



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DE LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN EL JUICIO DE AMPARO AGRARIO



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA AUXILIAR DE
EXÁMENES PROFESIONALES

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANA MARIA TORRES SALGADO



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

I N D I C E:
=====

PAG.

DE LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN EL
JUICIO DE AMPARO AGRARIO.

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

1

BREVE REFERENCIA A LA EVOLUCION Y JUSTIFICACION DEL
AMPARO AGRARIO EN EL DERECHO MEXICANO.-CARACTERISTI
CAS ESPECIALES Y NOTAS DISTINTIVAS CON EL AMPARO AD
MINISTRATIVO PROMOVIDO POR PROPIETARIOS DE BIENES
RUSTICOS..

6

CAPITULO PRIMERO

EL QUEJOSO Y LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO-
DE AMPARO AGRARIO.

1.- EL QUEJOSO.-

18

- A) NUCLEO AGRARIO EJIDAL Y COMUNAL.- SU REPRESENTACION LEGAL.- COMITE PARTICULAR EJECUTIVO.- SU FUNCION.- 20
- B) TITULARES DE DERECHOS AGRARIOS INDIVIDUALES. PERSONALIDAD LEGAL.- 31
- C) ANALISIS JURIDICO DEL QUEJOSO, CUANDO ESTE ES PEQUEÑO PROPIETARIO, TITULAR DE CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD Y PROPIETARIOS O POSEEDORES DE INMUEBLES RUSTICOS.- COMENTARIOS Y JURISPRUDENCIA. 34

2.- AUTORIDAD RESPONSABLE.

- A) CONCEPTO DE AUTORIDAD. 45
- B) AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTO DE AMPARO.- DETERMINACION JURIDICA DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS YA POR DEPOSICION EXPRESA DE LA LEY, YA POR FUNCIONES.- COMENTARIOS Y JURISPRUDENCIA.- 42

CAPITULO SEGUNDO

CONCEPTO DE LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN EL JUICIO DE AMPARO AGRARIO.

1.- ANALISIS JURIDICO.	66
A) LA LITIS CONSTITUCIONAL	67
B) EL INTERES CONSTITUCIONAL.	67
C) NECESIDAD DE LA MEDIDA "CAUTELAR".	67
2.- NATURALEZA JURIDICA DE LA SUSPENSION.	73
3.- EFECTOS DE LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS.	76
4.- CONDICIONES RESOLUTIVAS A QUE SE ENCUENTRA SUJETA LA SUSPENSION.	78
5.- OBJETO DE LA SUSPENSION.	79
6.- LA SUSPENSION DE OFICIO.- NOTAS DISTINTIVAS Y DIFERENCIACION CON LA SUSPENSION A PETICION DE PARTE, EN EL JUICIO DE AMPARO AGRARIO.	79
A) IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA EN AMPARO PROMOVIDOS POR PROPIETARIOS DE BIENES RUSTICOS.- REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.-	92
B) FACULTADES EXPRESAS Y DISCRECIONALES DEL JUZGADOR.-	95
C) RECURSOS.- COMENTARIOS Y JURISPRUDENCIA.-	104

CAPITULO TERCERO

LA NATURALEZA DE LA SUSPENSION EN RELACION CON-
LA EXISTENCIA Y NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO.

1.- CLASIFICACION DE LOS ACTOS .

A) DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO: a) ACTO EXISTENTE.- b) ACTO PRESUNTIVAMENTE EXISTENTE.- c) ACTO INMINENTE.- d) ACTO INEXISTENTE.- e) ACTOS INSUBSISTENTES.- y f) ACTOS FUTUROS INCERTOS O PROBABLES.- 109

B) EN CUANTO AL ORIGEN 112

C) EN RELACION A LA ACTIVIDAD DE LA RESPONSABLE 114

 a) ACTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS 114

 b) ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS 115

 c) ACTOS PROHIBITIVOS 116

 d) ACTOS DECLARATIVOS. 117

D) ATENDIENDO A LA CONSUMACION DE LOS ACTOS 119

 a) ACTOS CONSUMADOS.

 b) ACTOS NO CONSUMADOS

 c) ACTOS DE TRACTO SUCESIVO. 120

2.- ANALISIS JURIDICO DE LOS PRINCIPALES ACTOS-
EMANADOS DE LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE -
LA ADMINISTRACION AGRARIA (PODER EJECUTIVO-
FEDERAL)

a) .- RESOLUCIONES PRESIDENCIALES. 121

b) .- MANDAMIENTOS GUBERNAMENTALES 123

c) .- DICTAMENES DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.- CASOS ESPECIFICOS EN QUE SON RECURRENTE EN VIA DE AMPARO. 127

d) .- RESOLUCIONES DE LA COMISION AGRARIA MIXTA. 127

CAPITULO CUARTO

LA MATERIA DE LA SUSPENSION EN RELACION CON LA EXISTENCIA Y NATURALEZA DEL ACTO LEGISLATIVO - RECLAMADO.

1.- LOS ARTICULOS 22, FRACCION I; 73 FRACCION XII PARRAFO SEGUNDO DE LA LEY DE AMPARO	129
2.- ACTOS LEGISLATIVOS AUTOAPLICATIVOS Y ACTOS LEGISLATIVOS HETEROAPLICATIVOS.	129
3.- LA MATERIA DE LA SUSPENSION EN RELACION CON LOS ACTOS LEGISLATIVOS AUTOPALICATIVOS QUE SE COMBATEN A PARTIR DEL PRIMER ACTO DE APLICACION.	130
4.- LA MATERIA DE LA SUSPENSION EN RELACION CON LA LEY HETEROAPLICATIVA.	130
5.- BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.- COMENTARIOS.-	132
CONCLUSIONES	133
B I B L I O G R A F I A	136

*

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

Considerando que el tema central del presente estudio lo constituye, la Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo Agrario, hemos de efectuar una breve y genérica referencia del juicio de amparo en general, ya que como veremos en el curso de este tema, la Suspensión no es sino un incidente que tiene lugar y vida dentro de aquél; la suspensión, es la parte más práctica, esencial y conocida del Amparo mismo y tan es así, que el pueblo en su juicio rápido, sencillo y definitivo confunde en la vida diaria a la suspensión del acto reclamado con el Amparo mismo, no obstante que las diferencias técnicas son muy grandes entre ambos.

En los tiempos actuales instituciones jurídicas como la suspensión del Acto Reclamado, no sólo deben estudiarse, sino plasparse en la Ley para que den resultados prácticos de Justicia. Tal y como opera actualmente la Suspensión de los Actos reclamados resulta en la práctica forense un verdadero laberinto jurídico, debido a la falta de un criterio unificado y técnico del concepto de la Suspensión, tanto en los litigantes como en los encargados mismos de la impartición de Justicia.

Tal suspensión implica la paralización inmediata del Acto reclamado, es la mejor medida contra el abuso del Poder y contra las exacerbaciones de las autoridades arbitrarias, caprichosas o injustas. En el presente estudio nos permitimos proponer un principio de reforma a la Ley de Amparo, con vista a que se realice en un país tan lleno de demagogia, el Espíritu de la Justicia a través quizá de la única institución respetable y respetada como lo es el Juicio de Amparo.

El artículo 107 de la Constitución General de la República preve los procedimientos y principios conforme a los cuales se sustanciarán las hipótesis previstas en el artículo 103 de la propia Carta Magna.

He ahí las bases constitutivas sobre las que descansa nuestra Justicia Federal; su importancia y vital trascendencia mantienen latente y encendida la llama inextinguible de la fe y esperanza del gobernado por un orden más justo de vida, porque, como dijo Eduardo J. Couture: "LA CONSTITUCION VIVE EN TANTO Y CUANTO SEA APLICADA POR LOS JUECES".

De lo anterior se viene en conocimiento que la Suspensión del Acto Reclamado, cualquiera que sea el criterio que se --

adopte respecto a su naturaleza y teleología, constituye para el juicio de amparo lo que para un organicista sería la función respiratoria que da vida al ser y sin la cual perecería. En resumen, la suspensión tiende a mantener en orden una vida social y política, con seguridad jurídica sobre soluciones firmemente ancladas en el Derecho.

*

"EL JUICIO DE AMPARO EN EL DERECHO MEXICANO"
 =====

Sobre la denominación de "Juicio de Amparo", nos permitimos anotar el criterio del Dr. Alfonso Trueba: "Los autores han preferido el rótulo "Juicio de Amparo" para encabezar sus trabajos, si a los nombres nos atuviéramos, se diría que los tratadistas sólo se han propuesto el objetivo del Derecho o sea el Proceso, de tal suerte que las palabras usadas para dar a conocer el asunto, comprende sólo parte de ella.

La observación aún perfunctoria del extenso campo del Derecho Positivo Mexicano, nos permitirá descubrir una zona de normas ligadas entre sí por el fin que las determina. De este complejo de normas, podemos decir con razón que constituye una disciplina jurídica autónoma es el Derecho de Amparo". (*)

Para entender qué es el Derecho de Amparo, deben analizarse las reglas constitucionales sobre las que se levanta la estructura del sistema:

La primera de estas reglas, crea la justicia de la unión, o sea el poder judicial de la federación y deposita su ejercicio en tres órdenes de Tribunales, a saber: Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. (Artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

La segunda regla dice: "Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Esta regla copiada de la Constitución de 1857 (Artículo 101), contiene desde luego una regla de jurisdicción; para distinguir sus atributos se hace necesario definir previamente el concepto de jurisdicción:

(*).- ALFONSO TRUEBA, "DERECHO DE AMPARO", EDITORIAL IUS. PRIMERA EDICION, 1974, PP. 10.

"Jurisdicción es la potestad conferida por el Estado a determinados órganos para resolver mediante la sentencia, las cuestiones litigiosas que le sean sometidas y hacer cumplir sus propias resoluciones".

El Estado cumple su función jurisdiccional de tres maneras:

- I.- Organizando la administración de justicia,
- II.- Determinando la Competencia de los tribunales que la integran,
- III.- Estableciendo las Reglas procedimentales a que deben sujetarse los jueces y litigantes en la subs-tanciación de los procesos.

Así pues, la jurisdicción debe ser definida como: "La función del Estado que tiene por fin, la actuación de la voluntad concreta de la Ley mediante la sustitución, por la actividad de los órganos públicos, de la actividad de los particulares o de otros órganos públicos, sea al afirmar la existencia de la Ley, sea al hacerla prácticamente efectiva. (*)

"Jurisdicción, es la facultad de decidir con fuerza vinculativa para las partes, una determinada situación controvertida. (**)

En función de lo expuesto, podemos definir la Jurisdicción, como la potestad conferida por el Estado a los Tribunales Federales, de resolver las cuestiones litigiosas que le sean sometidas, con motivo de la violación o desconocimiento de intereses jurídicos tutelados por la Ley Fundamental." (***)

Ahora bien, Jurisdicción, etimológicamente, significa: - Decir o declarar el Derecho y sin ánimo de agotar este importante como controvertido tema, hemos de concluir que el Estado como organización jurídica de la Sociedad y por lo que hace a las controversias constitucionales donde la pretensión se deduce contra un órgano o agente del propio Estado, al ejercerse el derecho a la Jurisdicción contra la Autoridad pública, se pide al Juez su intervención para que haga cumplir y respetar la voluntad de una --

(*).- CHIOVENDA GIUSEPPE.- Instituciones de Derecho Procesal Civil. pp. 136.

(**).- BECERRA BAUTISTA.- El Proceso Civil de México.- Libro I, Cap. II.

(***).- TRUEBA ALFONSO.- Ob. cit. pp. 14.

norma superior jerárquicamente con respecto a otras normas de menor jerarquía, es decir LA NORMA CONSTITUCIONAL, de manera que el Estado se protege a sí mismo y evita la resistencia violenta. Se ha dicho que por este medio, lo que se pretende es la tutela o -- control de la Constitucionalidad.

Si esto es así, la jurisdicción, tiene por objeto, no la defensa de la Ley, sino de los Bienes que la Ley garantiza; en resumen, la finalidad es la Justicia, entendiendo por tal no sólo -- la conformidad con una regla, sino como señala Carnelutti: EL CONJUNTO DE REGLAS SUPERIORES AL DERECHO CUYA EXISTENCIA MAS AUN QUE POSTULADA ESTA DEMOSTRADA TANTO POR NUESTRA VIDA INTERIOR COMO -- POR LA HISTORIA".

De acuerdo con lo expuesto, es de concluirse que el Derecho de Amparo es: "EL CONJUNTO DE NORMAS QUE ATRIBUYEN A LOS ORGANOS DE LA JUSTICIA DE LA UNION, LA POTESTAD DE JUZGAR SOBRE LA -- CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS DE LA AUTORIDAD PUBLICA, REGULA -- EL FUNCIONAMIENTO DE DICHS ORGANOS Y DETERMINA LAS FORMAS DE CON -- DUCIR Y RESOLVER LAS CONTROVERSIAS". (*)

(*).- TRUÉBA ALFONSO.- EL DERECHO DE AMPARO.- Ob. cit. pp. 19.

BREVE REFERENCIA A LA EVOLUCION Y JUSTIFICACION DEL
AMPARO AGRARIO EN EL DERECHO MEXICANO

Tratadistas contemporáneos, ya alejados de prejuicios -- anacrónicos, han propugnado por la socialización de nuestro juicio de Amparo, el cual como ha sostenido el maestro Burgoa ha dejado de tener una tónica exclusivamente individualista, asumiendo perfiles de institución social, impartiendo tutela a todo sujeto moral o físico bien, de derecho privado, social o público.

Es bien sabido, que en su concepción primaria, las Garantías constitucionales tuvieron como objeto fundamental asegurar -- los llamados derechos del hombre, tomando en cuenta exclusivamente al individuo como persona física, como consecuencia de una -- ideología puramente individualista, plasmada en el texto Constitucional del 57. Sin embargo, aún bajo el régimen de la Constitución de 1857, se presentó la necesidad jurídica de estimar protegibles mediante el juicio de amparo a las personas morales de derecho privado llamadas corporaciones, de las cuales no se podía -- definir si pudieran ser titulares de garantías individuales, al implicar meras "ficciones de la ley", de manera que no se podía -- dejar sin protección a dichas entidades, bajo una apreciación literal y limitativa del concepto de las llamadas Garantías individuales, destacando, la impropiedad de dicha locución, para designar a las garantías constitucionales.

Lamentablemente en nuestra Constitución vigente (1917) -- dichas garantías se han seguido denominando Individuales, no obstante, haber reconocido personalidad a instituciones socio económicas tales como pueblos, rancherías, tribus, etc. (artículo 27) -- a las que consideró con capacidad para recibir dotación de tierras y aguas, así como para disfrutar en común estos bienes; declarando así mismo el derecho de asociación profesional o de sindicación en favor de los trabajadores (artículo 123).

Estas entidades de derecho social agrario y obrero, gozan de lo que se ha dado en llamar Garantías Sociales, entendidas como "un conjunto de derechos subjetivos consagradas constitucionalmente y por la legislación ordinaria emanada de la Carta Fundamental (agraria y obrera) integrando un régimen de seguridad jurídica de contenido eminentemente social. (*)

(*).- BURGOA IGNACIO.- El Juicio de Amparo.- Editorial Porrúa, -- Décimoctava Edición. México, D. F. 1982.
Pág. 886.

Ahora bien, de las llamadas Garantías Individuales, al menos las de seguridad jurídica que comprenden las de audiencia y legalidad previstas por los artículos 14 y 16 constitucionales -- son susceptibles de disfrutarse por los diversos tipos de sujetos físicos o morales en cuanto puedan ser lesionadas por actos de autoridad.

Como veremos en el curso del presente estudio, la connotación de materia agraria, se integra substancialmente con las -- disposiciones del artículo 27 Constitucional, así como de las leyes reglamentarias que derivan de dicho precepto, dentro de esta materia agraria, se ubican sujetos individuales y entidades colectivas quienes en su calidad de gobernados pueden llegar a ser -- afectados en sus derechos por actos de autoridad, quebrantando -- sus garantías sociales, por lo que, en defensa de su lesado derecho pueden acudir al Juicio de Amparo, de tal forma que: "La procedencia del juicio de Amparo en materia agraria es, pues, el corolario lógico y natural de la substancia jurídica de esta importantísima garantía constitucional. (*)

La proyección social del juicio de Amparo en materia -- agraria se perfila claramente en las ediciones introducidas al artículo 107 de nuestra Carta Magna, por decreto del 30 de octubre de 1962, publicado en el diario Oficial de la Federación del 2 de noviembre siguiente. La iniciativa presidencial que las propuso -- propugna por que "el juicio de amparo sea un verdadero instrumento protector de la garantía social que consagra el artículo 27 -- Constitucional del amparo en estricto derecho." (**)

El aspecto teleológico del juicio de amparo como preservador de las garantías sociales, se corroboró con las reformas -- propuestas a la Ley de Amparo, ante el Senado de la República, esta iniciativa correspondiente, en la que se manifestó: "...esta -- iniciativa tiene el propósito de hacer del amparo, no solo el instrumento para la defensa del interés individual, sino el escudo -- protector del régimen jurídico ejidal creado por la Revolución Mexicana. Deseamos hacer del amparo un medio eficaz para impedir la reconcentración de la propiedad territorial y para impedir también -- bién los despojos en perjuicio de los pueblos, de los comuneros y de los ejidatarios..."

