con las reformas de 1968 y una selección de jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación de los fallos pronunciados en los años de 1917 a 1955, contiene además un apéndice correspondiente a las reformas y adiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicadas en el diario Oficial del 10 de Febrero de 1971.

Con relación al juicio de amparo, de acuerdo a la ley que comentamos, se procederá solo en los casos siguientes:

- a).- Contra sentencias definitivas o laudos respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por lo que pueden ser modificados o reformados.
- b).- Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio y después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan.
- c).- Contra actos que afecten a personas extrañas en el juicio.

d).- En materia administrativa el amparo procede, además contra re soluciones que causen agravo no reparable mediante algun recur so, juicio o medio de defensa legal.

La procedencia del juicio de amparo, en principio, en los términos de la fracción I del artículo 103 Constitucional, la protección del amparo se extiende únicamente a las garantías individuales comprendidas en los veintinueve primeros artículos de la Constitución. "Sin embargo, de acuerdo con la tesis del jurista Ignacio Vallarta, criticada infundadamente por Rabasa, el juicio de amparo no procede únicamente por violaciones cometidas a dichos primeros - veintinueve artículos constitucionales, sino también por violaciones a normas - no incluidas dentro de las mencionadas, siempre que aquellas constituyan una explicación, reglamentación, limitación o ampliación de éstas" (11)

Dentro del concepto de ley, empleado por la fracción I del artículo 1 de la Ley de Amparo, se comprenden tanto las disposiciones de observancia - general dictadas por el poder Legislativo, como por el Ejecutivo. Para que - proceda el amparo contra una ley es necesario que su sola expedición cause perjuicio al quejoso (artículo 144, fracción I de la Ley de Amparo). Es decir, la ley ha de ser autoaplicativa, entendiéndose por tal aquella cuyos preceptos adquieren, por el sólo hecho de su expedición, el carácter de inmediatamente obligatorio sin que se requiera un acto concreto de aplicación posterior, emanado de autoridad para causar un perjuicio al quejoso.

(11) Burgoa Ignacio. Obra Cit. Pag. 684

Como el amparo, en general, debe solicitarse tanto contra la autoridad ordenadora como contra la ejecutora, el amparo contra leyes se endereza rá contra los órganos de creación en la esfera administrativa. Hipótesis distinta de la anterior es relativa al amparo solicitado no contra la ley, sino -- contra acto strictu sensu aplicativo de una ley que se estime inconstitucional en el caso, el quejoso debe señalar como autoridad responsable además de la ordenadora o ejecutora del acto, la que creó la norma contraria a la Constitución.

Las fracciones II y III del artículo 1º de la Ley, se refiere al amparo denominado por invasión de soberanía, el cual, al revés de lo que en principio parece, no puede ser solicitado por la Federación o los Estados, sino únicamente por los participantes a quienes causa un perjuicio el acto invasor.

Las violaciones a la fracción IV del artículo 31 de la Constitución, -- que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad en los impuestos, -- como derecho de todo contribuyente, no figura en el capítulo relativo a las -- garantías individuales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, modificando una jurisprudencia anterior, ha resuelto que la violación a ese derecho constituye una violación de garantías, reclamable en vía de amparo.

3.- LA SUSPENSION PROVISIONAL

El incidente de suspensión, desde el punto de vista procesal, se denomina así a la forma como se substancia la cuestión relativa a la suspensión del acto reclamado en un Juicio de Amparo, cuando dicha medida cautelar -- proceda a petición de parte pues tratándose de la suspensión oficiosa, no se forma incidente ya que se decreta en el mismo auto en que se admita la demanda, artículo 123 de la Ley de Amparo.

La naturaleza incidental, es de carácter accesorio o anexo a la controversia principal, estribando ésta en decir el derecho sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, al promover el quejoso su demanda de amparo, plantea simultáneamente dos cuestiones se solucionan en forma diferente ó procesalmente se le denomina por cuerda separada. Cuando el Juez de Distrito dicta el auto y la resolución por medio de la cual concede o niega al quejoso la suspensión del acto reclamado, no aborda la cuestión de fondo o substancial planteada por este mismo, o sea, la relativa a si tal acto pugna o no la Constitucionalidad, sino que su actividad se contrae a constatar si es o no de decretarse la paralización o cesación de la actuación de la autoridad responsable en atención a los imperativos legales sobre el particular (condiciones de procedencia en materia de la suspensión a petición de parte y disposiciones concernientes a la suspensión de oficio, sin perjuicio de que en la sentencia de amparo considera o no inconstitucional el acto reclamado).

De ahí que la suspensión provisional tenga efectos múltiples según el caso concreto de que se trata, pues puede impedir la realización de los actos que se reclamen (cuando aun no se ejecuten) la causación de sus consecuencias o la de las situaciones no producidas; o bien la conservación de las que hubieren acaecido con anterioridad al otorgamiento de dicha medida cautelar.

En síntesis, la suspensión provisional del acto reclamado es aquella -- orden judicial potestativa y unilateral que dicta el Juez de Distrito en el auto inicial del incidente de suspensión. Previniendo a las autoridades responsables que mantengan las cosas en el estado que guardan al decretarse, mientras no se les notifique la resolución que conceda o niega al quejoso la suspensión -- definitiva del acto reclamado (o suspensión propiamente dicha).

Ahora bien, al dictar la suspensión provisional, el Juez de Distrito tiene facultad, de acuerdo con el artículo 130 de la Ley de Amparo, para "tomar medidas que estime conveniente para que no se defrauden derechos de terceros y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible o -- bien los que fueran procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratare de la garantía de la libertad personal". Dichas medidas que el Juez de Distrito puede adaptar en el mismo auto inicial del procedimiento en el incidente de suspensión, puede consistir en fianza, hipoteca, prenda, o depósito -- en efectivo, que el quejoso otorgue para los fines expresados en la disposición legal que hemos transcrito.

Los efectos de la suspensión provisional, consisten en la obligación --

que contrae la autoridad responsable de no seguir actuando en el asunto del_ cual surgió el acto que se reclama o de conservar la situación imperante has_ ta el momento en que se decreta, dicha suspensión, obligación que, como ya_ advertimos subsiste mientras no se dicte resolución en el incidente de suspen_ sión, en el cual el Juez de Distrito conceda o niegue la definitiva, procedién_ dose en su consecuencia a cumplir con la resolución pronunciada.

4.- LA SUSPENSION DEFINITIVA

Dicha suspensión, por modo absoluto, fuera del caso en que se trate del cobro de impuestos, multas u otros pagos fiscales (para cuya concesión o denegación el Juez de Distrito tiene facultad discrecional conforme al artículo 135 de la Ley de Amparo, sólo procede cuando se satisfacen los requisitos previstos en el artículo 124 del mismo ordenamiento citado, que son: a).- que la citada suspensión la solicite el agraviado; b).- que con ella no se sigan perjuicios al interés social, ni se contravengan normas de orden público y c). que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al quejoso con la ejecución del acto reclamado.

Por tanto, para conceder, o negar la suspensión definitiva contra los efectos y consecuencias de una orden judicial de aprehensión o un auto de formal prisión, en lo que atañe a la libertad personal del agraviado que aún no ha sido privado de ella, el Juez de Distrito debe terminar, si en el caso concreto de que se trate se colman o no dichos requisitos, principalmente el que estriba en que con el otorgamiento del citado beneficio suspensivo, no se perjudique el interés de la sociedad ni se infrijan normas de orden público, tomando en cuenta la gravedad del delito que se imputa al quejoso la peligrosidad de éste y demás circunstancias que pudieren producir dichos fenómenos.

En tales condiciones, el Juez de Distrito no en todo caso debe conceder la suspensión definitiva contra las consecuencias y efectos de la orden judicial de aprehensión o del auto de formal prisión en cuanto a la libertad per

sonal del sujeto contra quién los mencionados proveídos se hayan dictado, sino que goza del amplio arbitrio para apreciar si, con tal medida cautelar, se genera o no la indicada contravención o el expresado perjuicio. Ahora bien, si el Juez de Distrito estima que se han llenado las condiciones sine qua non de procedencia de la suspensión definitiva conforme al artículo 124 de la Ley de Amparo y otorga tal medida al quejoso en la interlocutoria correspondiente, - al alcance de dicha suspensión cuando los actos restrictivos de la libertad personal no se han consumado, está fijado en el artículo 136 del invocado ordenamiento, en el sentido de que el agraviado quede a disposición de la autoridad que deba juzgarla, cuando el acto emane de un procedimiento del orden penal por lo que hace a la continuación de éste.

Al conceder la suspensión definitiva contra los efectos y consecuencias de una orden judicial de aprehensión o de un auto de formal prisión en los términos indicados, el Juez de Distrito según lo ha establecido la jurisprudencia está facultado para decretar las medidas de aseguramiento que estime -- adecuadas, afecto de que el quejoso no se sustraiga a la acción de la justicia en caso de que no se le conceda el amparo, pudiendo consistir dichas medi--das, en garantía pecunaria, así como obligaciones impuestas (comparecencia - periódica ante el juzgador federal o ante la autoridad judicial ante el cual se siga el juicio penal), en la vigilancia policiaca e inclusive en su reclusión en el lugar que determine el Juez de Distrito.

De las consideraciones que hemos formulado, se desprende que, como accesorio de la controversia principal que plantea el quejoso, surge un ---

conflicto jurídico entre éste por una parte, y la autoridad responsable y el --tercero perjudicado en juicio, porque su subsistencia dura mientras el Juez de Distrito dicta la resolución que corresponda en el incidente de suspensión, con cediendo o negando la suspensión definitiva del acto reclamado. Por consi--guiente, puede suceder que la suspensión decretada en el auto inicial que encabeza el incidente de suspensión elija a la categoría de definitiva, en caso --de que así se declare en resolución incidental, o deje de subsistir, en el su--puesto de que se establezca que no es de suspenderse el acto reclamado.

La suspensión provisional es pues, efecto de un acto potestativo, unila--teral, del Juez de Distrito, pues para decretarla no resuelve cuestión contro--vertida alguna. La posibilidad legal de que se conceda dicha suspensión traduce una medida preventiva tomada por el legislador para proteger los intereses del quejoso mientras resuelve sobre la suspensión definitiva del acto reclama--do.

La procedencia de la suspensión provisional está prevista en el artícu--lo 130 de la Ley de Amparo que dice: "En los casos en que proceda la sus--pensión conforme al artículo 124 de ésta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso. El Juez de Distrito con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá or--denar que las cosas se mantengan en el estado que guardaban, hasta que se --notifique a la autoridad responsable la resolución que estime conveniente para que no se defrauden derechos de terceros y se eviten perjuicios a los intere--sados, hasta donde sea posible o bien las que fueren procedentes para el ase--

guramiento del quejoso, si se tratare de la garantía de libertad persona". --
(12) .