Por su parte las comisiones senatoriales que dictaminaron -- favorablemente dicha iniciativa expusieron:

"...los orígenes del juicio de amparo son acordes con la

(*).- BURGEOA IGNACIO.- Ob. cit. pp. 890.

(**).- Iniciativa del 26 de Diciembre de 1959.

ideología dominante en el país durante la época de la Reforma y de la Constitución de 1857, con todos sus antecedentes liberales-individuales.

"...El enorme progreso marcado en la Constitución de 1917, y sus reformas sucesivas, así como de las leyes que de ella han emanado, con la instauración de importantísimas provisiones sociales, en los artículos 27 y 123 y otros, hizo necesaria a su vez, la institución de los derechos sociales, y ello no sólo en forma declarativa, sino también con la fuerza tutelar del Estado, y la consecuente necesidad de extender el juicio de amparo a todas las garantías constitucionales, consignadas aún fuera del capítulo relativo a los derechos y garantías individuales..." En efecto, acorde con nuestra historia constitucional, de la que forma parte esencial la evolución del juicio de amparo, al grado de que es uno de los elementos de la fe substancial del pueblo en sus instituciones, deben crearse normas de tal naturaleza que aquellas prevenciones y derechos sociales queden garantizados eficazmente y con ellos, los derechos individuales que entrañan y que con ellas se integran, tales como son las previsiones de la Reforma Agraria que contiene el artículo 27 Constitucional..."(*)

Asentado lo anterior, nos resta efectuar una breve reseña histórica respecto del proceso histórico del juicio de Amparo en materia Agraria.

"Al margen de todo interés material y político, desde los puntos de vista lógico, teórico y jurídico, sólo hay reforma cuando se cambia un estado de cosas existentes. La palabra Reforma viene del latín reformare, que significa "dar nueva forma" volver a formar, rehacer.

La reforma agraria parte necesariamente de la redistribución de la propiedad territorial. La misma palabra reforma está indicando una transformación en los modos o patrones existentes, en un país determinado de la distribución de la tierra. Si no hay cambio fundamental de estos modos o patrones, no puede hablarse propiamente de Reforma Agraria." (**)

Así, pues, en México, la Reforma Agraria no se implantó y consumó en un solo momento, siendo todo un procedimiento de orden socio-económico; antes de la Constitución de 1917, ésta se tradujo en diversos planes; tal es el caso del Plan de San Luis -

(*).- Sesión del Senado del 22 de diciembre de 1962.- Página - 245.

(**).- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- Introducción al Derecho Agrario.- Editorial Porrúa, Segunda Edición, Mex. 1966.

del 5 de octubre de 1910 a través del cual, Madero declara sujetos de revisión todas las disposiciones de la Secretaría de Fomento y los fallos de los tribunales que hubieran provocado el despojo de las tierras y aguas de los pueblos indígenas; posteriormente en el Plan de Ayala, expedido por Zapata el 28 de noviembre de 1911 se proclama que los pueblos debían entrar en posesión de los terrenos, monte, y aguas que hubieren usurpado los hacendados o caciques, ordenándose la expropiación de los bienes monopolizados por los propietarios de ellos.

Tres años después, Carranza lanza el famoso Plan de Veracruz, el 12 de diciembre de 1914, asegurando la expedición de leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad, con intención de disolver los latifundios y restituir a los pueblos las tierras de que habían sido despojados. Poco tiempo después el 6 de enero de 1915, fué expedida la conocida Ley del 6 de enero de 1915, considerado el primer intento serio para encaminar eficazmente la reforma agraria y que viene a constituir el antecedente e inmediato del artículo 27 de la Constitución de 1917, además la Ley Constitucional a que fué erigida por el Congreso de Querétaro, para regir la restitución de todas las tierras, bosques y aguas de que hubiesen sido privados los conductos, rancharías, pueblos, congregaciones, tribus y otras corporaciones de población existentes desde la Ley del 25 de junio de 1856, es decir, la Ley de Desamortización de fincas rústicas y urbanas, administradas por corporaciones civiles y eclesiásticas expedida por Comonfort. Sin embargo, el espíritu revolucionario que inspiró la Ley del 6 de enero de 1915, encaminada hacia la consecución de una verdadera reforma agraria fue desvirtuado por el mismo Carranza en el proyecto Constitucional que envió al Congreso de Querétaro; pues a pesar de que el artículo 27 se advierte el propósito de que a los pueblos se les restituyan o se les dé nuevos ejidos, dejó a la legislación reglamentaria la previsión de la manera de hacerlo sin haber incorporado en él ninguna de las progresistas disposiciones de dicha ley (*), con estos antecedentes el 24 de enero de 1917, se formuló una iniciativa y previo su dictamen y discusión en el Congreso de Querétaro, se convirtió en el artículo 27 constitucional; como es de notarse, este artículo base de la materia agraria ha experimentado diversas modificaciones siendo reestructurado en 1934 e introduciéndose nuevas reformas en 1946, de tal manera que puede concluirse que la normación constitucional en materia agraria abarca varias etapas que nos abstenemos de pasar a detallar, por no constituir el tema Central del Presente Estudio.

Así pues, la ingerencia de los tribunales federales en el problema agrario, a través del juicio de garantías, no se hizo

(*).- Ley del 6 de Enero de 1915.

esperar, cumpliendo nuestro más Alto Tribunal con su deber, como órgano de tutela constitucional y de la legalidad, frente a los diversos actos de autoafidanza que propendían a la realización de la Reforma Agraria.

Dicho juicio de Amparo ha ido tomando diversa tónica de acuerdo con los requerimientos fácticos y jurídicos de la secuela histórica que ha recorrido la reforma agraria; uno de los aspectos fundamentales de este proceso, fué el requisito relativo a la "categoría política" que debía satisfacer todo pólado para tener derecho a recibir dotación de tierras y aguas, requerimiento que vino a entorpecer los fines de la Reforma Agraria (*), además de que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, llegó a reafirmar este requisito de categoría política que debía satisfacer todo pólado para tener derecho a los beneficios agrarios; lo que implicó eliminar todo control jurisdiccional sobre resoluciones agrarias, invalidándose inclusive las Ejecutorias del Tribunal citado. Siendo necesario regular la incongruente situación descrita; por decreto del 9 de Enero de 1934 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 siguiente, fué reformado y reestructurado el artículo 27 Constitucional en diversos aspectos de los que consideramos de mayor trascendencia para este estudio, primeramente el que suprimiera el señalamiento de las llamadas "categorías políticas" de los sujetos de derecho agrario, como forma jurídica que confería la capacidad para ser beneficiarios de dotación o restitución de tierras y aguas, introduciéndose con todo acierto la denominación de "núcleos de población", expresión que rige en la actualidad en nuestro derecho positivo. Por otra parte, por medio del decreto aludido, se omite todo control jurisdiccional ordinario, inclusive el Juicio de Amparo, sobre las resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas dictadas en favor de los pueblos, proscripción que rige actualmente, con la modalidad que se estableció en las reformas del 31 de diciembre de 1946, que vienen a regular la posición del propietario de bienes afectados con respecto a su posibilidad de promover el juicio de amparo, considerando que este último caso, no se ha considerado tradicionalmente como un amparo propiamente agrario, efectuamos el análisis del mismo en forma separada, con las consideraciones que a nuestro criterio operan en el caso, las cuales se exponen en el apartado siguiente con las notas distintivas del Juicio de Amparo en Materia Agraria.

(*).- Reglamento Agrario del 17 de Abril de 1922, sustituido por la Ley de Dotaciones y Restituciones a Tierras y Aguas del 23 de Abril de 1924.

NOTAS DISTINTIVAS DEL AMPARO AGRARIO CON EL
AMPARO PROMOVIDO POR PROPIETARIOS DE BIENES
RUSTICOS

Por Decreto Congressional del 30 de octubre de 1962 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de noviembre siguiente, se adicionó la Fracción II del Artículo 107 Constitucional y posteriormente la Ley de Amparo por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1963, conforme a las cuales, se estructuró propiamente el Juicio de Amparo Agrario, cuyo enunciado esencial había quedado establecido en la adición al referido Artículo 107, configurándose una Institución para tutelar la llamada Garantía Social Agraria, esto es, del análisis de las reformas precitadas así como de las correspondientes exposiciones de motivos y del proceso legislativo que les dió origen, debe establecerse que por Amparo en Materia Agraria se entiende: El régimen peculiar de carácter tutelar que modificando algunos principios reguladores del tradicional Juicio de Garantías, se instituye en el contenido normativo de la susodicha adición a la Fracción II del Artículo 107 Constitucional. Ahora bien, si ese Instituto tiene por objeto proteger a los ejidatarios, comuneros, núcleos de población ejidal o comunal, en sus derechos y régimen jurídico, en su "propiedad", posesión y disfrute de sus bienes agrarios, de acuerdo con lo anterior debemos señalar que tiene el 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 la legislación de la materia, es decir el Artículo 27 Constitucional, la Ley Federal de Reforma Agraria y sus reglamentos establecen en favor de los sujetos individuales y colectivos antes especificados, ya sea que tales actos se emitan o realicen dentro de algún procedimiento agrario, que por su propia naturaleza necesariamente estén vinculados con las cuestiones relativas al régimen jurídico antes mencionado o bien, cuando aún provenientes de cualquier otra autoridad, pudieran afectar algún derecho comprendido dentro del aludido régimen jurídico agrario.

Tradicionalmente el Amparo Agrario ha derivado en una especie de Amparo Administrativo, sin embargo, de acuerdo a las reformas citadas ha adquirido una fisonomía propia con determinadas características que le son inherentes y que en forma por demás específica se concretan en las reformas a la Ley de Amparo publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1976 -

en vigor a los 15 días de su publicación o sea desde el 14 de julio de 1976 y que se contienen en el Libro Segundo de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que en forma breve se pueden enunciar de la siguiente manera:

I.- Se estatuye un régimen procesal específico de Amparo para proteger y tutelar a los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos Agrarios --- (Art. 212).

II.- Se consigna para el juzgador la obligación de su-
plir la queja deficiente, tanto en la demanda como en la revisión (Art. 227).

III.- Señala en forma específica que a personas están legi-
timadas para interponer la acción Constitucional, en nombre de los núcleos de población (Art. 213).

IV.- Se simplifica la forma de acreditar la personalidad (Art. 214).

V.- Se otorgan facultades al juzgador para allegarse --
las constancias que justifiquen dicha personalidad (Art. 215).

VI.- Establecen la improcedencia del desistimiento, de -
la Caducidad de la Instancia y del Sobreseimiento por consentimien-
to (Art. 231).

VII.- Se instala la posibilidad jurídica de continuar el
trámite de un Amparo promovido por un campesino por aquel que tenga
derecho de heredar (Art. 216).

VIII.- Amplían el derecho de reclamar en cualquier tiempo,
actos que afecten a núcleos ejidales o comunales (Art. 217), lo -
que se traduce en la prohibición de sobreseer en el juicio con ba-
se en la causa de improcedencia establecida en la fracción XII del
Artículo 73, cuando el Amparo se haya interpuesto por dichos nú-
cleos, no operando el consentimiento tácito de los actos reclama-
dos por no promover el juicio de garantías en los términos previs-
tos por la Ley de la Materia.

IX.- Limitan el derecho de reclamar en un término de 30
días, actos que causen perjuicio a ejidatarios o comuneros en lo -

particular (Art. 218).

X.- Facultan a los Jueces de Primera Instancia para admitir la demanda de Amparo y decretar la suspensión provisional, en los casos en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de sus derechos a un núcleo de población ---- (Arts. 215 y 220).

XI.- Instituyen la Obligación del Juez de recabar oficiosamente las pruebas que se consideren convenientes y le dan amplias facultades para acordar las diligencias que estime convenientes y para solicitar de las autoridades los elementos de prueba -- idóneos, lo que implica la prohibición de resolver en contra de -- los ejidatarios, comuneros o núcleos de población por deficiencia de pruebas (Art. 225).

XII.- Obligan a examinar los actos reclamados tal y como aparezcan probados aún cuando sean diferentes a los invocados en la demanda (Art. 225).

XIII.- Fijan un término de 10 días para interponer el recurso de revisión (Art. 228).

XIV.- Prohíben que se tenga por no interpuesta la demanda o el recurso de revisión por falta de copias y obligan a ordenar su expedición.

XV.- Implantan el derecho de los núcleos de población para hacer valer su queja en cualquier tiempo (Art. 230).

XVI.- Instauran la obligación del Ministerio Público de vigilar que se cumplan las sentencias dictadas en favor de los núcleos de población ejidal o comunal (Art. 232).

XVII.- Exigen la procedencia de la suspensión de oficio, cuando los actos reclamados entrañan la afectación de los bienes agrarios de núcleos de población, o bien, su substracción del régimen jurídico ejidal (Art. 233).

XVIII.- Ordenan la no exigencia de la Garantía para que surta efecto la suspensión (Art. 234).

XIX.- Decretan la obligación del Juez de acordar las diligencias necesarias para precisar los derechos agrarios, la natura-

leza y los efectos de los actos reclamados. (Art. 226).

XX.- Determinan la obligación de las Autoridades responsables de rendir sus informes justificados, no solo de la manera más precisa que conduzca al conocimiento exacto de los hechos, sino también acompañándolos de todos los elementos y constancias para precisar los derechos agrarios y los actos reclamados (Art. 224).

XXI.- Sujetan a término y a requisito los informes justificados (Arts. 222 y 223).

XXII.- Crean el régimen para evitar que los ejidatarios comuneros y núcleos de población puedan quedar sin defensa (Arts. 212, 213, 214 y 219).

Estas son las notas características del Juicio de Amparo Agrario, que rigen privativamente para los sujetos que hemos dejado anotados, y de las cuales no participa el Propietario de bienes rústicos, no obstante contar con Certificado de Inafectabilidad, que es el apto Constitucionalmente para promover el Juicio de Amparo, dicha legitimación le posibilita para ejercitar la acción Constitucional, misma que se tramitará como un Amparo Administrativo.

Debe descartarse que la tierra estará bien explotada si la propiedad y posesión de la misma se hallan debidamente garantizadas, los grupos humanos convenientemente distribuidos sobre ella y si los trabajos agrícolas están planificados con eficacia, estos aspectos quedarán entonces incluidos en la extensa concepción de "lo agrario".

De tal manera opinamos que no es ocioso incluir en el presente estudio, el caso de los propietarios de bienes rústicos, en virtud de que en la más amplia connotación de materia agraria, estos deben quedar incluidos para efecto de estudio, en tanto que bien en calidad de agricultores o ganaderos, también efectúan la explotación de bienes rústicos; por lo que guardan una estrecha relación con las cuestiones agrarias.

Hacemos la salvedad, que obviamente nos referimos a los propietarios de extensiones inafectables titulares de Certificados de Inafectabilidad, ya que si bien es cierto que es del interés público, el que se ejecuten las Resoluciones Presidenciales dotatorias o ampliatorias de Ejidos, también lo es, el que se respeten las pequeñas propiedades en explotación amparadas con certificado de inafectabilidad, en cuanto que éste implica, el reconocimiento por parte del Estado, de que efectivamente se trata de -

predios inafectables, dada su extensión, calidad de terreno y la explotación a la que se encuentra dedicada, debiéndose garantizar a los titulares de Derechos Agrarios y Bienes Rústicos la seguridad jurídica sobre la Tenencia de la Tierra en cualquiera de los regímenes anotados.

Concluimos que, la pequeña propiedad inafectable, así como el ejido y las comunidades agrarias, conforman en el Sistema de Derecho Positivo Mexicano, las únicas posibilidades de tenencia de la tierra, de manera regular y previstas Constitucionalmente, según habremos de tratar en el desarrollo del presente estudio.

Es de vital importancia objetivar institucionalmente el ya histórico y manido apoyo al campo, por el que han propugnado los postulados revolucionarios, partiendo de una base que es fundamental, el reconocimiento por parte del Estado de los sistemas establecidos en nuestra Ley Fundamental para la tenencia, explotación y aprovechamiento de los recursos agrarios del país, bien sea, en calidad de Ejidos, Comunidades o Pequeñas propiedades Inafectables.

Queda a cargo entonces, el Poder Judicial Federal, a través de nuestro Juicio de Amparo, el respeto y custodia imperativa de Garantías Individuales y Sociales, por parte de las autoridades, a fin de que éstas en sus actividades, se sujeten directamente al marco Constitucional e indirectamente a las Leyes Ordinarias, en los casos que la propia Constitución y su Ley Reglamentaria prevén.

Solo bajo este orden de ideas se puede concebir una efectiva Reforma Agraria, posibilitando sus objetivos y concretando sus finalidades, partiendo elementalmente de una adecuada y justa distribución de la tierra.

"El Derecho es un elemento de la vida de los pueblos; se modifica, pues, con la vida".

FRANCISCO LAURENT.

CAPITULO PRIMERO

EL QUEJOSO Y LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO - -
AGRARIO.