La discrecionalidad del Juez de Distrito en el otorgamiento o negación de la suspensión provisional tiene un índice recto muy importante, pues el artículo 130, que se acaba de transcribir remite al artículo 124, que, como se sabe, consigna los requisitos de procedencia de la suspensión definitiva. -- Por ende, aunque dicho funcionario tiene potestad de conceder o negar la suspensión provisional, su arbitrio debe normarlo por estimación apriorística sobre sí, con dicha medida, se puede afectar el interés social o violar las disposiciones de orden público, o sobre sí, de ejecutarse el acto reclamado, se causan al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación.

Consiguientemente, en el otorgamiento o en la de negación de la suspensión provisional es de capital importancia el recto criterio del Juez de Distrito para determinar si con dicha medida provisoria se producen o no los fenómenos que se acaban de apuntar.

Sobre esta facultad discrecional don Fernando Vega se expresaba en los siguientes términos: "Cuando una regla depende otra parte que es el criterio judicial, cuando el prudente arbitrio desempeña un papel importante, hasta el punto de suplir el silencio del Legislador, es racionalmente imposible dar reglas absolutas, porque el criterio humano es irreductible, esencialmente disímbolo, explicándonos esa heterogeneidad, la diversidad de las escuelas, la --

contradicción de los sistemas, y la lucha de las opiniones". (13) .

"La potestad conferida al Juez de Distrito, de suspender provisionalmente los actos reclamados, es de esa naturaleza; su fuente principal esta en el criterio, que es un regulador único.

Es de aquella clase de materias en que el legislador confia mas en la conciencia del Juez y en su buen sentido práctico, que en su penetración propia. El autor de una ley o de un precepto legal de carácter general, no tiene la doble vista suficiente para abarcarlo todo, ni sus ojos son los de un Pañoteo, o de un Argos". (14) .

La suspensión provisional se traduce en el mantenimiento del "estado que guardan las cosas" en el momento de decretarse, surtiendo efectos de -- una verdadera paralización del acto reclamado. La obligación que tienen las autoridades responsables de mantener las cosas en el estado que éstas se encuentran al decretarse la suspensión provisional, subsiste mientras no se resuelva el incidente correspondiente, negando o concediendo al quejoso la suspensión definitiva. En el primer caso, la autoridad responsable, a la cual el Juez de Distrito ordenó mantener las cosas en el estado en que se encontraban al proveer sobre la suspensión provisional en el acto inicial del incidente respectivo queda en libertad de proseguir la ejecución del acto reclamado; -

(13) Fernando Vega. Autor citado por Ignacio Burgoa Obra Cit. Pág. 752

(14) Fernando Vega. Autor citado por Ignacio Burgoa Obra Cit. Pág. 752

por el contrario, en el segundo la obligación de abstenerse de realizar dicho acto subsiste mientras no se dicte sentencia ejecutoria que resuelva el fondo del amparo.

La suspensión provisional importa la obligación de no alterar el estado en que se encuentren "las cosas", es decir, la situación creada por los actos reclamados, en el momento en que se notifique a las autoridades responsables la suspensión citada, de tal manera que ésta paraliza toda actividad o conducta de dichas autoridades que tienden a modificar, en cualquier sentido, la referida situación, beneficiando o perjudicando al quejoso.

Se dice que la cuestión que atañe a la suspensión del acto reclamado es accesorio o anexo a la principal, que es la de fondo, en la cual se contrae la constitucionalidad de la actuación autoritaria impugnada, porque sin la segunda no se puede suscitarse la primera, ya que es condición sine qua non que el quejoso o el agraviado solicite la protección de la Justicia Federal para que tenga opción a que se le otorgue la suspensión del acto que reclama de la autoridad responsable. Si no se provoca la cuestión de fondo, "ipso jure" no tiene lugar la cuestión sobre la suspensión, de lo que se concluye que ésta es accesorio de la primera, ya que, por otra parte, su resolución está supeditada, en cuanto a su eficacia, continuidad o finalización, al fallo judicial que ponga fin a petición del amparo de la Justicia Federal contra un acto de autoridad determinada, sin solicitar la suspensión del mismo, sólo en los casos limitativamente consignados en el artículo 123 de la ley de amparo el Juez, de Oficio la aborda. Todo lo anteriormente expuesto revela que, --

siendo la cuestión relativa a la suspensión del acto reclamado de índole incidental o accesoria a la controversia o contienda fundamental su substanciación procesal reviste carácter de incidente, tal como se le denomina legalmente.

El incidente de suspensión toma la forma de juicio o sea, es un procedimiento en el cual tienen lugar el debate entre las partes mediante la formulación de sus respectivas pretensiones contrarias, el acto de comprobación de las mismas y la resolución jurisdiccional que se dicte.

Ahora bien respecto de la suspensión provisional, en el propio auto inicial, y por la sola voluntad jurisdiccional unilateral, se puede decretar lo que se llama la suspensión provisional del acto reclamado. Esta suspensión es, desde luego, una paralización que afecta a la actividad autoritaria impugnada en la vía de amparo por el agraviado. Dichos conflictos se forman por las pretensiones o puestas de tales sujetos procesales, pues el quejoso exige que se conceda la citada medida cautelar y sus contrapartes que se le niegue.