1.- EL QUEJOSO.-

- A) NUCLEO AGRARIO EJIDAL Y COMUNAL.- SU REPRESENTACION LEGAL.- COMITE PARTICULAR EJECUTIVO.- SU FUNCION.
- B) TITULARES DE DERECHOS AGRARIOS INDIVIDUALES.- PERSONALIDAD LEGAL.-
- C) ANALISIS JURIDICO DEL QUEJOSO, CUANDO ESTE ES PEQUEÑO PROPIETARIO, TITULAR DE CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD Y PROPIETARIOS O POSEEDORES DE INMUEBLES RUSTICOS.- COMENTARIOS Y JURISPRUDENCIA.-

2.- AUTORIDAD RESPONSABLE.

- A) CONCEPTO DE AUTORIDAD.
- B) AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTO DE AMPARO.- DETERMINACION JURIDICA DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS YA POR DEPOSICION EXPRESA DE LA LEY, YA POR FUNCIONES.- COMENTARIOS Y JURISPRUDENCIA.

*

1.- EL QUEJOSO EN EL JUICIO DE AMPARO AGRARIO

Hemos dejado asentado, que bajo el rubro Amparo Agrario, deberá comprenderse el régimen peculiar de carácter tutelar que modificando algunos principios reguladores del tradicional juicio de garantías, se instituye en el contenido normativo de la adición a la Fracción II del Artículo 107 Constitucional, según Decreto del 30 de octubre de 1962, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de noviembre del mismo año, que expresamente señala:

"En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el Estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria; y no procederán el desistimiento, el sobreesimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal".

Siguiendo los términos de la adición citada, cabe señalar que el quejoso en el Amparo Agrario será: "el ejido", "el núcleo de población que de hecho o por derecho guarde el estado comunal", "ejidatarios" y "comuneros". Lo que hace necesario definir la figura del quejoso, atendiendo a las calidades precitadas, obviamente se trata en principio de sujetos colectivos y de individuos en particular; con respecto al primer caso, nos permitimos invocar el contenido de las Fracciones VII y X del Artículo 27 Constitucional como referencia inicial del caso a tratar.

En la Fracción VII se establece:

"Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren..."

Y en la X:

"Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que -

no puedan lograr su restitución por falta de Títulos, -- por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y -- aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje -- de concederseles la extensión que necesiten y al efecto se expropiarán, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándola del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados..."

Por otra parte, en la Fracción XI se preve , que han de crearse:

"... d) Comités particulares ejecutivos, para cada uno -- de los núcleos de población que tramiten expedientes --- agrarios.

... e) Comisariados ejidales para cada uno de los nú-- cleos de población que posean ejidos..."

Resulta entonces, que los sujetos colectivos en materia agraria son: Las comunidades agrarias y los núcleos de población carentes de tierras o que no las tienen en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades; ahora bien, con base en la Ley de -- la materia hay dos clases de núcleo de población: el núcleo de población propiamente dicho (carente de tierras) y el núcleo de población ejidal. "El primero lo forma todo el poblado que pide tierras y aguas, el segundo, el grupo de campesinos beneficiado con -- una dotación. Sin embargo, esta diferencia que nosotros exponemos aquí con claridad absoluta, no aparece así en el articulado del or denamiento a que nos referimos, pues en el se usan, a veces indis-- tintamente, las dos denominaciones como si fueran términos equivalentes y otras veces como denominación de sujetos diversos". 1/

De acuerdo con el Dr. Mendieta y Núñez, consideramos que se trata efectivamente de una desviación lamentable que rompe la -- unidad de los poblados campesinos apartándose de la tradición agraria y del propio Artículo 27 Constitucional; es bien sabido, que -- desde la época precolonial, el sujeto de derecho agrario colectivo era el núcleo de población; durante la colonia, por Merced Real, -- fueron confirmados en la posesión de sus tierras a los pueblos de indios o les dotaron con las necesarias para su subsistencia. La Constitución de 1917, concedió el derecho de dotación, específicamente a los pueblos, rancherías, congregaciones, etc., sin embargo

1/ MENDIETA Y NUÑEZ Lucio.- El problema Agrario en México.- Editorial Porrúa, México, 1966.- Págs.

al ser reformado, se concretaron las categorías políticas citadas en una realidad sociológica objetiva: el "núcleo de población", el cual adquiere la categoría de Sujeto de Derecho Agrario, si cuenta con un número no menor de 20 individuos con derecho a recibir dotación y siempre que exista cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva, exceptuándose a las poblaciones de más de diez mil habitantes, según el último censo nacional, si en su censo agrario, figuran menos de ciento cincuenta individuos con derecho a recibir tierras por dotación (Arts. 195 y 196 de la Ley Federal de Reforma Agraria). Resulta evidente que para conceder capacidad a los núcleos de población se parte del elemento necesidad o carencia de tierras, pastos, bosques y aguas; circunscribiéndose el concepto a la materia agraria propiamente dicho.

Ahora bien, cuando se inicia un expediente, bien, de restitución, de dotación de tierras, bosques o aguas, de ampliación de ejido, o, de creación de nuevos centros de población ejidal, deberá constituirse un comité particular ejecutivo, con miembros del mismo núcleo de población o grupo solicitante; a dicho órgano, le está encomendada la representación legal del núcleo agrario promovedor, hasta en tanto se ejecute el mandamiento gubernamental favorable, o en su caso, la resolución definitiva, que emitirá el Ejecutivo Federal. Dicho comité estará integrado por un Presidente-un Secretario y un vocal con los suplentes respectivos (Arts. 17, 18 y 19 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

A) NUCLEO AGRARIO EJIDAL Y COMUNAL.

Al hablar de Núcleo Agrario Ejidal, se entiende generalmente, al sujeto titular de derechos respecto de bienes agrarios, otorgados al núcleo agrario gestor, mediante resolución definitiva del Ejecutivo Federal y a través de los procedimientos establecidos en la Ley de la materia; no obstante, mucho se ha discutido sobre la efectiva denominación del núcleo agrario ejidal, al que han dado en llamar indistintamente "Ejido", esto, desde luego, por la falta de un criterio definido en la Ley de la Materia, para designar o identificar propiamente al Ejido.

Efectivamente, vemos que el Artículo 27 Constitucional, Fracciones VIII y X, incisos e y b da a la palabra Ejido, su añeja acepción colonial que preponderó en los inicios de nuestra legislación positiva agraria. Por su parte la Ley Federal de Reforma Agraria, en sus Libros Segundo y Tercero relativos a: "El Ejido" y

"La Organización Económica del Ejido", así como en diversas disposiciones contenidas en otros de sus libros, utiliza la palabra ejido para denominar al núcleo de población ejidal, es decir a la -- "persona moral" en que consiste, este uso es indubitable, por ejem plo en los artículos 22 y 23 que hablan de las autoridades internas del Ejido y de la personalidad jurídica del mismo. En forma -- excepcional, sin embargo, la Ley hecha mano de la palabra ejido pa ra nombrar a las tierras que le pertenecen, como en el caso de los artículos 79, 101 y 104 fracción IV, y 110 primer párrafo, 119, -- 120, 131, 135, 241 y 249, aunque en algunos casos la referencia a las tierras no es suficientemente clara como en el caso del artícu lo 311, finalmente, en el Libro Tercero de la Ley precitada, se ha bla de la actividad económica del Ejido, concibiéndolo como unidad productiva.

Bajo el panorama descrito, gran cantidad de tratadistas, han pretendido buscar diferentes conceptos del Ejido, en virtud de que la Ley de la materia no lo define con precisión, dada la evolu ción semántica que ha recorrido el término.

"En su acepción etimológica "Ejido", denota egreso, proviene del vocablo "exitus" y significa campo o tierra que se encuentra a la salida de un lugar, que no se planta ni se labra y -- que es común para todos los vecinos, sirviendo de era para descargar y limitar las mieses. En la época colonial, se dió el nombre de ejido a los lugares donde los pueblos o reducciones pudieran tener sus ganados, distinguiéndose de los fundos legales ya que --- éstos últimos, comprendían las mismas porciones territoriales donde se asentaban los pueblos, identificándose con éstos". 2/

Es obvio que esta acepción del término Ejido, resulta es trecha y limitativa en cuanto al alcance que se le pretende dar, -- no solo ya en el campo de estricto Derecho, sino también en materia socioeconómica.

Nos permitimos citar la definición propuesta por el Lic. José Hinojosa Ortiz, cuando expone: "... a pesar de la ambigüedad terminológica, la Ley nos proporciona datos suficientes para elabo rar una correcta definición del Ejido que lo distinga nítidamente de los demás objetos del conocimiento jurídico; en la definición, simple fórmula verbal, de carácter sintético deberán quedar inclui dos nada más los elementos sustanciales del concepto Ejido, que le son propios y permiten identificarlo lógicamente de tal manera que

siempre que concurran estaremos seguros de estar frente a él. --- Inequivocadamente el Ejido es: Una persona moral, que habiendo re recibido un patrimonio rústico a través de la redistribución, está - sujeto a un régimen protector especial..." 3/

No consideramos del todo aceptable la definición transcrita en virtud de que ni la Constitución, en su artículo 27, ni la Ley Reglamentaria, reconocen al Ejido como una persona moral, - en la Constitución, se prevé que los núcleos de población, carentes de tierras tendrán capacidad legal para ser dotados de las tierras y aguas que les sean necesarias a fin de satisfacer sus requerimientos agrarios, no obstante que la Ley de la materia, le otorga personalidad jurídica plena, según provención del artículo 23 - de la referida Ley; sin embargo, no consideramos que se reúnan en forma efectiva los atributos y características que identifican a - una persona moral, por otra parte, es innegable que dicho núcleo de población habiendo recibido bienes agrarios ("patrimonio"), a --- través de los diversos procedimientos establecidos por la Ley, que dará sujeto al régimen ejidal, el cual se contempla a nivel constitucional, como una forma de tenencia de la tierra, pudiéndose hablar entonces del ejido, como de una persona moral dentro de las - inominadas dentro de la clasificación de personas que efectúa la legislación civil, pero con estricta ubicación y justificación jurídica en el derecho social agrario; así mismo, dentro del régimen social agrario de referencia, debe hacerse hincapié en que los bienes agrarios que adquirieran los núcleos de población, por disposición expresa de la Ley, son inalienables, inembargables, imprescriptibles e intransmisibles, y por tanto, no podrán en ningún caso, ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. De ahí que se considere al ejido como supeditado a un régimen tutelar especial, toda vez que dichos bienes agrarios cuya titularidad detenta el núcleo de población ejidal, se encuentran fuera del comercio, por -- disposición expresa de la Ley.

Por su parte, Lemus García en sus comentarios a la Ley - Federal de Reforma Agraria, nos dice: "las principales circulares y la legislación reglamentaria derivada del artículo 27 Constitucional, han regulado al Ejido como una Institución socio-económica integrada por el núcleo de población beneficiado, el conjunto de -

3/ HINOJOSA ORTIZ José.- El Ejido en México, Análisis Jurídico, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano.- México, 1983.- Págs. 17 y 18

tierras y demás bienes de producción que forman el patrimonio del poblado". 4/

No es de aceptarse la definición trasunta, porque inicialmente, una Institución jurídica, propiamente dicha: "Viene a significar un conjunto de relaciones jurídicas, concebidas en abstracto y como una unidad en el ordenamiento jurídico, siendo por consiguiente, un ensayo más o menos definido de tipificación de las relaciones civiles". 5/ Más que de una institución jus civilista en estricto derecho social, podríamos hablar de una entidad jurídica de carácter público, centro de imputación de derechos y obligaciones.

Sin ánimo de polemizar demasiado con la conceptualización que nos ocupa, opinamos, que si bien es cierto, actualmente el término ejido, no se refiere, o más bien, no se emplea en forma restructiva en su acepción histórica original, el uso equívoco y descuidado del término, es precisamente lo que ha dado origen a la confusión existente; aunque en forma efectiva, si cabe considerar, que al hablar del ejido actualmente, implica necesariamente el conjunto de tierras, bosques, aguas y en general todos los recursos naturales que se otorgan al núcleo agrario, quien tendrá la calidad de sujeto de derecho titular de los derechos sobre los bienes agrarios que le han sido concedidos mediante resolución definitiva del Ejecutivo Federal, a través de los procedimientos que establece la Ley de la Materia; hablar de ejido en su más pura acepción, resulta incongruente con la situación jurídica objetiva que se pretende regular mediante la discutida Reforma Agraria, que inicialmente parte de la adecuada distribución de la propiedad territorial *primae facie*, ahora bien, dicha Reforma Agraria, se debe realizar a través de leyes que si bien han sido y son discutidas por el legislador, pretenden o han pretendido responder a necesidades concretas de un importante sector de la población, la campesina: de ahí, que muchas disposiciones no tienen aún la consistencia lógica-objetiva, para constituir efectivas instituciones jurídicas. Esto, sin perder de vista el dinamismo en las situaciones de hecho, llamadas a ser regidas por nuestro Derecho Positivo; consideramos entonces que el ejido, puede entenderse como: La entidad jurídica constituida por el conjunto de bienes agrarios dotados a un núcleo de población, al cual se otorga personalidad jurídica plena, en su carácter de titular de los derechos inherentes a los bienes dotados, los cuales tendrán el carácter de inalienables, imprescripti-

4/ LEMUS GARCIA Raúl.- Ley Federal de Reforma Agraria.- Editorial Limsa.- pp.

5/ DE PINA Rafael.- Diccionario de Derecho.- Editorial Porrúa.- Segunda Edición.- México, 1970.- Pág. 205.

bles, inembargables o intransmisibles, quedando supeditados al régimen tutelar de Derecho Social Agrario.

Más que hablar del ejido como persona moral, o como Institución Jurídica, compartimos el criterio del Lic. Manzanilla Shaffer, en cuanto dice: "en la legislación actual el ejido aparece no como una unidad aislada ni como un propósito pecuario sino como un sistema bien definido de tenencia de la tierra..." 6/ Es así, como en forma un tanto genérica, podemos definir al ejido y en forma similar a las otras dos instituciones o sistemas de tenencia de la tierra, las comunidades indígenas y la pequeña propiedad inafectable.

Habiendo expuesto la problemática que implica la pretendida definición del ejido, nos inclinamos a tratar, la figura del quejoso en el amparo agrario, hablando con mayor propiedad del Núcleo Agrario o Núcleo de Población Ejidal, que es como se ha manejado tanto en la Constitución como en el Juicio de Garantías.

Así llegamos a las notas distintivas predominantes del Juicio de Amparo Agrario con respecto a la figura del quejoso, entre las cuales destacan la suplencia de la queja deficiente; disposición que se recoge en el artículo 227 de la Ley de Amparo, con apoyo en la fracción II del artículo 107 Constitucional que señala: "... Deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, en los juicios de amparo en que sean parte como quejosos o como terceros, las entidades o individuos que menciona el artículo 212; así como en los recursos que -- los mismos interpongan con motivo de dichos juicios".

Del propio texto legal, se desprende que la suplencia de la queja deficiente en los juicios de amparo agrario, no es discrecional o potestativa para el juzgador federal, sino que implica el deber u obligación a cargo del juzgador de suplir la queja deficiente, ahora bien, según el artículo 225 de la Ley de Amparo, se impone al juzgador, el exámen de los actos reclamados tal y como aparezcan probados aún cuando sean diferentes a los invocados en la demanda y, además, se instituye la obligación del juez, para recabar oficiosamente las pruebas que se consideren convenientes, -- dándole amplias facultades para acordar las diligencias que estime convenientes y para solicitar de las autoridades los elementos pro

6/ MANZANILLA SHAFFER Victor.- Reforma Agraria Mexicana.- Editorial Porrúa.- Segunda Edición.- México, 1977.- Págs. 48 y 49.

batorios idóneos, lo que de por sí, implica la prohibición de resolver en contra de los núcleos de población por deficiencia probatoria.

Al respecto compartimos la opinión del maestro Burgoa, - en cuanto externa: "... al ponderarse actos que no fueron impugnados en la demanda de amparo, y en relación con los cuales obviamente la autoridad responsable no pudo rendir su informe justificado, ni el tercero perjudicado preservar sus derechos, se coloca a estos sujetos en estado de indefensión, alterándose además, la -- litis en el juicio de garantías, -"y prosigue", ... la obligación que se impone al juzgador federal para resolver sobre la inconstitucionalidad de actos diferentes de los reclamados, involucra el - inucitado caso de que se juzgue el proceder de órganos del Estado que no hayan tenido el carácter de autoridades responsables en el juicio de amparo de que se trate, cuando dichos actos no provengan de las que, como tales, se hayan señalado en la demanda..." 7/

La extensión de la suplencia de la queja deficiente en - materia agraria, ha dado lugar también a que los propios sujetos - tutelados por el derecho social agrario, vean alterados sus objetivos de defensa constitucional, debido a la amplia facultad del juzgador, para efectuar la libre y aproximada apreciación de los actos reclamados cuya inconstitucionalidad se acusa.

LA REPRESENTACION DEL NUCLEO AGRARIO EJIDAL

El artículo 37 de la Ley Federal de Reforma Agraria, -- prevee; "El comisariado ejidal, tiene la representación del ejido y es responsable de ejecutar los acuerdos de las asambleas generales. Estará constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, propietarios y suplentes" ... "los miembros del comisariado y sus auxiliares serán electos por mayoría de votos en asamblea general extraordinaria..."

En igual sentido la Ley de Amparo prevé :

7/ BURGOA ORIHUELA.- El Amparo en Materia Agraria.- Editorial -- Porrúa.- México, 1964.- Pág. 124.

"Artículo 213: Tienen representación legal para interponer el juicio de amparo en nombre de un núcleo de población:

- I.- Los comisariados ejidales o de bienes comunales.
- II.- Los miembros del comisariado o del consejo de vigilancia o cualquier ejidatario o comunero perteneciente al núcleo de población perjudicado, si después de transcurridos quince días de la notificación del acto reclamado, el comisariado no ha interpuesto la demanda de Amparo.
- III.- Quienes la tengan en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria, en los casos de restitución, dotación, y de ampliación de ejidos, de creación de nuevos centros de población ejidal y en los de reconocimiento y titulación de Bienes Comunales..."

Por lo tanto, es el comisariado ejidal o de bienes comunales el que por disposición expresa de la Ley, ostenta la representación del núcleo agrario y solo en vía de excepción operará la representación sustituta, en los términos previstos por la fracción II del artículo 213. Esta situación no amerita mayor exposición en virtud de que la Ley, es precisa al señalar las facultades de dicho órgano representativo.

Asimismo, por cuanto a la personalidad jurídica de los mismos cabe señalar, que de acuerdo a las últimas reformas introducidas a la Ley de Amparo por decreto de 1976 y que se contienen en su Libro Segundo, se simplifica la forma de acreditar la personalidad, a saber:

Art. 214.- Quienes interpongan amparo en nombre y representación de un núcleo de población acreditarán la personalidad de la siguiente forma:

- I.- Los miembros de los comisariados, o de los consejos de vigilancia, de los comités particulares ejecutivos y los representantes de bienes comunales, con las credenciales que les haya expedido la autoridad competente para expedir la credencial o con copia del acta de asamblea general en que hayan sido electos. No podrá desconocerse su personalidad, aún -- cuando haya vencido el término para el cual fueron

electos, si no se ha hecho nueva elección y se acredita ésta en la forma antes indicada.

- II.- Los ejidatarios y comuneros pertenecientes al núcleo de población perjudicado, con cualquier constancia fehaciente.

Por otra parte el artículo 215 establece:

"... si se omitiere la justificación de la personalidad en los términos del artículo anterior, el juez mandará prevenir a los interesados para que la acrediten, sin perjuicio de que por separado solicite de las autoridades respectivas, las constancias necesarias.

Sobre este particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el siguiente criterio:

AGRARIO.- REPRESENTACION SUSTITUTA EN LOS AMPAROS EN MATERIA AGRARIA. REQUISITOS PARA QUE OPERE.- El Artículo 80. Bis, Fracc. I, de la Ley de Amparo establece una regla general consistente en que la representación de los núcleos de población para interponer el juicio de amparo corresponde al respectivo comisariado ejidal o de bienes comunales. La fracción II del citado precepto, determina un caso de excepción a la regla general indicada, al establecer la representación sustituta para el caso de que el respectivo comisariado no interponga la demanda de amparo dentro del término de 15 días. Ahora bien, la representación sustituta (que constituye un caso de excepción), únicamente se producirá y será válida cuando, ante la falta de promoción del juicio los derechos colectivos del núcleo de población correspondiente, se vean afectados; en la inteligencia de que la intervención del sustituto debe obedecer a la actitud omisa del comisariado y su intención debe ser precisamente suplir esa actitud en defensa de los intereses colectivos del núcleo a que pertenece y asumir la representación del propio núcleo. La intención de actuar como representante es esencial, pues a falta de ella la actuación del pretendido representante quedaría fuera de los supuestos lógico-jurídicos del citado Art. 80. Bis, sobre todo si se considera que no existe ningún precepto legal que autorice a atribuir el carácter de representante sustituto de un nú

cleo de población a quien no tiene o no manifiesta tener interés jurídico en actuar con tal carácter. De lo anterior se sigue que, aunque no exista ningún precepto que requiera una fórmula especial en la que expresamente se diga que el promovente del amparo se apoya en la fracción II del artículo 8o. Bis, resulta indispensable que quede, claro en la demanda, que la promoción del juicio de garantías obedece a que el comisariado no ha solicitado el amparo y que la propia demanda se presentó con la intención de suplir esa omisión y de asumir la representación del grupo. Lo que no acontece en los casos en que la demanda se interpone por ejidatarios en lo particular, -- quienes de manera expresa señalan que promueven por su propio derecho, pues esa sola afirmación impide estimar que su intención es representar al núcleo. Es decir, no tiene aplicación la fracción II del artículo 8o. Bis, -- en los casos en que los promoventes únicamente pretenden defender sus intereses particulares, que en un momento dado podrían incluso, ser contrarios a los del núcleo de que forman parte".

Amparo de Revisión 465/70.- Adolfo Gutiérrez y Coags. Fallado el 20 de agosto de 1970.- Unanimidad 5 Votos.- Ponente: Maestro Jorge Inarritu.

NUCLEO DE POBLACION COMUNAL

El caso de los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, es diferente del núcleo agrario ejidal, más por razón histórica que jurídica, ya que dichos núcleos son poseedores de sus bienes comunales desde tiempo inmemorable, de tal manera que las tierras que poseen no las han recibido por dotación de las autoridades agrarias, de acuerdo con las leyes respectivas, o bien si les han sido restituidas de conformidad con las disposiciones de la materia, su derecho de propiedad, deriva de la posesión anterior.

Los núcleos comunales pueden optar por el régimen ejidal, cambio que operará, en virtud de la resolución definitiva del Ejecutivo Federal que para el caso se dicte, mediante el procedimiento de Ley respectivo.

Por su propia naturaleza histórico-jurídica, este núcleo de población, no presenta la problemática conceptual que implica - el núcleo agrario ejidal, por lo que consideramos que el sujeto titular de los derechos sobre bienes comunales lo será, la comunidad indígena o núcleo de población comunal, al que la ley les reconoce plena personalidad jurídica, así como capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques, montes y aguas que les pertenezcan o - en que en lo futuro les sean debidamente reconocidas y confirmadas a través del procedimiento idóneo (que es el de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales precisamente) que también ha de culminar con resolución definitiva del Ejecutivo Federal, bien sea que efectivamente cuenten con los títulos originarios de propiedad, -- bien porque haya procedido la restitución de sus bienes, cuando un núcleo de población, no puede demostrar los extremos precitados, -- procede la instauración, inclusive de oficio, del procedimiento de dotación, bajo el régimen propiamente ejidal.

Las comunidades indígenas, estarán representadas por un comisariado y un consejo de vigilancia de bienes comunales, en forma análoga a los comisariados de ejidos. Sin embargo, ni la Ley - Federal de Reforma Agraria, ni en el Antiguo Código Agrario, se de tallaron, el funcionamiento, organización y administración de las comunidades, situación que se ha comentado en la doctrina, por --- ejemplo, el Dr. Mendieta y Núñez, en su obra El Problema Agrario - en México, nos dice: "El Código Agrario vigente, respecto de los núcleos de población que guardan el estado comunal, dispone que de ben nombrar Comisariados de Bienes Comunales; ... que corresponde a la (entonces) Secretaría de Agricultura y Fomento, la organización general y particular de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, pero no define en forma - alguna los derechos de los miembros de la comunidad... "Nosotros - pensamos que en este caso, la propiedad de las tierras y aguas corresponde a la persona jurídica Núcleo de Población, y que los --- miembros de ese núcleo tienen iguales derechos para el goce y disfrute de las mismas, derechos que se transmiten sin formalidad alguna a las sucesivas generaciones..." 8/

Lemus García por su parte comenta, "la propiedad comunal es el derecho real de naturaleza inalienable, imprescriptible, --- inembargable e indivisible, que la Ley reconoce y sanciona en fa--

8/ MENDIETA Y NUÑEZ.- El Problema Agrario en México.- ob. cit.-
pág. 314.

vor de los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el Estado comunal sobre las tierras, montes y aguas..." 9/

Nosotros consideramos que la referencia que efectúa la Ley Federal de Reforma Agraria, sobre las comunidades indígenas, por cuanto se refiere al uso y aprovechamiento de los Bienes Comunales es muy escueta y aunque no constituye objeto inmediato del presente estudio el análisis jurídico exhaustivo de estos núcleos de población, no consideramos ocioso, el destacar, que la Ley vigente ha descuidado y relegado el trato adecuado de las comunidades indígenas, lo que ha ocasionado que en la práctica, indobidamente se les pretenda equiparar con los ejidos, lo que resulta totalmente inadecuado, en virtud de que será la propia comunidad, quien en el caso, habrá de solicitar su cambio de régimen del Comunal al Ejidal, siendo hasta entonces que le serían aplicables las disposiciones que rigen para el ejido.

En conclusión, el artículo 358 señala que se elegirán -- por mayoría de votos, dos representantes uno propietario y otro suplente que intervendrán en la tramitación del expediente y el Artículo 364 establece: que en la diligencia de ejecución de las resoluciones de reconocimiento y titulación, se hará la designación del comisariado y consejo de vigilancia de bienes comunales. A lo que obviamente compete la representación de la comunidad de -- que se trate, en todos aquellos asuntos en que sea parte o tenga -- interés.

Sobre el presente caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el siguiente criterio en diversa aplicación de justicia:

AGRARIO.- REPRESENTANTES COMUNALES.- FACULTADES DE LOS.- Estableciendo que una comunidad indígena es una comunidad de hecho, tiene capacidad para disfrutar en común -- tierras, bosques o aguas que les pertenezcan conforme al artículo 27, fracción VII de la Constitución y esa capacidad implica que es titular de derechos y obligaciones, por lo que forzosamente, tiene facultades para nombrar -- los representantes necesarios para la defensa de sus intereses. Ahora bien no es exacto que los representantes designados por la asamblea de comuneros solo tengan re-

9/ LEMUS GARCIA.- Ley Federal de Reforma Agraria.- ob. cit. pp.

presentación para ocurrir ante las autoridades agrarias para obtener el reconocimiento y titulación de los bienes comunales y que solo el comisariado tiene facultades de mandatario general, pues una interpretación sistemática del Código Agrario y ahora de la Ley Federal de Reforma Agraria, llevan a la conclusión de que los representantes comunales se designan para defender los intereses de las comunidades, hasta obtener el reconocimiento y titulación del bien comunal y esa defensa de intereses debe comprender no solo las que procedan ante las autoridades agrarias, sino también las necesarias para mantener la integridad de la posesión de la comunidad hasta lograr la titulación correspondiente, es decir, incluso - ante otras autoridades administrativas y la autoridad judicial.

Amparo en Revisión 68/71 J. Isabel Velázquez y Otros.- - 11 de Octubre de 1971 Unanimidad 4 Votos.- Ponente Carlos del Río Rodríguez.

B) TITULARES DE DERECHOS AGRARIOS INDIVIDUALES.

Habiendo detallado la figura del quejoso en el Juicio de Amparo Agrario, por lo que se refiere a sujetos colectivos esto es, Núcleos de Población Ejidal y Comunal, nos resta precisar la figura del quejoso cuando se trata de ejidatarios o comuneros en lo particular, esto es, como titulares de sus derechos agrarios individuales y no colectivos, que como ya dijimos, dicha representación estaría encomendada al comisariado del núcleo agrario de que se trate.

La fracción II del Artículo 107 Constitucional, prevee la suplencia de la queja deficiente, en los juicios de Amparo en que se reclaman actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos, a los núcleos de población de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los Ejidatarios o Comuneros.

El maestro Ignacio Burgoa estima que: "... al hablarse

en la citada disposición constitucional de ejidatarios o comuneros, exigiendo esa calidad procesal a las personas físicas que sean --- miembros respectivamente, de un ejido o de un núcleo de población y en cuyo beneficio también se establece parcialmente el régimen - excepcional y privilegiado dentro de nuestro juicio de garantías.

"A pesar de que en forma indiferenciada el ejidatario y el comunero pueden gozar de dicho régimen como quejosos, entre ambos conceptos media una clara diversidad jurídica. El ejidatario es el miembro individual de la comunidad agraria ejidal, o sea, -- aquella persona moral que ha recibido por dotación o restitución - tierras y aguas y que está organizada dentro del sistema legal reg pectivo, en cuanto a la propiedad, posesión, uso y disfrute de estos bienes jurídicos. El comunero es la persona física que pertenece a un núcleo de población que posee y disfruta originariamente, es decir, sin que se le haya dotado o restituido, tierras en un estado comunal.

"A las personas físicas que sean miembros de un ejido o de un núcleo de población solo se les puede imputar el régimen - excepcional que establece la fracción II del artículo 107 Constitu cional, en su carácter de comuneros o ejidatarios, es decir, única mente cuando se trata de actos de autoridad que afecten los dere chos que con estas calidades tienen, o sea, como titulares indivi duales de las garantías sociales en materia agraria, titularidad - que en forma simultánea adquieren por el solo hecho de pertenecer a un ejido o a un núcleo de población que viva económicamente en - estado comunal" 10/

Atendiendo a que nuestro Juicio de Amparo Agrario, tiene como objetivo fundamental, la tutela y respeto a Garantías de índo le social, consideramos que ha constituido mayor motivo de preocu pación, salvaguardar los intereses del núcleo agrario en sí, ya -- ejidal o comunal, quedando en segundo término la salvaguarda de in tereses de los integrantes de dichos núcleos agrarios, de manera - que las notas distintivas que han configurado y caracterizado el - Juicio de Amparo Agrario de carácter evidentemente social, se han establecido en función de los núcleos agrarios de referencia, por constituir, estos, como ya hemos dejado anotado, las bases de los sistemas que rigen actualmente para la tenencia de la tierra.

Se ha venido discutiendo en la Doctrina, si las notas - distintivas del Juicio de Garantías en la materia, contenidas fundamentalmente en el Libro Segundo de la Ley Reglamentaria de los - Artículos 103 y 107 Constitucionales, son limitativos en cuanto a tutelar intereses colectivos de los núcleos de población ejidal o comunal.

Partiendo de las adiciones introducidas al Artículo 107 de nuestra Ley Fundamental, en principio se incluyen, específicamente a los titulares de derechos agrarios individuales, quedando comprendidos en la condición de procedencia del juicio de Amparo - Agrario, sin embargo, se deja a la Ley Reglamentaria, la adecuación de las prerrogativas constitucionales, y por otro lado se hace destacar, que figuras procesales no serán procedentes, en el - juicio de amparo, en tratándose específicamente de núcleos agrarios.

Por otra parte el artículo 212 del Libro Segundo de la - Ley de Amparo señala: "... Con la finalidad de tutelar a los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios, así como, en su pretensión de derechos, a quienes pertenezcan a la clase campesina, se observarán -- las disposiciones del presente Libro Segundo, en los siguientes - juicios de Amparo: específicamente en la fracción III establece: "... aquellos en que la consecuencia sea no reconocerles o afectar les en cualquier forma derechos que hayan demandado ante las autoridades, quienes los hayan hecho valer como aspirantes a ejidatarios o comuneros..."

De acuerdo a lo anterior, y teniendo en cuenta que nuestro más Alto Tribunal ha sostenido el criterio de que por Amparo - en materia agraria, se entiende el régimen peculiar de carácter tutelar, que modificando algunos principios reguladores del tradicional juicio de garantías, se instituye en el contenido normativo de la adición al artículo 107 Constitucional y si ese régimen tiene - por objeto proteger a los ejidatarios, comuneros, núcleos de población ejidal o comunal en sus derechos y régimen jurídico, por materia agraria debe concluirse entonces que deberá entenderse, cualquier asunto en el que se reclamen actos que de alguna manera, - afecten directamente el régimen jurídico agrario establecido en favor de los sujetos individuales y colectivos antes especificados.

En consecuencia podemos concluir que los titulares de de rechos agrarios individuales, quedan comprendidos dentro de la con

notación de materia agraria para efecto de amparo, sin embargo, es ilógico el pretender dejar a estos sujetos de derecho, bajo la protección de determinadas prerrogativas, que fueron concebidas específicamente para sujetos colectivos y señalamos como ejemplos, la que se refiere a la representación sustituta, la forma de acreditar personalidad, etc., que no va a ser igual en materia de derechos agrarios individuales.

C) ANALISIS JURIDICO DEL QUEJOSO CUANDO ESTE ES PEQUEÑO PROPIETARIO, TITULAR DE CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD Y PROPIETARIOS O POSEEDORES DE INMUEBLES RUSTICOS.

Octavio A. Hernández en su obra, Curso de Amparo expone: "La fracción XIV, párrafo primero, del Artículo 27 de la Constitución, restringe la procedencia del Juicio de Amparo entablado en contra de resoluciones dotatorias o restitutorias de aguas o de ejidos. Según la mencionada fracción, los propietarios afectados por dichas resoluciones, que se hubieren dictado o que en lo futuro se dictaren en favor de los pueblos, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo".