Por tanto, la resolución que dicte el Juez de Distrito al dirigir el mencionado conflicto jurídico, es de carácter jurisdiccional; como merece a una cuestión accesoria, de tipo incidental, recibe el calificativo de interlocutoria, no teniendo, por ende, la naturaleza de "auto" como forma indebida se denomina por la Ley de Amparo. "La interlocutoria suspensiva puede contener triple solución: concesoria de la suspensión definitiva, denegatoria de ésta medida cautelar o declarativo de que el incidente respectivo queda sin mate-

ria. La interlocutoria suspensiva está sometida a reglas muy importantes, - establecidas legal y jurisprudencialmente, de tal manera que, al pronunciarla, el Juez de Distrito debe acatarlas" (15).

1.- Dicha interlocutoria no debe conceder la suspensión definitiva con el efecto de que se impida la continuación del procedimiento en el asunto -- que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él. - Esta disposición legal está corroborada por la jurisprudencia de la Suprema Corte, que refuta el procedimiento judicial como de orden público, sin que por ello, deba suspenderse. Conforme a tal principio, cuando el acto reclamado - emane de un procedimiento oficial o administrativo, la suspensión definitiva -- sólo debe otorgarse para evitar que se produzcan, en detrimento del quejoso, sus consecuencias o efectos extraprocesales.

2.- Al dictarse la interlocutoria suspensiva el Juez de Distrito no -- debe analizar la cuestión de si el quejoso o el tercero perjudicado hayan o no comprobado sus respectivos derechos, pues el exámen en estos es objeto de la detención constitucional.

3.- La jurisprudencia es impecable congruencia con la naturaleza del incidente de suspensión, ha establecido que en la interlocutoria suspensiva - no deben estudiarse cuestiones que se refieren al fondo del amparo.

Esta medida cautelar debe necesariamente concederse al quejoso por --

(15) Burgoa Ignacio. Obra Cit. Pág. 759

el Juez de Distrito si se satisfacen las tres condiciones genéricas de procedencia respectiva a que aludimos anteriormente. Por ende, en cuanto a su otorgamiento, la suspensión definitiva difiere radicalmente de la suspensión provisional pues, salvo que se trate de actos que importen el cobro de impuestos, multas u otros pagos fiscales, la solicitud de los mencionados obliga al juzgador a decretarla a diferencia de lo que sucede con la medida cautelar provisoria, que queda sujeta como ya dijimos, a la discrecionalidad del Juez de Distrito, a no ser que los actos reclamados afecten la libertad personal del quejoso, fuera de procedimientos judiciales, debiéndose conceder la suspensión definitiva, en la misma interlocutoria que la otorga se fijan los requisitos que debe de cumplir el quejoso para que surta sus efectos. Tales requisitos, salvo el que consiste en depósito del artículo 135, deben satisfacerse dentro del término de cinco días (artículo 139) por lo que, durante él, automáticamente quedan paralizados los actos que se hayan ordenado suspender, recuperando -- las autoridades responsables su potestad para ejecutarlos, una vez transcurrido, y sin perjuicio de que, en tanto no se realicen el quejoso llene los citados -- requisitos, según hemos afirmado.

CAPITULO V

1.- LA SUSPENSION PROVISIONAL, CRITERIO ESTADISTICO DE RESOLU-- CIONES DE LOS JUECES DE DISTRITO DE 1979 A 1981

Para elaborar el presente punto fué necesario llevar a cabo una inves-
tigación de carácter selectivo de expedientes de juicio de amparo en la sec--
ción de archivo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría
de la Reforma Agraria, y en los juzgados de Distrito de Oaxaca, Salina Cruz, _
Mazatlán, Culiacan, Hermosillo y Tijuana.

Se llevó a cabo una indagación de las resoluciones de suspensión provi-
sional y definitiva, sentencia y ejecutoria de quinientos expedientes de juicios
de amparo agrario promovidos por particulares contra resoluciones presidencia-
les a favor de núcleos de población ejidal, sería inadecuado para el fin de és
te tema enumerarlos a cada uno con su situación respectiva, se concretiza a _
dar un panorama del criterio adoptado por los Jueces de Distrito en todo el _
país.

En relación a la suspensión provisional y definitiva se encontraron cin
co situaciones bien palpables que a continuación se detallan:

- 1.- Se concede la suspensión provisional y se concede la suspensión -
definitiva.
- 2.- Se niega la suspensión provisional y se niega la suspensión defini-
tiva.
- 3.- Se concede la suspensión provisional y se niega la suspensión defi-
nitiva.

- 4.- Se niega la suspensión provisional y se concede la suspensión definitiva.
- 5.- No se informa incidente de suspensión.

SITUACION PRIMERA	Se presentó en un porcentaje de 8% de los expedientes revisados.
SITUACION SEGUNDA	Se encontró un porcentaje del 12% .
SITUACION TERCERA	Encontramos el mayor índice con un 38% .
SITUACION CUARTA	Se encontró un porcentaje del 27%.
SITUACION QUINTA	Se llegó a la conclusión que sólo el 15% de los asuntos investigados no se formó incidente de suspensión.

Lo anteriormente señalado, son los índices estadísticos de las situaciones que se presentan con mayor frecuencia en las resoluciones de la suspensión provisional y definitiva.

Ahora respecto de las resoluciones de fondo del juicio de amparo -- agrario, nos encontramos con las siguientes situaciones más comunes, conforme al estudio llevado a cabo.

- 1.- Se sobresee el juicio de amparo.
- 2.- Se concede amparo, causa ejecutoria.
- 3.- Se niega el amparo, causa ejecutoria.
- 4.- Se interpone el recurso de revisión entre la Suprema Corte de -- Justicia de la Nación, quedando firme la resolución.

5.- Se interpone recurso de queja, contra la resolución de la H. Suprema Corte de Justicia.

SITUACION PRIMERA	Se presenta en un porcentaje del 21%
SITUACION SEGUNDA	Encontramos un porcentaje del 9%
SITUACION TERCERA	Se encontró un índice del 10%
SITUACION CUARTA	Es la que más alto tiene el índice con un 37%
SITUACION QUINTA	Tiene 23%

Una vez anotados los índices de porcentaje de las resoluciones de suspensión provisional y definitiva como del fondo del asunto del juicio de amparo agrario, es importante hacer notar que lo que entorpece una inmediata solución es la tardanza en resolver una suspensión provisional, definitiva o fondo del asunto, que rebasan en forma exagerada los tiempos que indica la misma Ley de Amparo, encontrándonos casos que tardan hasta seis meses para resolver la suspensión provisional o hasta dos años para dar solución a la suspensión definitiva y hasta cuatro años para definir el Juicio de Garantías, todo esto en detrimento de la clase campesina quien ha sido más afectada por la economía mexicana, siendo favorecidos los propietarios de las superficies afectadas que en la mayoría de los casos son la parte quejosa en el juicio.

2.- INOPERANCIA DE LA SUSPENSION PROVISIONAL EN EL JUICIO DE -- AMPARO AGRARIO EN VISTA AL INTERES SOCIAL QUE REPRESENTA

La Constitución Política de 1917 fué la primera a nivel mundial en -- consagrar derechos de carácter social, tanto laborales como agrarios, en sus_ artículos 27 y 123 del ordenamiento citado, derivándose posteriormente el Código Agrario, ahora Ley Federal de la Reforma Agraria. A partir de 1917 el juicio de Amparo dejó de tener carácter individualista y pasó a ser proteccio_ nista de las clases sociales.

Los artículos 103 y 107 de la constitución establecieron diversas normas de excepción a las reglas generales en materia de amparo, así tenemos que - en la fracción III, párrafo segundo del artículo 107 constitucional, establecen_ la suplencia de la deficiencia de la queja así como la improcedencia del desis_ timiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia cuando se - afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal.

Al respecto el artículo 130 de la Ley de Amparo nos dice que el -- Juez de Distrito tiene facultad para tomar medidas que estime convenientes - para que no se defrauden derechos de terceros y se eviten perjuicios a los in_ teresados hasta donde sea posible o bien los que fueran procedentes. Por en_ de aunque dicho funcionario tiene potestad de conceder o negar la suspensión_ provisional, su arbitrio debe ser normado por estimación apriorística sobre si_ con alguna medida se puede afectar el interés social o violar las disposiciones de orden público.

Por todo lo señalado, el juicio de garantías, desde su creación ha -- constituido una actividad constante para avanzar en las áreas que permitan el perfeccionamiento de nuestro sistema jurídico.

Un paso más en el Poder Judicial Federal, se dió al publicarse en el diario oficial de la Federación el 5 de Enero de 1981, a iniciativa del señor_ Presidente de la República, José López Portillo, que los juicios de inconformi- dad establecidos por conflictos de lmites y bienes comunales, dejen de corres- ponder a la competencia del Pleno de la Suprema Corte y en lo sucesivo sea_ competente para conocer de dichos conflictos la Segunda Sala, para hacer - más expédito su trámite.

Asimismo, dentro de las necesidades existentes en las diversas Entida- des Federativas de nuestro país, la suprema corte ha establecidos Juzgados de Distrito para conocer exclusivamente de asuntos en Materia Agraria.

Es importante hacer incapie en la alta responsabilidad del Juez de Dis- trito, que debe tener muy presente el interés social de un núcleo de pobla- ción Ejidal al resolver una suspensión provisional o definitiva.

El negar o conceder la suspensión provisional, en el juicio de garan- tías de carácter agrario no resuelve absolutamente cuestión alguna, ya que en el caso de que se concediera la suspensión provisional no se puede proseguir_ con el acto reclamado; y si se niega la suspensión provisional tampoco se pue- de proseguir con el acto reclamado, mientras tanto no se resuelva la suspen-

sión definitiva, entonces no hay razón de que exista la suspensión provisional en el Juicio de Amparo Agrario y únicamente debe de permanecer la suspensión definitiva que sí resuelve dentro del marco procesal en que se encuentra, si se puede o no proceder con el acto reclamado que normalmente en el tema que nos ocupa es la ejecución de la resolución presidencial.

Por otra parte los único que ocasiona la suspensión provisional es demorar la solución al conflicto existente, afectando el interés social de los -- derechos de los núcleos de población ejidal.

3.- LA INDEBIDA APLICACION DE LA SUSPENSION PROVISIONAL EN EL JUICIO DE GARANTIAS AGRARIO - SOCIAL

La mayoría de los Jueces de Distrito que intervinieron en los asuntos que analizamos, no le dan la importancia que tiene la suspensión provisional y definitiva, ya que no se cumplen con las formalidades y plazos preestablecidos en la Ley de Amparo y tampoco vigilan ni defienden el interés social que prevalece a favor de los núcleos de población ejidal que en la mayoría de los casos son los terceros perjudicados.