"En el año de 1946, quizá para aminorar la drasticidad de la restricción impuesta por el primer párrafo de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, se agregó al tercer párrafo de la propia fracción, según el cual los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido -o en lo futuro se expida- certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales, de sus tierras o aguas".

Ignacio Burgoa sostiene que lo dispuesto por el tercer párrafo adicionado en 1946, a la fracción XIV, del artículo 27 Constitucional es letra muerta, porque la expedición del certificado de inafectabilidad agraria, está condicionada por la afectación anterior de las propiedades. Efectivamente, el mencionado certificado se expide:

a) Cuando habiéndose afectado una heredad rural, por dotación o por restitución de tierras o de aguas, la superficie -

restante de la heredad puede ser considerada como pequeña propiedad agrícola o ganadera, en los términos de la Ley de materia.

b) Cuando un predio rústico, por su misma extensión y de acuerdo con los propios ordenamientos, no es susceptible de --afectarse en beneficio de otros pueblos.

Por ello, el certificado de inafectabilidad es consecuencia de un procedimiento previo de afectación, en contra del cual, atento lo que dispone el primer párrafo de la fracción que se comenta no procede el juicio de amparo.

Al respecto, el citado Octavio A. Hernández manifiesta:

"Considero discutible la opinión expresada porque, aunque es cierto que el artículo 256 de la Ley Federal de Reforma Agraria parece condicionar la expedición del certificado de inafectabilidad a una afectación previa, en cuya virtud la extensión del predio hubiere quedado reducida a propiedad inafectable, también lo es que no es la única hipótesis contemplada por el artículo en cuestión, puesto que él deja abierta la posibilidad de que se solicite el certificado de inafectabilidad cuando el predio por sí mismo tiene dimensiones que lo hacen inafectable.

"Por otra parte y pese a lo prescrito por el citado artículo 256, el 253 del mismo ordenamiento indica que los dueños de predios afectables tendrán derecho a escoger la localización que dentro de sus terrenos deba tener su pequeña propiedad, en el plazo fijado en el artículo 286 para la realización de los trabajos técnicos e informativos, lo que deja ver que la certificación de inafectabilidad puede ser solicitada preventivamente a la afectación.

Continúa el autor citado, de la siguiente manera:

"... Deduzco de estas consideraciones que en contra de lo que afirma el autor citado (-Dr. Ignacio Burgoa-), el tercer párrafo de la fracción XIV, del artículo 27 Constitucional, sí tiene vigencia efectiva y permite que los tenedores de certificados de inafectabilidad se beneficien de la protección del amparo contra la privación o afectaciones agrarias ilegales..." 11/

11/ HERNANDEZ A. Octavio.- Curso de Amparo.- Editorial Porrúa.- México 1983.- Segunda Edición.- Páginas 158 y 159.

En la exposición de motivos de la iniciativa aprobada el 12 de diciembre de 1946 por la Cámara de Diputados y el día 20 del mismo mes y año, por la Cámara de Senadores, se puede apreciar, el propósito, de asegurar, la inafectabilidad de la pequeña propiedad, en dicha exposición de motivos consta:

"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 aquéllos 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 pequeños 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"

Con base en lo anterior, las reformas citadas se incorporaron al artículo 27 Constitucional, anadiéndose además, que los predios debían estar en explotación (decreto del 12 de febrero de 1947), ambas iniciativas tuvieron como objeto el que nuestro juicio de garantías realmente protegiese a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación.

De acuerdo con estos antecedentes, es de advertirse que en estricto derecho solo los propietarios titulares de Certificados de Inafectabilidad podrán ocurrir en demanda de Amparo, contra las posibles afectaciones ilegales de sus heredades. No obstante, en la Ley Federal de Reforma Agraria destacan las siguientes situaciones:

- a) Propietarios Titulares de Certificados de Inafectabilidad.
- b) Propietarios de Predios Rústicos, sin certificado de inafectabilidad (o que en lo futuro se expida).
- c) Poseedores de Predios Rústicos en explotación.

En el caso del inciso a), esto es, por lo que se refiere a titulares de Certificados de Inafectabilidad, nos permitimos señalar que la Ley de la materia, considera inafectables a las propiedades que no excedan de las superficies especificadas en el artículo 249, siempre que estén en explotación, dicha propiedad no podrá permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos (artículo 251), cubiertos estos requisitos, proceda la expedición del Certificado de Inafectabilidad, el cual tendrá los alcances -- que la propia Ley le determina y que en forma específica, se han concretado en el criterio sustentado por nuestro más Alto Tribunal, mismo que nos permitimos citar a continuación:

EJIDOS.- RESOLUCIONES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS DE.- ALCANCE DEL CONCEPTO DE CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD -- COMO DEFENSA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD INAFECTABLE.- Si bien la pequeña propiedad, como Institución, es invariablemente protegida por los textos constitucionales, no han sido igualmente invariables los medios para exigir ese respeto y protección que deriva de la Carta Magna, -- específicamente el Juicio de Amparo. En efecto, el texto de la fracción XIV, del artículo 27 fue reformado por decreto del 31 de diciembre de 1946, para agregarle el tercer párrafo que establece una excepción a la regla general contenida en el primer párrafo en el sentido de vedar totalmente cualquier recurso ordinario o inclusive el Juicio de Amparo a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, hace posible ocurrir al amparo contra la privación o -- afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas, a -- "los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad". Para fijar el alcance de la reforma que se acaba de citar nada tan indicado como acudir a las fuentes directas de la misma, como son la Iniciativa de la Reforma, que emanó de del Presidente de la República y las participaciones de ambas cámaras federales en el proceso de la reforma. -- El legislador constituyente, al laborar la reforma constitucional de que se trata, hizo referencia reiteradamente al certificado de inafectabilidad, como único medio -- idóneo de que tengan acceso al juicio de amparo los propietarios o poseedores de predios agrícolas en explotación, a quienes se llegara a expedir. Pero el órgano revisor no llevó a la Constitución el régimen legal de los

certificados de inafectabilidad, ni tenía porque llevarlos, ya que el concepto legal de los mismos, los requisitos para expedirlos, todo lo que mira, en suma a la regulación de tales documentos es materia que no corresponde a la Ley Suprema, sino a los ordenamientos secundarios. Ahora bien, el código agrario que estaba en vigor al promulgarse la reforma de 1946, expedido el 31 de diciembre de 1942, establece un sistema de defensa de la pequeña propiedad rural, que cuando el Código se expidió no podía tener aplicación sino en la esfera administrativa, puesto que en aquella época, estaba proscrita toda defensa de dicha propiedad en la esfera judicial, concretamente la defensa del Amparo. Las defensas de la pequeña propiedad rural que instituye el Código Agrario son de variadas clases y reciben diversos nombres, pero tienen en común, que se basan todas ellas en que la Suprema Autoridad Agraria, como lo es el Presidente de la República, es quien ha declarado que se trata de una pequeña propiedad inafectable. La autenticidad de que lo es, le viene de lo que ha declarado así la Suprema Autoridad Agraria en el concepto que solo al titular de la misma corresponde hacerlo. Dichas defensas instituidas por el Código Agrario, se pueden clasificar en las siguientes categorías: 1.- la que establecen los artículos 105, 292 y 293 y se refieren a la localización del área inafectable, presuponen tales disposiciones que el propietario de un predio afectable pero todavía no afectado, solicita la localización de la superficie inafectable, anticipándose a la afectación; si la localización se solicita oportunamente, tiene la importante consecuencia de que la futura afectación solo podrá tener por objeto aquellos terrenos que no se hubieren incluido en la localización. El reconocimiento de dicha pequeña propiedad por parte del Presidente recibe el nombre de DECLARATORIA. 2.- Se contiene en el artículo 294 del mismo Código, aquí el reconocimiento de inafectabilidad por parte del Presidente de la República recibe el nombre de CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD e incluye el doble objeto de proteger los predios que por su extensión son inafectables (es decir, la pequeña propiedad de origen) y aquellos otros que hubieren quedado reducidos a extensión inafectable, esto es, aquellas que de hecho y sin declaratoria presidencial hubieren quedado reducidos a esa extensión. El nombre de Certificado de Inafectabilidad -

que ampara el artículo 294, es distinto al de declaratoria que en forma en cierto modo genérica usan los artículos referidos a la primera categoría. Pero salvo la denominación, se equiparan en las dos figuras los rasgos esenciales de la tramitación, la autoridad que expide el documento, la publicación en el Diario Oficial y la Inscripción en el Registro Agrario Nacional. Con sus nombres respectivos, declaratoria y certificado de inafectabilidad corren la misma suerte hasta llegar al Registro Agrario Nacional, cuando el artículo 338 dice en su fracción XIII, que deberán inscribirse en el mismo, los Certificados de Inafectabilidad y las declaratorias sobre señalamientos de superficies inafectables. A menos de entender que es superflua una de estas dos formas de definición de la pequeña propiedad, solo cabe admitir que, aunque con nombres diferentes, las dos concurren por igual al fin común de proteger la pequeña propiedad inafectable. 3.- Es la contenida en el artículo 252, cuya fracción II dispone que las resoluciones presidenciales dotatorias contendrán: "los datos relativos a las propiedades afectables para fines dotatorios y a las propiedades inafectables que se hubieren identificado durante la tramitación del expediente y localizado en el plano informativo correspondiente..." Como en los casos anteriores, también en este, es la Suprema Autoridad Agraria -- quien señala la pequeña propiedad inafectable a que queda reducida la propiedad que se afecta. La diferencia con la declaratoria de la primera categoría estriba en que mientras allá la inafectabilidad se declara antes de la afectación, aquí se hace con motivo de una dotación, pero en ambos casos se cumple el propósito constitucional de dejar a salvo la pequeña propiedad inafectable, a lo que responde también la segunda categoría, así sean diversas a su vez las circunstancias que toma en cuenta. Por último, al igual que las declaratorias y los certificados de inafectabilidad, esta forma de reconocimiento de la pequeña propiedad también es inscrita en el Registro Agrario Nacional al serle la resolución presidencial que la contiene, y como aquellos debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, además de los periódicos oficiales de las entidades correspondientes, según lo dispone el artículo 253 del propio Código Agrario. Las tres categorías de la defensa de la pequeña propiedad que se acaban de enumerar, se consignan en el Código

Agrario, como antes se dijo, para asegurar el respeto a la pequeña propiedad inafectable. De las tres formas de reconocimiento de la pequeña propiedad solo una lleva la denominación de Certificado de Inafectabilidad, denominación que es empleada por la reforma constitucional de 1946, pero no existe indicio en el proceso de dicha reforma de que la misma hubiera querido elegir uno solo de los tres medios de protección (el que lleva el nombre de certificado de inafectabilidad) como único medio de acudir al amparo, desdiciendo los demás y estableciendo en materia judicial una defensa mutilada respecto a la instituida en materia administrativa, una defensa que por incompleta no podría justificarse por cuanto todos los reconocimientos de inafectabilidad, provienen de la Suprema Autoridad Agraria. Lejos de ello, hay elementos en la iniciativa de la reforma, para entender, que no se pensó en que la Constitución, al mencionar en la reforma, al certificado de inafectabilidad, subordinara su sentido y concepto al léxico del Código Agrario, ley que como queda dicho, no se refería, ni podía referirse al documento apto para acudir al juicio de amparo. Sino que se refirió a los Certificados de Inafectabilidad, en cuanto su expedición es el reconocimiento por parte del Estado, de que efectivamente se trata de una auténtica pequeña propiedad, según se dice textualmente en la iniciativa. En esas palabras se encuentra el espíritu y propósito de la Reforma. Como el reconocimiento, de parte del Estado y precisamente por la Suprema Autoridad Agraria, se hace de acuerdo con el Código Agrario, única Ley actualmente aplicable, por los tres medios o formas que han sido expuestas; quiere decir que los tres son igualmente idóneos para abrir las puertas al Amparo, en defensa dentro de la esfera judicial de la pequeña propiedad reconocida como inafectable por el Presidente de la República. De otro modo la Constitución se subordinaría a la expresión literal de una Ley que, como el Código Agrario, además de ser ordenamiento secundario, no tuvo por objeto regular la legitimación activa para acudir al Juicio de Amparo..."

Amparo en Revisión.- 7081/68.- Oscar Fernández East.- Fallado el 4 de marzo de 1970.

De acuerdo con el Dr. Ignacio Burgoa, estimamos que el Certificado de Inafectabilidad, es en esencia, el documento en que

se hace constar esa decisión, no siendo constitutivo de la pequeña propiedad, sino meramente declarativo de ésta.

Por lo que se refiere al caso de los propietarios comprendidos en el inciso b), de este apartado, es decir, propietarios de predios rústicos, sin certificado de inafectabilidad, el mismo autor nos dice: "La futuridad a que se refiere la disposición constitucional invocada concierne a los certificados de inafectabilidad, que se hubieren expedido con posterioridad a la fecha en que entró en vigor, y obviamente los que se otorguen durante la vigencia de la misma. Así lo ha sostenido la Jurisprudencia de la Suprema Corte, aclarando que la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional no tutela a los propietarios o poseedores que con posterioridad a la fecha en que entró en vigor (12 de febrero de 1947), simplemente hubiesen solicitado dicho Certificado sin haberlo obtenido, ni a los que, sin haber sido titulares de este documento, hubiesen promovido demanda de Amparo, aunque lo hayan conseguido durante la substanciación del juicio respectivo..." y prosigue:

"... Sin embargo, la procedencia del Amparo en este caso, está condicionada a un acto, que solo el Presidente de la República puede realizar, o sea, la expedición del aludido certificado. Por esta causa, la protección constitucional de la pequeña propiedad agrícola o ganadera es un poco menos que ilusoria, pues quedando dicha condición sine qua non, sujeta al arbitrio unipersonal y exclusivo del citado alto funcionario, mientras no se cumpla, no puede ejercitarse la acción de Amparo contra las resoluciones ilegales que produzcan la afectación correspondiente..." 12/

De acuerdo a las últimas reformas introducidas a la Ley Federal de Reforma Agraria, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984, se simplifica la gestión y trámite de los certificados de inafectabilidad, así como la cancelación de los mismos, en términos del artículo 10, fracc. XX, conocerá de dichos trámites y resolverá en definitiva, el Secretario de Reforma Agraria, suprimiéndose para el caso, la resolución del Presidente de la República. Esta reforma no desvirtúa la naturaleza propia del Certificado de Inafectabilidad, en cuanto a que es un documento en el cual se hace constar una decisión (declarativa) de inafectabilidad, pero no es constitutivo de ésta, ahora bien, en cuanto a que su expedición implica el reconocimiento de parte del

Estado de que efectivamente se trata de una pequeña propiedad, según se dijo textualmente en la Iniciativa de Ley comentada, dicho reconocimiento sigue siendo necesario para promover el Juicio de Amparo ya que más que un condicionamiento a futuro, la existencia del certificado constituye un "requisito de procedibilidad" para ejercitar la acción constitucional.

Sin embargo, subsiste la problemática a nivel de propietarios de bienes rústicos sin certificado de inafectabilidad y la situación de poseedores de inmuebles agrarios, caso que abordamos a continuación.

PROBLEMATICA RELACIONADA CON LOS INTERESES DE PROPIETARIOS Y POSEEDORES DE BIENES RUSTICOS.

Desde el punto de vista jurídico, que es al que se circunscribe este estudio, el criterio sostenido a través de los diferentes ordenamientos agrarios, ha sido el de respetar la auténtica pequeña propiedad y distribuir entre los campesinos, conforme a diversos sistemas, las tierras restantes. En el terreno estrictamente teórico, la situación se encuentra claramente definida y no parecería dar lugar a problemas. Si una persona es propietario de un predio inafectable, debe contar con toda la protección de la Ley y de las autoridades encargadas de aplicarla. Si sus propiedades exceden los límites de la pequeña propiedad inafectable, debe aceptar que en los excesos se le afecte, en beneficio de núcleos de población ejidal o comunal o de solicitantes de un nuevo centro de población. En este orden de ideas, las autoridades tienen nítidamente señalada su actuación; podrán afectar en términos generales, todo lo que no sea propiedad inafectable por disposición de la Ley. En tratándose de pequeñas propiedades inafectables, deberán otorgarles, previos los trámites de Ley, el certificado de inafectabilidad que les dé amplia seguridad a sus titulares. En pocas palabras nuestro sistema agrario busca la protección de los auténticos agricultores y campesinos, conforme a los lineamientos acabados de aludir.

No obstante, lo expresado en el párrafo anterior, el más Alto Tribunal de la República no ha visto el problema agrario de esta manera. En la realidad, los terratenientes y latifundistas -

con una mentalidad propia del capitalismo liberal, incapacitados - para aceptar principios de justicia social, se han ingeniado en - burlar el sistema, sus grandes haciendas, por lo menos jurídica-- mente se han fraccionado, los menores de edad, han aparecido cons-- tantemente como agricultores. Y, por el otro lado en una clara - antítesis dialéctica, se ha buscado acabar con todo vestigio de - propiedad agraria conquistando la simpatía campesina y, este es el panorama en que ha tenido que desenvolverse la justicia federal. - Entrando en materia diremos que se ha sostenido como Jurisprudencia definida, que se hallan legitimados para promover el Juicio de Amparo, los pequeños propietarios con certificado de inafectabilidad y los poseedores en términos del artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria. A saber "... En los términos de los artículos 27 Constitucional fracción XIV, párrafo final y 66 del Código Agrario, es procedente el juicio de Garantías que interpongan, contra resoluciones dotatorias o ampliatorias de ejidos, tanto los titulares de pequeñas propiedades amparadas con certificado de inafectabilidad, como quienes hayan tenido, en forma pública, pacífica y continua y en nombre propio y a título de dueño, posesión sobre extensiones no mayores que el límite fijado para la pequeña - propiedad inafectable siempre que esta posesión sea anterior, por lo menos en cinco años a la fecha de publicación de la solicitud - de ejidos o del acuerdo que inició el procedimiento agrario..." SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION.- Tesis No. 79.- TOMO RELATIVO A LA SEGUNDA SALA.

Sobre la tesis transcrita, cabe señalar que desde el punto de vista estrictamente jurídico, rebasa el texto Constitucional que de manera tajante, limita la excepción a los casos en que se tiene Certificado de Inafectabilidad; y, no debe perderse de vista que el artículo 252 de la Ley vigente y su precedente al artículo 66 del Código Agrario, si se analiza cuidadosamente, se infiere -- que en él, no se hace referencia a la procedencia del Juicio (situación que no amerita mayor explicación), sino solamente coloca - en situación de igualdad a los poseedores que satisfagan los requisitos que el precepto establece con los propietarios inafectables. Al equiparar el artículo citado a los poseedores que menciona, con los propietarios inafectables, al colocar a unos y otros en un plano de igualdad, quiere decir que reconoce a ambas categorías los mismos derechos de los segundos, no menos, pero tampoco más.

Ahora bien, la legitimación para ir al Amparo en contra de resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, se halla prevista en la fracción XIV, del artículo 27 Constitucional,

en virtud de lo cual, se requiere para dicho efecto el Certificado de Inafectabilidad. Esto es, el precepto constitucional, equipara dentro del mismo derecho que otorga el Certificado de Inafectabilidad, a los dueños y poseedores de predios agrícolas o ganaderos, - en explotación. Bajo este orden de ideas, los poseedores antes mencionados no podrán promover el juicio de amparo contra resoluciones dotatorias o ampliatorias si carecen de certificado de inafectabilidad, porque si así fuera, se rompería en favor de tales poseedores la igualdad que deben mantener en relación con los propietarios inafectables, ya que, como queda visto, en términos de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, no solo los poseedores, sino los propietarios, tampoco pueden promover Amparo, si no cuentan con Certificado de Inafectabilidad.

La interpretación que la Jurisprudencia ha venido dando al precepto indicado, otorga a los poseedores sobre los propietarios la ventaja de que los primeros, si satisfacen los requisitos de dicho artículo, pueden ocurrir al Amparo, aunque no tengan Certificado de Inafectabilidad, lo que no está al alcance de los propietarios inafectables que carecen del mismo, con ruptura manifiesta de la igualdad que el propio artículo y la fracción XIV, establece entre unos y otros. En cambio, la igualdad entre ambos se confirma cuando en operancia del artículo 252 de la Ley de la Materia, se entiende que los poseedores a que el propio artículo se refiere, tienen la misma posibilidad que los propietarios inafectables de origen, de obtener el certificado de inafectabilidad en los términos previstos por la Ley.

De este modo y previa la expedición del Certificado, los poseedores pueden tener acceso a la fracción XIV del Artículo 27 - Constitucional, que como hemos visto, acoge por igual a propietarios y poseedores que satisfagan los requisitos que en ella se señalan, a efecto de legitimarlos mediante el Certificado de Inafectabilidad para acudir al Juicio de Amparo contra resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas.

Finalmente, procede señalar, que los solicitantes, del referido Certificado de Inafectabilidad, están en igualdad de posibilidades, para impugnar por medio del juicio Constitucional, las resoluciones denegatorias de dicho Certificado, cuando éstas entrañen violación de Garantías.

Con estas consideraciones esperamos haber expuesto la -- problemática actual que confrontan los propietarios de bienes rús-

ticos y la situación que guardan con respecto a la posibilidad de tutela Constitucional en calidad de Quejosos.

2.- AUTORIDAD RESPONSABLE.

A) CONCEPTO DE AUTORIDAD.

El Art. 103 Constitucional, reproducido en el Art. lo. - de la Ley de Amparo, señala:

"Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I.- Por leyes o actos de la Autoridad que viole las Garantías Individuales.
- II.- Por leyes o actos de la Autoridad Federal que vulnren o restrinjan la Soberanía de los Estados;
- III.- Por leyes o actos de las Autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal"

Ahora bien, siendo el Amparo, la Institución jurídica a través de la cual se obtiene la protección de la Constitucionalidad y de la legalidad, como medio de mantener incólume la Constitución resguardando las garantías que la misma establece, cuando estas han sido o pretenden ser objeto de atentado por parte de las - autoridades, es importante destacar entonces, el concepto de Autoridad, para efecto de Amparo.

El Art. 5o. de la Ley de Amparo preve , "... Son partes en el Juicio de Amparo: ... II.- La Autoridad o Autoridades responsables..." y, el Artículo 11, a continuación específica: "... Es - autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de - ejecutar la ley o el acto reclamado..."

Teóricamente, desde el punto de vista Administrativo se considera que toda autoridad debe reunir los siguientes caracteres, El Status de Imperio, esto es, la investidura de poder; actuar en función de cometidos estatales; que esos cometidos estén de acuerdo con las funciones que les corresponde conforme a la Ley, y disponer de la fuerza pública; omitimos ahondar en cuestión de orden

administrativo, en la inteligencia, de que hay autoridades que en uso arbitrario de la fuerza pública de que disponen, obran fuera de sus correspondientes atribuciones legales lo que consecuentemente implica una transgresión, misma que constituye la materia del Juicio de Amparo, de aquí se desprende, que para la procedencia -- del Juicio, no es necesario que la autoridad señalada como responsable, llene todos los requisitos enumerados, sino basta que realice los actos reclamados, con o sin competencia, válida solamente de la fuerza pública de que dispone. La Suprema Corte de Justicia ha sustentado el criterio de que "... El término "autoridades", para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya de hecho, ya legales, y que, por lo mismo, esté en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen..." JURISPRUDENCIA.- Apéndice 1975, 8a. parte Pleno y Salas, Tesis 53, pp. 98.

Los conceptos anotados se refieren principalmente a las autoridades de carácter administrativo, que son básicas para el estudio que pretendemos sobre Materia Agraria, motivo por el cual no entramos al estudio pormenorizado de las Autoridades, judiciales y legislativas y acogemos la sencilla exposición que del caso tratan Soto Gordo y Lievana Palma:

"La autoridad judicial se identifica con el Juez, cualquiera que sea su jerarquía, bien sea Tribunal o Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto que ya sea individual o colectivo, como en los cuerpos colegiados, realizan la función decisoria. Tales tribunales, tienen las características apuntadas, para considerarlas como autoridad, toda vez que tienen el Estatus de Imparío, porque sus decisiones deben ser acatadas. Esas decisiones vienen a significar los cometidos que el Estado les encomienda, ya que así lo previene nuestra Constitución al establecer la división de poderes, confiriéndoles las atribuciones necesarias para dirimir los conflictos que ante ellas les planteen los particulares, a fin de que se realice la justicia, una de las principales funciones del Estado. Las leyes orgánicas respectivas fijan su competencia, por razón de lugar de la materia y del grado".

"Por otra parte, los jueces están autorizados para emplear la fuerza pública, a fin de hacer cumplir sus decisiones y aún cuando ellos no tienen directamente esa disposición, la propia ley los autoriza para solicitar del Ejecutivo el auxilio de aquella para ese efecto".

"En cuanto al órgano legislativo, o sea el Congreso de la Unión, y las Legislaturas Locales de los Estados, es indudable que las funciones que realizan son cometidos estatales y éstos tienen que realizarse dentro de lo que manda la Constitución Federal. También estos Cuerpos tienen imperio, porque así lo reconoce la Constitución al darle fuerza obligatoria a sus disposiciones legales, a través de la promulgación, publicación y aplicación de las mismas, y aún cuando no se dispone tampoco de la fuerza pública directamente, implícitamente el Ejecutivo Federal, para hacer cumplir los mandatos del órgano legislativo, tiene forzosamente que emplear la fuerza pública, lo que indica que tanto el poder Judicial como el Legislativo, en el ejercicio de sus atribuciones, tienen el carácter de Autoridad a través de su órgano y por lo mismo, sus actos pueden ser materia del Juicio de Garantías..." 13/

B) Autoridad Responsable para Efecto de Amparo.

Por prevención del Artículo 27 Constitucional, sabemos que la máxima autoridad Agraria, lo es, el C. Presidente Constitucional de la República, según consta en la fracción XIII, del precepto Constitucional invocado, disposición que se recoge en el Art. 8o. de la Ley Reglamentaria de la siguiente manera: "... El Presidente de la República es la Suprema Autoridad Agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas...", a continuación, el Artículo de referencia, hace mención de lo que debe entenderse por resolución definitiva diciendo: "... Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de este Artículo, la que ponga fin a un expediente de:

- I.- De restitución o dotación de tierras, bosques o --
aguas.
- II.- De ampliación de los ya conocidos.
- III.- De creación de nuevos centros de población.

13/ SOTO GORDOA Y LIEVANA PALMA.- La suspensión del acto reclamado en el Juicio de Amparo.- Editorial Porrúa.- 2a. Edición.- México 1977.- Págs. 14 y 15.

IV.- De reconocimiento y titulación de bienes comunales.

V.- De expropiación de bienes ejidales o comunales.

VI.- De establecimiento de zonas urbanas, de ejidos y comunidades y,

VII.- Las demás que señala esta Ley.

Dado, que la propia Constitución hace mención del carácter de Autoridad Suprema del C. Presidente de la República, es obvia la determinación de dicha autoridad, a la cual, como se dejó asentado, le corresponde emitir resoluciones de carácter definitivo e inmodificables, por lo que, en su caso, serán revisables en vía de Amparo.

Nuestro más Alto Tribunal, en diversas aplicaciones de Justicia ha sustentado el siguiente criterio:

"... El Ejecutivo Federal es la máxima Autoridad Agraria en la tramitación de los expedientes agrarios y las resoluciones definitivas que en tales expedientes se pronuncian son indiscutibles e irreformables y su contenido posee eficacia obligatoria, frente a las demás autoridades agrarias y frente a quienes litigan en el expediente ejidal, porque los fallos definitivos del Presidente de la República, tienen la cosa juzgada forma (irreformabilidad e irrecurribilidad de la decisión) y también la cosa juzgada sustancial (obligatoriedad de lo resuelto), y puede perfectamente equiparse en cuanto a su fuerza y efecto, con las sentencias judiciales que han causado ejecutoria..." Amparo en Revisión.- 6448/62 Comisariado Ejidal del poblado de Altamira o la Perra, Municipio de Tuxpan, Ver., 29 de Septiembre de 1966.- 5 Votos.- Ponente: Pedro Guerrero M.

Por otra parte, si bien es cierto que las resoluciones definitivas del Ejecutivo Federal, en ningún caso podrán ser modificadas, "... también es cierto, que tal prevención debe entenderse dentro de la esfera administrativa, es decir que ninguna autoridad u órgano administrativo, concretamente agrario, podrá modificar una resolución definitiva del Presidente de la República, en materia Agraria, pero de ahí no se sigue que tales resoluciones no sean susceptibles de modificación al examinarse su constitucionalidad a través del Juicio de Amparo, en los casos y condiciones en que éste sea procedente..." JURISPRUDENCIA.- Semanario Judicial de

la Federación.- 7a. Epoca.- 3a. parte.- 1969.- Segunda Sala.- pág. 125.

Consecuentemente, el C. Presidente de la República, por determinación expresa de la Ley, en su carácter de Autoridad Suprema en Materia Agraria, debe ser considerado como tal para efecto de Amparo.

El Artículo 2o. de la Ley Federal de Reforma Agraria del capítulo primero correspondiente a la Organización de las Autoridades Agrarias prevé:

"... Art. 2o. la aplicación de esta ley, está encomendada a:

- I.- El C. Presidente de la República.
- II.- Los gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- III.- Secretaría de Reforma Agraria.
- IV.- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- V.- Cuerpo Consultivo Agrario.
- VI.- Las Comisiones Agrarias Mixtas..."

El artículo trasunto encuentra su antecedente Constitucional en la fracción XI, del artículo 27, en el cual además de las Autoridades ya señaladas establece que para los efectos de las disposiciones contenidas en dicho artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan se crean: "... Comités Particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramitan expedientes agrarios; ... comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos..."

Lo anterior ha dado lugar para que en diversas ocasiones, se pretenda dar el carácter de Autoridades a los órganos citados, pero aunque la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, - en su Libro Segundo correspondiente a el Ejido, en el cual se trata de la Organización de las Autoridades Ejidales y Comunales, --- dando el carácter de Autoridades Agrarias a los Comités Particula-

res Ejecutivos y a los Comisariados Ejidales, y de Bienes Comunales, por regla general no son reconocidos como Autoridad presuntamente responsable en el Juicio de Amparo, no obstante las funciones de Autoridad que les han sido encomendadas por la Ley, salvo el caso en que obren como ejecutoras de algún acuerdo dictado por una Autoridad Superior en Materia Agraria. En situaciones como ésta, se hace necesario, el análisis previo de las características que debe reunir una entidad para ser considerada como Autoridad y derivar de ahí la procedencia o no del Juicio de Garantías, sobre este caso concreto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el siguiente criterio: "COMISARIADOS EJIDALES.- CARACTER DE LOS.- Los comisariados ejidales deben ser vistos bajo dos aspectos: como autoridades ejecutoras que intervienen en la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios, y como encargados de la administración de los bienes agrarios y de la vigilancia de los fraccionamientos, esto es, como administradores, y es claro, que con este último carácter, no son autoridades y tienen capacidad jurídica para acudir a las autoridades administrativas y judiciales, en representación del núcleo de población que les corresponda, con las facultades de un mandatario general" Amparo en Revisión.- Comisariado Ejidal del Poblado Francisco I. Madero.- Municipio de Calpulalpan, Estado de Tlaxcala.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-54, pág. 405.

Hecha la salvedad anterior, es procedente señalar, que dichos comisariados ejidales y de bienes comunales tienen el carácter de Autoridades del Ejido o de Bienes Comunales, obviamente dentro del núcleo agrario de que se trate, lo que se desprende de la lectura de atribuciones que expresamente señala el art. 48 de la Ley Federal de Reforma Agraria, actualmente en vigor, ostentándose como órganos de dirección de los ejidos correspondientes, además de la legal representación que ejercen del núcleo agrario, en términos de la fracción I, del referido art. 48 de la Ley citada, esta atribución, quedó detallada en el apartado relativo a la representación del Quejoso, cuando se trata de un núcleo de población. Debiéndose concluir, que por regla general, estos órganos ejidales, deben de guardar sus características como autoridades representativas, directivas y administrativas del núcleo de población por lo que, los actos que deriven de esta atribución, serán de particular, por lo que no podrá proceder en su contra el Juicio de Garantías.

CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

De acuerdo con la reforma introducida al artículo 27 -- Constitucional, por decreto publicado en el Diario Oficial de la - Federación el 10 de enero de 1934; en la fracción XI, inciso b) se crea un órgano independiente del entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, con facultades de opinión y dictaminación previa a las resoluciones que deba pronunciar el Presidente de la República, actualmente en el referido precepto Constitucional se - establece:

"XI.- Para los efectos de las disposiciones contenidas - en este artículo y de las leyes reglamentarias que se - expidan, se crean: inciso b)... Un cuerpo consultivo com puesto de cinco personas que serán designadas por el Pre sidente de la República y que tendrá las funciones que - las Leyes Orgánicas Reglamentarias le fijen".

Dichas facultades se encuentran detalladas en el Artícu- lo 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria y consisten fundamentalmente en emitir dictamen u opinión de los casos que deben ser re- sueltos por el Presidente de la República; por lo tanto, dada su - naturaleza de órgano de consulta, no tiene generalmente el carác- ter de Autoridad para efecto de Amparo. En igual sentido, nuestro más Alto Tribunal en diversa aplicación de Justicia ha sostenido - que:

CUERPO CONSULTIVO.- NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DE AMPARO: Conforme al Artículo 2o. del Código Agrario, el cuerpo consultivo es un órgano agrario y no una autori- dad, por lo que el Amparo promovido en su contra resulta improcedente, atento a lo dispuesto por el Artículo 1o. de la Ley de Amparo, en relación con la fracción XVIII - del artículo 73 de la misma Ley, y debe sobreseerse con apoyo en la fracción III, del artículo 74 de este propio ordenamiento".

Semanario Judicial de la Federación.- 7a. Epoca.- Volu-- men 2o.- Tercera Parte.- Febrero de 1969.