Ya hemos hecho mención, que existe un alto porcentaje de resoluciones de suspensión provisional y definitiva así como del fondo del asunto del juicio de amparo agrario en forma extemporáneo con tiempos muy disparados y lo único que se logra es tardar aún más la solución de los problemas agrarios en detrimento de la clase campesina y favoreciendo a los propietarios de las superficies afectadas por las Resoluciones Presidenciales. Al respecto el maestro Ignacio Burgoa Orihuela nos señala en la Pág. 870 de su Obra "Los Procedimientos de amparo retardan y embargan y muchas veces frustran dicha reforma social". (16).

(16) Ignacio Burgoa O. Obra Cit. Pág. 870.

4.- ANALISIS Y JURISPRUDENCIA DE LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

De las reformas correlativas a la Ley de Amparo en decreto publicado en el Diario Oficial de la Federacion de 4 de Febrero de 1963, asi como de sus respectivas exposiciones de motivos y de su proceso legislativo, se concluye que por amparo en materia agraria se entiende el régimen peculiar -- que tiene por objeto la tutela jurídica especial de los ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal o cumunal, en sus derechos agrarios, que modificando algunos principios reguladores del tradicional juicio de garantías, se instituye en el contenido normativo de la citada adición a la fracción II del artículo 107 constitucional. Ahora bien si se tiene por objeto proteger a los ejidatarios, comuneros, núcleos de población ejidal o comunal en sus derechos y régimen jurídico en su propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios cabe concluir que tiene carácter de materia agraria, cualquier asunto en el que se reclamen actos que de alguna manera afecten directa o indirectamente el régimen jurídico agrario que se establecen a favor de los sujetos -- individuales o colectivos.

A continuación señalaremos las resoluciones de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación referente al tema que nos ocupa, consideradas de mayor importancia.

ACTOS RECLAMADOS EN MATERIA AGRARIA. SUBSTITUCION DE LOS SEÑALADOS EN LA DEMANDA POR LOS DEMOSTRADORES EN EL JUICIO.-

Tratándose de amparos en materia agraria promovidos por núcleos de población ejidal, no rigen las reglas generales de estricto derecho que deben aplicarse a los amparos genéricos administrativos, en lo particular en lo que se refiere a que el juez debe de limitar su estudio a la constitucionalidad de los actos que se hayan demostrado y que se hayan señalado en la demanda, - sino que, en acatamiento en lo dispuesto por el artículo 225 de la Ley de -- Amparo, debe examinar los que se hayan probado en el juicio, aún cuando -- sean distintos de los invocados en la demanda, pudiendo incluso el Juez de -- Distrito, en suplencia de la queja, substituir el acto señalado en la demanda por el que se haya demostrado en el juicio y acontecido así, no debe sobre--seerse en el juicio de garantías por inexistencia de los actos reclamados sino ordenarse la práctica de todas las diligencias necesarias para precisar los derechos agrarios de los núcleos de población como lo ordena el artículo 226 de la mencionada ley.

Amparo en revisión 347/80.- Núcleo de población Ejidal Ceiba Nueva municipio de Citlaltepec, Ver.- 21 de Abril de 1980 5 votos. ponente: Atanasio González Martínez.- Secretario Sergio Torres Eyra.

CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. CUANDO PROMUEVA EL JUICIO - UN NUCLEO EJIDAL, PROCEDE DECRETARIA SI LA SENTENCIA CONTRA - LA QUE SE INTERPONE EL RECURSO DE REVISION LO BENEFICIA.- Cuando el juicio de Amparo ha sido promovido por un núcleo de población ejidal - y la sentencia que se dicta en la audiencia constitucional lo beneficia, al fallarse el recurso de revisión interpuesto contra ella, en caso de que transcu--

ra el término de 180 días hábiles a que se refiere el artículo 74 de la Ley de Amparo, (300 días incluyendo los inhábiles, conforme a la reforma del 30 de Abril de 1968), sin promoción de la parte recurrente y sin actuación judicial, procede decretar la caducidad de la instancia, al no operar circunstancia alguna, impositiva de las previstas por los artículos 2º y 74, fracción V, de la Ley de Amparo, toda vez que la firmeza del fallo recurrido no afecta derechos del núcleo ejidal quejoso sino que, por el contrario, lo favorece.

A.R. 2033/66.- El Sasabe, Magdalena, Sonora.- 5 votos.

A.R. 4657/77.- La Cañada, Coeneo, Michoacán.- Por unanimidad.

A.R. 3101/79.- Juan de Dios Peza, Chinampa, Veracruz.- 4 Votos.

DESISTIMIENTO DE LA ACCION CONSTITUCIONAL Y DEL RECURSO DE REVISION POR NUCLEO EJIDAL, IMPROCEDENTE DEL.-

Cuando en atención a lo que dispone la fracción I del artículo 231 de la Ley de Amparo un núcleo de población ejidal desiste de la acción constitucional ejercida y del recurso de revisión interpuesto por virtud del acuerdo tomado en Asamblea General de ejidatarios en el que se facultó a su comisariado ejidal para tal desistimiento, éste debe desecharse por improcedente, toda vez que el artículo 107 de la Constitución, en su fracción II último párrafo, - expresamente proscrib[e] el desistimiento cuando se afectan los derechos de los ejidos: por tanto, es evidente que atendiendo a la jerarquía de la Ley debe - estarse a lo que ordena el precepto constitucional.

A.R. 5734/79 Nombre de Dios Mpio. Chihuahua.- 5 Votos.

11 de junio de 1980.- Ponente: Eduardo Langle Martínez.

EJECUCION DE RESOLUCIONES PRESIDENCIALES, DELEGADOS DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA (DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION), LES INCUMBE VIGILAR POR LA.-

La interpretación congruente del artículo 13, apartado A, Fracción V, de la Ley Federal de la Reforma Agraria, en relación con los artículos 67 y 72 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, (antes -- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización), conduce a determinar que el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria, incumbe velar bajo su estricta responsabilidad, a la exacta ejecución de las resoluciones presidenciales una vez que las autoridades agrarias superiores ordenan tal ejecución, pero no ordenar él, por sí, la repetida ejecución.

A.R. 3226/76.- Marfa Tafuya.- 4 votos ponente: Eduardo Langle.

A.R. 2916 .- Teodoro Bermudez.- 4 votos ponente: Carlos Del R.

A.R. 3243 .- Crisologo González.- 4 votos ponente: Carlos Del R.

EJECUCION DE RESOLUCIONES PRESIDENCIALES EN MATERIA --- AGRARIA, EXISTENCIA DE LOS ACTOS RECLAMADOS.-

Cuando se reclaman órdenes de ejecución de una resolución presidencial en materia agraria, por estimar que disponen un inexacto cumplimiento de ésta, o cuando se impugna la ejecución material propiamente dicha por --

considerarla indebida, para tener por acreditados los actos reclamados es suficiente, según sea el caso, que se demuestre la existencia de las ordenes correspondientes, o bien la ejecución misma: quedando a cargo del análisis que sobre el fondo del negocio se realice, determinar si las órdenes o la ejecución resultan correctas o incorrectas, por ajustarse, o no, a los términos de la resolución presidencial relativa, ya que no es razonablemente posible decidir a prioridades esa cuestión.

A.R. 3493.- La Gloria, Castaño, Coahuila. Unanimidad 4 votos.

EJECUCION DE RESOLUCIONES PRESIDENCIALES.-

De acuerdo con lo establecido por el artículo 254 del Código Agrario (307 de la Ley Federal de la Reforma Agraria) una resolución presidencial puede considerarse debidamente ejecutada cuando se han cumplido todos los requisitos que dicho precepto establece. Del exámen de esos requisitos se deduce que el mas importante, por ser propiamente con el que se alcanza el principal objetivo de la resolución presidencial y sin cuyo cumplimiento no podría estimarse que ha habido ejecución, es el consistente en el apeo y deslinde de las tierras concedidas y en la posesión definitiva de las mismas; de tal manera que si en el acta relativa no se determinan que se cumplió con dicho requisito, no podrá estimarse ejecutada la resolución, no obstante que en aquella se especifique que se llevó al cabo la ejecución en forma virtual, o en términos hábiles, o que la posesión definitiva se le hubiese dado al poblado beneficiado con anterioridad a la diligencia de apeo y deslinde, ya que a lo que se debe atenderse, según lo expuesto, es así se cumplió o no con el menciona

do requisito.

Amparo en revisión 5873/77.- Moisés Mondragón Ruiz y otros (Comisariado Ejidal Xhete, Municipio de Aculco, México).- 19 de Octubre de 1978
Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Carlos del Rfo Rodríguez.

QUEJA INTERPUESTA POR NUCLEOS DE POBLACION EJIDAL O COMUNAL, CON APOYO EN LAS FRACCIONES IV Y V DEL ARTICULO 95 -- DE LA LEY DE AMPARO. PUEDE HACERSE VALER EN CUALQUIER TIEMPO.

Al establecer el artículo 97, fracción IV, de la Ley de Amparo, que cuando el quejoso sea un núcleo de población ejidal o comunal, la queja podrá interponerse en cualquier tiempo, mientras no se haya cumplimentado debidamente la sentencia que concedió el amparo, debe entenderse que comprende tanto la queja formulada en la fracción IV del artículo 95 de la Ley de Amparo, como la que se interpone con apoyo en la fracción V de ese mismo precepto.

Queja 89/67.- Comisariado Ejidal del Poblado de Platón Sánchez Mpio. del mismo nombre. Ver.- Unanimidad de 4 votos.

EJECUCION INCORRECTA DE RESOLUCION PRESIDENCIAL.-

Si los actos reclamados, en relación con los conceptos de violación, -

se refieren a inexacta ejecución de la resolución presidencial realizada sin -- que las autoridades organizadoras hayan dispuesto esa indebida ejecución, es - necesario distinguir entre la orden de ejecución, que en sí mismo no es viola- toria de garantías, y la ejecución que, por ser irregular, sí viola garantías in- dividuales.

A.R. 3492/64.- Jaime Gaytán Valenzuela.- 5 votos.

A.R. 1359/58.- Lilia Mojica de Mojica.- Unanimidad de 4 votos.

A.R. 1410/72.- Alfonso Soto Bartell.- Unanimidad de 4 votos.

A.R. 2158/83.- Marco Menchaca Terrazas.- Unanimidad de 4 votos.

A.R. 1198/74.- Miguel Angel Soto y otros.- Unanimidad de 4 votos.