Sin embargo, a partir de las reformas introducidas en la Ley Federal de Reforma Agraria, según decreto del 30 de diciembre publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de

1984, específicamente en el artículo 2o. se considera al Cuerpo - Consultivo Agrario como Autoridad y se amplían sus facultades de - simple opinión y dictaminación, a efecto de que conozca de los casos de inconformidad respecto a Privación de Derechos Agrarios y - Nuevas Adjudicaciones, tal y como consta en el Artículo 16, fracción V de la Ley de la Materia. Se omite en el Procedimiento relativo, la resolución que otrora pronunciara en definitiva el Presidente de la República: y según se desprende de dichas innovaciones, la resolución que en el caso dicte el Organó Colegiado en cita, podrá ser modificada, revocada o confirmada solo en vía de amparo.

Agregamos al caso anterior, las ocasiones en que dicho - Organó Colegiado puede ser considerado como autoridad para efectos de Amparo. Algunas veces el Cuerpo Consultivo Agrario, no obstante carecer de facultades decisorias así como de imperio para ejecutar sus opiniones, emite acuerdos o determinaciones que por sí mismos tienen aparejada ejecución, en tales circunstancias el Colegiado de que se trata, debe ser considerado como autoridad para efectos de amparo, sobre este apartado la Suprema Corte de Justicia ha dicho:

CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.- CUANDO DICTA ACUERDOS INMEDIATAMENTE EJECUTIVOS, ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE GARANTIAS.- Si se reclaman acuerdos o determinaciones del Cuerpo Consultivo Agrario, que tienen ejecución por sí mismos, es autoridad para los efectos del Juicio de Garantías.

Amparo en Revisión 1257/71.- Felipe Mejía Hernández.- 11 de Septiembre de 1971.- Ponente: Gilberto Lievana P. Informe 1971.- Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa.- Primer Circuito., pág. 89.

Por otra parte si bien es cierto, que el Cuerpo Consultivo Agrario, como órgano de consulta, no es ni ha sido por regla general Autoridad para efecto de Amparo, ello, cuando exclusivamente se limite a emitir las opiniones y dictámenes en los asuntos de su estricta competencia; pero lo anterior no debe interpretarse en el sentido de que la intervención del Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuando cumple los acuerdos del mencionado Organó Consultivo, afectando la esfera jurídica de los particulares, no deban ser considerados actos de autoridad susceptibles de ser enjuiciados mediante el Juicio de Garantías, en la forma y términos en que éste sea procedente. Ahora bien, no debe perderse de vista

que dentro de los procedimientos agrarios, los dictámenes emitidos por el Cuerpo Consultivo Agrario, entrañan estudios de orden técnico de carácter procedimental, la aprobación de tales dictámenes hecha por el titular del Ramo, constituyen actos de autoridad dentro del respectivo procedimiento ya que como ocurre en la especie, tal acto aprobatorio, tiene el efecto legal de poner el expediente en estado de resolución definitiva dentro del ámbito administrativo, desde luego, mediante la correspondiente resolución del Primer Mandatario, siempre y cuando se trate de asuntos de los que deba conocer en definitiva la Suprema Autoridad Agraria, excepción hecha -- claro, de los casos de inconformidad que recientemente resuelve el Colegiado en cita.

Existe el antecedente, de cuando los Consejeros del Cuerpo Consultivo Agrario pueden ser considerados como Autoridades, -- siendo el caso, cuando éstos se abstienen de dictar los acuerdos -- necesarios para la correcta integración de los expedientes en que deben opinar, como también, por abstenerse de cumplir las funciones que las Leyes les han atribuido.

COMISION AGRARIA MIXTA.

El artículo 27 Constitucional, por cuanto se refiere a -- dicho organismo prevé en su fracción XI, que "para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las Leyes reglamentarias que se expidan, se crean: "... c) Una comisión Agraria -- Mixta, compuesta de representantes iguales de la Federación, de -- los Gobiernos Locales y de un representante de los campesinos, -- ya designación se hará en los términos que prevenga la Ley Reglamentaria respectiva, que funcionará en cada estado, territorio y -- Distrito Federal con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen..."

Por lo que atañe a sus facultades el precepto constitucional citado, les señala:

- 1.- La substanciación de los expedientes que se formen con motivo de las solicitudes de restitución, o dotación de tierras y aguas, las cuales deben presentarse directamente ante los Gobernadores de los Estados (fracción XII).

2.- La emisión de dictámenes que corresponda sobre dichas solicitudes.

Siguiendo el acertado criterio del Dr. Ignacio Burgoa - consideramos que efectivamente, las facultades anotadas son las - únicas que tienen dichos organismos, que dada su integración han - dejado de ser organismos de índole local, ya que dichas comisiones creadas por la Ley del 6 de enero de 1915, se componían de cinco - personas por cada Estado o territorio de la República y se denominaron Comisiones Locales Agrarias; sus atribuciones consistían en emitir su parecer "sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de - tierras para dotar de ejidos" */

Es bien sabido que la Ley Agraria del 6 de enero de --- 1915, fue elevada a la categoría de Ley Constitucional, por el primitivo artículo 27, de la carta de Querétaro, de manera que las facultades de las Comisiones Agrarias Mixtas subsistieron, en los - términos de dicha Ley, hasta las reformas substanciales de 1933, - introducidas al precepto Constitucional citado, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934.

De acuerdo con lo anterior, podemos advertir, que desde la Ley del 6 de enero de 1915, hasta las reformas substanciales de 1933, que se introdujeron al referido artículo 27 Constitucional - las Comisiones Locales Agrarias eran organismos estrictamente dictaminadores de carácter Local, en virtud de que las cinco personas que las componían eran designadas en su totalidad por las autoridades administrativas de los Estados.

Actualmente, si dichas Comisiones han perdido su carácter estrictamente local por cuanto a su integración, por lo que se refiere a sus facultades consideramos que: "... la órbita de atribuciones de las propias comisiones, compuesta por las referidas facultades, es la única que da validez jurídica a su actuación en materia agraria, ya que son dichas facultades las que expresamente - les adscribe el artículo 27 de la Constitución, que ninguna Ley secundaria pueda ampliar o ensanchar su competencia, mediante la imputación de facultades distintas, pues ni el Congreso de la Unión y mucho menos las Legislaturas de los Estados, pueden alterar la -

*/ Ley del 6 de Enero de 1915.- Art. 4o. fracc. II y 7o.- Otorgó a estos organismos facultades de mera dictaminación.

esfera competencial de ningún organismo público demarcado constitucionalmente..." 14/

Y si consideramos que el propio artículo 27 Constitucional, en su fracción XI, en tratándose de las Comisiones Agrarias - Mixtas, señala que éstas se crearon "para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan", significa que dichos organismos solo pueden realizar los actos para los que el mismo precepto les dá competencia, - los cuales ya fueron señalados, consecuentemente, la expresión "para los efectos de las leyes reglamentarias que se expidan implicará que el funcionamiento de dichas comisiones, normado y normable en dichas leyes reglamentarias se encuentre ajustado a las facultades constitucionales de los propios órganos, de manera que, toda Ley reglamentaria debe ajustarse a las propias disposiciones constitucionales, pero sin alterarlas, modificarlas o violarlas, resultando inaceptable que el Congreso de la Unión, a pretexto o con motivo de reglamentar determinada disposición constitucional, en materia de competencia, ensanchara ésta de tal manera que atribuyese facultades al órgano de que se trata que no estuvieran comprendidas en la Constitución.

De acuerdo con lo anterior, cabe destacar la Inconstitucionalidad de la Ley Federal de Reforma Agraria, por alterar, la órbita competencial de las Comisiones Agrarias Mixtas, en cuanto a la indebida atribución jurisdiccional a dichos órganos para conocer y resolver sobre la Nulidad de Actos y documentos que en su concepto infrinjan la propia Ley, de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos 406 y 412, en la inteligencia que conforme al artículo 27 Constitucional, las Comisiones Agrarias Mixtas no tienen facultades jurisdiccionales ni las han tenido, dentro de su estructura orgánica y funcional desde su origen, como quedó anotado en la Ley del 6 de Enero de 1915.

Ahora bien, los preceptos citados además de que no reglamentan las funciones o facultades constitucionales de las Comisiones Agrarias Mixtas, alteran su esfera competencial, al otorgarle indebidamente atribuciones de carácter jurisdiccional, violan la disposición contenida en la fracción XIII del Artículo 27 Constitucional, en donde se considera al C. Presidente de la República, la máxima Autoridad en Materia Agraria, encargada de dirimir todas las cuestiones agrarias que se susciten con motivo de la Reforma -

14/ BURGOA Ignacio.- El Juicio de Amparo.- ob. cit. pp. 981.

Agraria, que preconiza el mismo precepto constitucional.

Atendiendo a su carácter de Suprema Autoridad Agraria el Presidente de la República, no puede estar sometido a ninguna autoridad administrativa y mucho menos aún a las Comisiones Agrarias - Mixtas, suponer que éstas en ejercicio de las facultades contenidas en los artículos precitados de la Ley Federal de Reforma, pueden declarar la nulidad de Actos y Documentos en que haya intervenido o que haya expedido dicho funcionario, implica un grave desacuerdo jurídico, amén de que supuestamente las resoluciones que dicte la Comisión Agraria Mixta, sobre Nulidad de actos y documentos que según ella contravengan la Legislación Agraria, sean definitivas y no deban ser revisadas por el Ejecutivo Federal, de tal manera que al estar impedido, el Presidente de la República, para confirmar, revocar o modificar tales resoluciones, resulta obvia la violación al artículo 27 Constitucional, en su fracción XIII.

De acuerdo con lo anterior, cabe concluir, que las Comisiones Agrarias Mixtas, son autoridades cuya competencia territorial debe quedar circunscrita a la Entidad de su ubicación, a donde corresponde, fuera de esa circunscripción territorial, carece de facultades para actuar, y esto, como ya dejamos asentado, solo dentro de las facultades propiamente de dictaminación u opinión de los asuntos que son sometidos a su conocimiento, relativos a la substanciación de los expedientes que se formen con motivo, de la restitución, dotación o ampliación de tierras.

Finalmente, dado que los expedientes agrarios enunciados no deben considerarse cerrados o resueltos sino es por Resolución definitiva del Presidente de la República en su carácter de Suprema Autoridad Agraria, por regla general las Comisiones Agrarias - Mixtas, por las funciones que le han sido encomendadas por mandamiento Constitucional, no pueden ser consideradas como Autoridades para efecto de Amparo.

GOBERNADORES DE LOS ESTADOS.

Siguiendo nuestra exposición, nos corresponde ahora analizar el caso de los Gobernadores de los Estados en su carácter de autoridades Agrarias. Las facultades y atribuciones de los Ejecu-

tivos Locales, se encuentran contenidas en el artículo 9o. de la Ley Federal de Reforma Agraria, con apoyo Constitucional en lo dispuesto por la fracción XII del artículo 27 de nuestra Ley Fundamental, en donde se establece:

"Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas, se presentarán en los Estados directamente ante los Gobernadores de los Estados".

Con este trámite se inicia (a petición de parte), el procedimiento de restitución o dotación de tierras o aguas, requiriéndose como única formalidad, que dicha solicitud se presente por escrito ante el Gobernador de la Entidad Federativa correspondiente, con copia para la Comisión Agraria Mixta en el término de 48 horas, el Ejecutivo Local mandará publicar la solicitud en el Organó informativo Local (art. 272 de la Ley de la Materia) y en el término de 10 días, debe turnar a la Comisión dicha solicitud, expidiéndose en ese mismo término los nombramientos a los miembros del Comité Particular Ejecutivo. Con las copias recibidas, la Comisión Agraria Mixta incoará el expediente, ordenando la publicación de la solicitud en uno de los diarios de mayor circulación en la Entidad, cuando no le sean remitidas las copias de la solicitud o la publicación de la misma en el Organó oficial informativo Local. El artículo 273, faculta a las autoridades Agrarias para iniciar de oficio los expedientes agrarios, al ser iniciado un procedimiento de restitución, se sigue en doble vía ó de oficio el dotatorio, debido a la dificultad que enfrenta el núcleo agrario gestor, para demostrar los extremos de procedencia de la primera vía (restitutoria); a esta duplicación procesal se le denomina doble vía ejidal. Esta primera Instancia iniciada como ya dejamos asentado con la solicitud del núcleo agrario gestor carente de tierras, culmina con la resolución del Ejecutivo Local de la Entidad correspondiente, en términos de lo dispuesto por la fracción I del art. 9o. de la Ley precitada, a los que se les denomina Mandamientos Gubernamentales.

No debe perderse de vista que el objetivo del presente estudio, es la determinación jurídica de las Autoridades Agrarias ya por disposición expresa de la Ley o por funciones, con el objeto inmediato de poder precisar si éstas son o no susceptibles de ser consideradas como responsables en el juicio de amparo, motivo por el cual pretendemos analizar, estas resoluciones del Ejecutivo Local que ponen fin a la Primer Instancia en el procedimiento de restitución o dotación de tierras, más aún si tomamos en cuenta -

que en virtud de dichos mandamientos gubernamentales, se otorga en ocasiones, la posesión provisional de tierras a los núcleos de población solicitantes, según dispone el artículo 278 de la Ley de la materia, esto desde luego, cuando dicho mandamiento es "positivo".

Es de explorado derecho, que en atención al principio de definitividad que rige en materia de Amparo, solo son combatibles a través del juicio de amparo, actos definitivos y en contra de los cuales no proceda medio o recurso legal alguno, cuyo efecto sea ya su revocación, modificación o confirmación. Por lo tanto, el mandamiento del Ejecutivo Local (aún el positivo) no constituye un acto definitivo para los efectos del Amparo, lo mismo que su ejecución, que siempre es provisional, en la inteligencia de que el afectado, puede reclamar la posible o indebida ejecución, durante la tramitación de la segunda instancia, de que conoce la Secretaría de Reforma Agraria, Instancia que ha de culminar con la respectiva Resolución del Ejecutivo Federal, la que puede excluir las tierras afectadas en primera instancia, modificando el mandamiento gubernamental, reparando con ello las violaciones que en su caso se hubieran cometido en el desarrollo de la Instancia precedente.

En apoyo al criterio anotado, nos permitimos invocar la fracción II, del artículo 114 de la Ley de Amparo, en donde se establece que cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo solo podrá promoverse contra la resolución definitiva, por violaciones cometidas en ella, o durante ese procedimiento, si por virtud de éstas últimas hubiese qu dado sin defensa el Quejoso o privado de los Derechos que la Ley de la materia le conceda.

Nuestro más alto Tribunal ha sentado Jurisprudencia sobre el particular en los siguientes términos:

JURISPRUDENCIA.- EJIDOS.- RESOLUCIONES PROVISIONALES.- EN MATERIA DE.- Si se reclaman actos desposesorios provenientes de resoluciones provisionales, como aquellas que dota a un Comité, dictada por el Gobernador de un Estado, es claro que tal resolución, por no ser definitiva dentro del procedimiento, no es reclamable por medio del Juicio de Garantías ya que conforme a los artículos 223, 224 y demás relativos del Código Agrario vigente, tal decisión está sujeta a revisión y por tanto,

puede ser revocada o modificada".

Jurisprudencia.- Semanario Judicial de la Federación.- - Quinta Epoca.- Tomo LXXIII, pág. 225.

En vía de excepción, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de otorgar el Amparo en favor de pequeños propietarios con certificado de inafectabilidad, en contra de los mandamientos de ejecución de los ejecutivos Locales, para efecto de dejar insubsistente la afectación decretada, sin perjuicio de que a través de la segunda instancia del procedimiento Agrario, el Presidente de la República al dictar la resolución definitiva, resuelva sobre la subsistencia o insubsistencia del Certificado de Inafectabilidad, en la inteligencia de que los titulares de dichos Certificados están legitimados para ejercer la acción de amparo "contra la privación o afectación ilegal de sus tierras o aguas", originada por actos de cualquier autoridad agraria, inclusive las propias resoluciones del Ejecutivo Federal y con mayor razón las de los Gobernadores; amén de que la fracción XV del Artículo 2' Constitucional, pone especial énfasis en prohibir la afectación de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación.

Con la consideración precedente concluimos la exposición relativa a las Autoridades Agrarias Locales, es decir de los Gobernadores, concluyendo que dichas Autoridades, por regla general, no son autoridades para efecto de Amparo, en cuanto a que sus resoluciones, emitidas dentro del marco de sus atribuciones, no son de carácter definitivo, toda vez que éstas son revisables en segunda Instancia, misma que se tramita ante la Secretaría de la Reforma Agraria; y susceptibles de ser modificadas, revocadas y confirmadas mediante la resolución que deberá dictar el Ejecutivo Federal, en forma definitiva.

Otra de las autoridades en materia Agraria y a la que se alude en la fracción III del artículo 2o. de la Ley Federal de Reforma Agraria, es: "... La Secretaría de la Reforma Agraria, cuyo titular el:

SECRETARIO DE LA REFORMA AGRARIA.- Tiene determinada su función y atribuciones en el Artículo 10 de dicho ordenamiento Legal de los cuales cobra mayor importancia para nuestro estudio la que se contiene en la fracción XX, por lo que se refiere a: "Expedir y cancelar los Certificados de Inafectabilidad". Estas resoluciones hasta antes de las reformas introducidas a la Ley de la Ma-

teria el 17 de enero de 1984, se habían encomendado al Presidente de la República, en su carácter de máxima autoridad agraria.