RESOLUCION PRESIDENCIAL DOTATORIA. CESAN LOS EFECTOS - DE LA ORDEN DE SU EJECUCION, DE PRESENTARSE LOS ELEMENTOS DE LA CONDICION A QUE SE HAYA SUJETADO.-

Si la orden de ejecución de una resolución presidencial dotatoria de - ejidos reclamada en amparo condiciona su cumplimiento a que no exista impe- dimento legal, comprobada la existencia de algún impedimento, que incluso no permita la ejecución debido a diversos problemas técnicos y legales, y ameri- te el envío de las actuaciones a las autoridades agrarias superiores para el -- exámen de la situación legal y técnica, tal impedimento de la orden, por lo_ que debe concluirse que han cesado los efectos jurídicos de dicha orden, tal_ como fue reclamada, y por lo tanto procede el sobre seimiento en el juicio - constitucional, de acuerdo con los artículos 73, fracción XVI y 74, fracción - III, de la Ley de Amparo.

A.R. 4370/70.- Basilia Peña González y otros.- Unanimidad de 4 votos.

EJIDOS, AMPARO PROCEDENTE EN CASO DE .-

Las demandas de amparo deben ser admitidas cuando el acto reclamado se haga consistir no en resoluciones dotatorias de ejidos o en sus correctas ejecuciones, sino en actos de ejecución llevados a cabo de tal suerte, que se tomen tierras no incluidas en el perfmetro de la dotación.

CONCLUSIONES

1.- La máxima autoridad agraria es el Presidente de la República, éste a la vez delega sus atribuciones a un Secretario de la Reforma Agraria, - éste en cada entidad federativa tiene un delegado de la propia secretaría des de el punto de vista administrativo se ha delegado las facultades hasta llegar a las Delegaciones Agrarias.

2.- Las acciones agrarias intentadas por núcleos de población ejidal y comunal o bien por particulares, deben de substanciarse y resolverse en la -- misma delegación agraria, con la intervención directa de la Comisión Agraria Mixta y tener únicamente una instancia, llevando a cabo una simplificación - administrativa efectiva, para ello se requiere estructurar una área de audito-- ría y supervisión en oficinas centrales para que se vigile el cumplimiento de_ la Ley Federal de la Reforma Agraria y sus lineamientos institucionales; y -- así tendríamos una relación mas directa entre la máxima autoridad Agraria, - a través de la Delegación Agraria y los grupos solicitantes de tierras, teniendo una justicia inmediata y expédita:

3.- Para la ejecución de las Resoluciones Presidenciales establecidas - en la Ley Federal de la Reforma Agraria, debe hacerse un análisis estricto - y real para que se incluyan únicamente aquellas que muestren evidencias rea- les y legales que sean factibles para su ejecución, tomando siempre como re- ferencia el interés social de los núcleos de población ejidal procurando siem- pre satisfacer sus peticiones.

4.- La Suspensión Provisional en el juicio de Amparo Agrario no debe existir, ya que en sus diversas posturas dentro del incidente suspensorial afecta el interés social de los núcleos de población ejidal o comunal, tal como lo hemos demostrado en el capítulo cuarto.

5.- La Suspensión definitiva si tiene justificación en el juicio de garantías como también en el Juicio de Amparo Agrario, porque resuelve una instancia incidental, dejando en aptitud a la autoridad responsable para proseguir el acto reclamado o bien ordena suspender mientras tanto no exista ejecutoria firme.

6.- Se debiera elaborar un compendio de preceptos legales, Ley Federal de la Reforma Agraria, Ley de Amparo, Jurisprudencia y algunas disposiciones que coadyuven a darle importancia debida a la ejecución de resoluciones presidenciales, encaminada a respetar el interés social que representan -- los núcleos de población ejidal o comunal y en esta forma se procuraría mas justicia social en el campo.

7.- Los obstáculos legales para la ejecución de las resoluciones presidenciales tienen solución, tomando en consideración las proposiciones hechas -- en las conclusiones anteriormente señaladas, ya que han sido impedimentos -- que obstruyen los objetivos principales de la Reforma Agraria en México, frustrando así los anhelos de los campesinos de ver realizada la Justicia Social en el Campo.

BIBLIOGRAFIA

- _____ Alcalá Zamora y Castillo, Niceto.- Derecho Procesal Mexicano.
Editorial Porrúa 1979 .
- _____ BUEN. Demófilo de.- Introducción al estudio del Derecho.
Editorial Porrúa 1980 .
- _____ Burgoa, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano.
Editorial Porrúa 1981 .
- _____ Burgoa, Ignacio.- El Juicio de Amparo
Editorial Porrúa 1979 .
- _____ Chávez Parrón, Martha.- El Derecho Agrario en México.
Editorial Porrúa 1979 .
- _____ García Maynez, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho.
Editorial Porrúa 1978 .
- _____ Lemus García Raúl.- Derecho Agrario Mexicano
- _____ Luna Arroyo, Antonio.- Derecho Agrario Mexicano.
Editorial Porrúa 1980.
- _____ Mendoza y Núñez, Lucio.- El Problema Agrario en México.
Editorial Porrúa 1976 .
- _____ Pallarez Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal.
Editorial Porrúa 1960 .
- _____ Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano
Ley Federal de la Reforma Agraria.
Editorial Porrúa 1981 .

_____ Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria S.R.A

Editora de Periódicos S.C.L. 1984

_____ Jurisprudencia en Materia Agraria .

Editorial S.R.A 1981

_____ Diccionario de Derecho Procesal.