Dicha reforma, deja al Titular del Ramo, la resolución definitiva de los expedientes de expedición o cancelación de Certificados de Inafectabilidad, con esta reforma estimamos que se pretende agilizar el trámite respectivo de dichos Certificados y por el hecho de que actualmente sea el Secretario de la Reforma Agraria el encargado de expedir o en su caso cancelar dichos documentos, consideramos que no se altera la naturaleza propia de los mismos, y siguen cumpliendo su función, en cuanto a quien los detenta, es decir, dichos documentos meramente declarativos como ya hemos dejado anotado, implican el reconocimiento por parte del Estado de que una propiedad reúne los requisitos de inafectabilidad por extensión, calidad y explotación de la misma. Ahora bien, la Constitución no impone la obligación al Ejecutivo Federal de que sea precisamente él quien deba de resolver sobre estos casos de inafectabilidad. La Obligación in genere del Presidente de la República en su calidad de Máxima Autoridad Agraria, constitucionalmente se hace consistir en atender, mediante los procedimientos establecidos por la satisfacción de las necesidades agrarias de los núcleos de población carentes de tierras o que no las tengan en cantidad suficiente, bien bajo el régimen comunal o ejidal.

De lo anteriormente expuesto se sigue, que por disposición expresa de la Ley y por las funciones que la misma encomienda al Secretario de la Reforma Agraria, éste es, y debe ser considerado como autoridad para efectos de Amparo, dado que la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, no prevé recurso alguno para el efecto de que dichas resoluciones puedan ser modificadas, revocadas o confirmadas, teniendo por lo tanto el carácter de definitivas.

Unicamente nos resta por considerar la Autoridad que representa el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a quien se considera Autoridad en el Artículo 2o. de la Ley de la materia, esta Autoridad por prevención de dicho artículo tiene tal carácter, dentro del marco de atribuciones que la propia ley le determine, lo que consideramos no amerita mayor exposición.

Hemos dejado asentado quienes tienen el carácter de autoridades por disposición expresa de la Ley, así como las funciones que les han sido encomendadas, mientras dichas autoridades obran dentro del marco de atribuciones que legalmente les corres-

ponde, no se presentará ningún problema, que pueda alterar la seguridad jurídica de los gobernadores; lo que importa para la procedencia del juicio de amparo, es la existencia de un acto de autoridad que tenga o pueda emplear la fuerza pública, para cumplir sus determinaciones, ya sea por sí misma o a través de sus subordinados, pues lo que interesa al quejoso es evitar el atropello, el acto ilegal de una autoridad que se ha excedido en sus funciones, y que pretende dar apariencia de legalidad a su actuación, en el entendido de que el Juicio de Garantías surgió precisamente para poner coto a las arbitrariedades realizadas por las autoridades, que pretenden violar las Garantías previstas por nuestra Ley Fundamental.

Para finalizar este apartado únicamente nos resta tratar muy someramente la facultad que tiene la autoridad responsable para comparecer como tal en el Juicio de Amparo, respondiendo a la pregunta de si su capacidad se identifica con su competencia.

Octavio A. Hernández, en su obra Curso de Amparo, dá el siguiente planteamiento: "no creemos que la competencia de la Autoridad Responsable se identifique con su capacidad para comparecer en el Juicio de Amparo. Hay ocasiones, en efecto, en que el agraviado ocurre en demanda de Amparo y precisa como acto reclamado la actuación de una autoridad a la que señala como responsable, en virtud de que tal autoridad carecía, justamente, de competencia para realizar tal acto. Por ello, la competencia o la incompetencia de la Autoridad responsable para realizar el acto reclamado es totalmente independiente de su capacidad para comparecer en el Juicio de Amparo, no obstante que haya ocasiones en las que la autoridad efectúe actos reclamados dentro de su órbita de competencia, - pero cuya constitucionalidad puede ser impugnada por otros motivos"

Ignacio Burgoa concibe la competencia de la autoridad -- responsable para comparecer en el amparo como la posibilidad que -- tiene la propia Autoridad para inferir agravios por violaciones -- constitucionales, en cualquiera de las hipótesis señaladas por el artículo 103 de la Constitución.

Siguiendo el criterio del maestro Octavio A. Hernández, estimamos que no es de considerarse correcta esta concepción, ya -- que en diversas ocasiones "al ser ventilado el Juicio de Garantías, la autoridad responsable que en el compareció logra demostrar, o bien que no violó la Constitución en alguna de las hipótesis que señala el artículo 103; o bien que no realizó el acto re--

clamado, del que pueden inclusive no tener noticias. Por ello, la posibilidad que siempre tendrá la autoridad responsable para violar la Constitución dentro de los supuestos del Artículo 103 de la misma, es totalmente distinta e independiente de su capacidad para comparecer en juicio. Es capaz de comparecer en el Juicio de Amparo toda autoridad, que debida o indebidamente, sea señalada como responsable por el quejoso. Es el simple hecho de que el quejoso, al elevar su demanda de Amparo, señale a tal o cual autoridad como responsable del acto reclamado, independientemente de que la responsabilidad imputada exista o no, la única e indispensable condición para que la autoridad señalada tenga capacidad para comparecer en el juicio". 15/

15/ HERNANDEZ A. Octavio.- Curso de Amparo.- ob. cit.- pp. 163 y 164.

El efecto retroactivo de la sentencia obliga al Juez a colocar su resolución en el momento de la demanda, de tal manera que siendo aquellos derechos los que deben acordarse al reclamante, no es dado asistir imposiblemente a su posible desaparición, durante el curso del litigio.

MAURICIO A. OTTOLENGHI.

CAPITULO SEGUNDO

CONCEPTO DE LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS
EN EL JUICIO DE AMPARO AGRARIO.

1.- ANALISIS JURIDICO

- A) LA LITIS CONSTITUCIONAL
- B) EL INTERES CONSTITUCIONAL
- C) NECESIDAD DE "LA MEDIDA CAUTELAR"

2.- LA NATURALEZA JURIDICA DE LA SUSPENSION

3.- EFECTOS DE LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS

4.- CONDICIONES RESOLUTIVAS A QUE SE ENCUENTRA SUJETA
LA SUSPENSION

5.- OBJETO DE LA SUSPENSION

6.- LA SUSPENSION DE OFICIO.- NOTAS DISTINTIVAS Y DIFE-
RENCIACION CON LA SUSPENSION A PETICION DE PARTE.-
EN EL JUICIO DE AMPARO AGRARIO. -

A) IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA EN AMPAROS
PROMOVIDOS POR PROPIETARIOS DE BIENES
RUSTICOS.- REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.

B) FACULTADES EXPRESAS Y DISCRECIONALES
DEL JUZGADOR.- RECURSOS, COMENTARIOS
Y JURISPRUDENCIA.

CONCEPTO DE LA SUSPENSION DE LOS ACTOS
RECLAMADOS EN EL JUICIO DE AMPARO EN -
MATERIA AGRARIA.

1.- ANALISIS JURIDICO

A) LA LITIS CONSTITUCIONAL.- En términos generales puede decirse que el motivo de todo juicio de amparo está constituido por un desacuerdo entre los intereses del quejoso y el acto de una autoridad. Ahora bien, tanto el acto de autoridad como los intereses opuestos del quejoso, igual que todos los fenómenos históricos, se encuentran condicionados por una serie de elementos como son: - antecedentes, motivación, finalidad, relaciones de tiempo, espacio, personas, bienes, etc., que fijan y determinan la situación concreta de donde surgió el acto reclamado y la personal situación del quejoso con relación al Acto. Dicho status histórico sobre el que, en última instancia se dejarían sentir los efectos materiales o prácticos del juicio, tiene normalmente su origen con anterioridad al proceso constitucional. Desde el punto de vista formal, sin embargo, la litis se integra con dos elementos:

- a) El acto reclamado y frente a él.
- b) La pretensión de tutela Constitucional que se funda en la transgresión, inobservancia o apartamiento al contenido de la garantía individual en perjuicio de un particular.

Ambos extremos son la formulación técnica de un sedimento histórico que les dá origen, son también los ejes maestros sobre los que gira el proceso de garantías y los que en definitiva, configuran esa red de relaciones varias que dan contenido a la materia del amparo.

La finalidad propia a que está llamado a responder el amparo es la de determinar si, desde el punto de vista constitucional, son aceptables las pretensiones del quejoso, y de serlo, emitir sobre ello la voluntad protectora de la justicia federal. La

decisión presupone, desde luego, un largo camino que el juzgador - ha tenido que recorrer para llegar a tal punto. En efecto, solo - puede estarse en condiciones de precisar si el acto concreto de au- toridad es o no conculcatorio de Garantías, cuando se ha cualifica- do de modo específico la materia objeto del desacuerdo entre el - quejoso y la autoridad responsable, enjuiciándole críticamente a - la luz del espíritu constitucional. Dicho exámen no se lleva a ca- bo en forma aislada; implica necesariamente un procedimiento sinté- tico que una correlativamente ambos extremos. Acto y pretensión - llevan en el juicio una existencia simbiótica, se hallan recíproca- mente condicionados, mutuamente influidos, siendo dable desvincu- larlos solo por abstracción y conveniencia intelectual. De tal ma- nera que el acto sólo tiene sentido en la medida en que es reclama- do y las garantías individuales cuya inobservancia sostiene el que- joso solo son concebibles en razón y con motivo de la reclamación.

B) EL INTERES CONSTITUCIONAL.- La pretensión del que- joso tiene por base el interés jurídico, el cual estriba.

- a) En que se le defina si el acto que combate es viola- torio de sus garantías y,
- b) Que si lo es, desaparezca y no le impida el goce de tales garantías violadas o amenazadas;

el propósito que anima al particular, mediante la instancia de am- paro es que un juzgador federal competente decida si el acto que - combate se traduce en un menoscabo a sus derechos públicos subjeti- vos y que una vez obtenida la protección jurisdiccional, emita un pronunciamiento definitivo de mérito, que ya erigido en sentencia ejecutoriada, haga decaer el acto conculcatorio, anulándolo retros- pectivamente ó impidiendo su nacimiento para que la responsable, - por razón de la investidura jerárquica de que tal pronunciamiento está dotado, lo cumplimente satisfactoriamente sometiendo su con- ducta a los términos y efectos para los que se concedió la protec- ción.

C) NECESIDAD DE LA "MEDIDA CAUTELAR".- (SUSPENSIONAL)
Es posible que la situación de conflicto entre el interés del que- joso y la actividad de la autoridad que surge, como hemos dicho, - con anterioridad al juicio y dá contenido a la Litis, perviva cua- litativamente durante la instancia, de modo que haga factible que

llegado el momento de pronunciarse la sentencia de mérito, subsista la materia del amparo en los mismos términos que existía desde que la oposición se inició, pero puede ocurrir también que tal conflicto, dado el dinamismo del fenómeno histórico que le dá vida, no mantenga esa misma cualidad. Cuando esto último acontece se pierde el punto de equilibrio entre la situación real objetiva y las categorías formales del juicio. Entonces la Litis, caracterizada por el acto combatido y la pretensión antinómica del quejoso pierde su funcionalidad conceptual y no responde ya, como categoría formal, al "Status histórico" a que está llamado a gobernar. Semejante fenómeno de contraste entre la fuerza dinámica de la Litis y la relativa falta de celeridad en los actos procesales, tornase verdaderamente crítica cuando del amparo se trata, en relación a la elevada misión de dicho proceso. El punto de equilibrio entre la situación conflictiva y su cualificación formal ha sido denominado en la técnica procesal constitucional LA MATERIA DEL AMPARO, hablándose en ocasiones de falta o insubsistencia de materia. Por lo tanto, si sucede que la situación objetiva es irreversible como fenómeno histórico e irrecuperable desde el punto de vista humano, para el momento en que la sentencia pudiese llevarse al plano de cumplimiento, los efectos que se esperaban de ella no podrán producirse o si se realizan, carecen de sentido para el agraviado. Ante tal problemática, la solución aconsejable es la "media cautelar", lo que nos sitúa en forma inmediata en el campo de la SUSPENSION.

CONCEPTO DE LA SUSPENSION.- SUSPENDER ES impedir temporalmente el desarrollo de un fenómeno continuo; en materia de Amparo, merced al Instituto de la suspensión es posible conservar la materia del amparo, posibilitando al mismo tiempo que la sentencia pueda operar retroactivamente, restituyendo las cosas al Estado que guardaban antes de que se produjera la situación de Inconstitucionalidad devolviendo al agraviado el goce pleno de sus garantías.

Se ha afirmado que la suspensión en el amparo, es una medida cautelar, sin embargo como ha expuesto el Dr. Fix Zamudio, no se ha elaborado dicha materia con base en los adelantos alcanzados por el derecho procesal en la doctrina sobre providencias, medidas y procesos cautelares; primafacie, la suspensión guarda analogía con las formas cautelares más típicas, citemos por ejemplo el embargo precautorio, resaltando en forma inmediata que no es igual la finalidad de ambas instituciones, ya que el secuestro preventivo tiende a facilitar la eficacia de una futura ejecución forzosa, finalidad que no es propia de la suspensión como tampoco la

es asegurar material probatorio en peligro de desaparecer. Asimismo, en los interdictos, se decide interinamente sobre una acción - controvertida, en espera de que en un proceso plenario se perfecciona la decisión, por contra al estar vedado, como quiere la jurisprudencia, estudiar en la suspensión si es procedente o no el amparo, no estaríamos ante providencias anticipadoras de un pronunciamiento; más no obstante ello, es evidente que la suspensión, en una buena serie de casos, anticipa los efectos restitutorios del pronunciamiento definitivo, llegado el cual no hace sino mantener al quejoso en el goce que provisoriamente tenía; además, pese a -- que en la suspensión no se abordan conceptos de violación, inevitablemente que en el proveído se cualifica interina y aparentemente, una posible realización inconstitucional, puesto que es imposible desvincular el acto reclamado de la pretensión del quejoso, es por todo ello conveniente efectuar una revisión de las providencias - cautelares.

CARACTERES DE LAS PROVIDENCIAS CAUTELARES.- JURISDICCIONALIDAD.- Las medidas cautelares constituyen una de las diversas formas mediante las cuales el Estado ejerce la tutela para proveer la observancia práctica del Derecho, en tanto que si la sentencia no pudiera ejecutarse, principalmente por razones de demora, la -- función jurisdiccional carecería de objetivo práctico en muchos ca sos y el Estado habría dejado de cumplir con uno de sus fines.

PROVISORIEDAD.- La medida cautelar tiende a desaparecer, esto es, sus efectos son precarios y limitados, pese que también puede subsistir durante la fase de cognición, en efecto, con la -- sentencia definitiva desaparece la medida cautelar para dar nacimiento a otra situación, bien sea, porque la demanda a cuya sombra nació la providencia se declaró infundada, lo que extinguirá automáticamente la medida o bien sea, porque la demanda haya resultado fundada y así la providencia se transformará en un trámite de ejecución de sentencia ya definitivamente situada.

INSTRUMENTALIDAD.- Las providencias cautelares, no son -- un fin en sí mismas sino que preordenadas a garantizar el resultado práctico de una ulterior sentencia.

AUTONOMIA

a) **Autonomía de la acción,** se ha abogado por la autono mía de la acción cautelar, estimando que esa medida se producía -- cuando todavía se ignoraba si existía el derecho garantizado --- (CHIOVENDA), se cita además que no obstante que en la sentencia se

declare infundada, la providencia nació y agotó sus efectos y que la sentencia denegatoria no es una declaración retrospectiva de la inexistencia de la medida cautelar, la acción cautelar es fundada si se demuestra la apariencia del derecho, pero si en el juicio se declara que tal derecho no existió, caduca la tutela cautelar, sin efecto retroactivo, pues funciona y tiene vida mientras estuvo vigente la incertidumbre del Derecho.

b) Autonomía del Proceso.- El proceso cautelar se caracteriza por ser sumario generalmente reservado, sin audiencias de parte, ni contradicción; además las pruebas en el desarrolladas, son ineficaces en el juicio principal.

c) Autonomía de la Providencia.- No existe cosa juzgada, los efectos de la providencia se extinguen ipso iure desde que sobreviene la sentencia definitiva, de manera que ésta es causa ex tinitiva de los efectos de aquella. En la formación de la providen cia, el juez no examina a fondo el derecho limitándose a constatar apariencia, cerciorándose también de la urgencia de la medida.

CARACTERISTICAS DE LA SUSPENSION.- Se ha afirmado que la suspensión en el amparo, participa de la Nota de Jurisdiccionalidad, constituyendo en forma sancionatoria de la Jurisdicción constitucional; así como de la Provisoriedad y de la Instrumentalidad desde el momento en que garantiza la observancia práctica del derecho constitucional. Y, por lo que se refiere a la Autonomía, cabe destacar, que si dentro del derecho procesal ha sido puesta en tela de juicio la pretendida autonomía de la acción, más difícil es en materia de amparo, conceder que por la suspensión se ejercite una acción autónoma distinta a la Constitucionalidad, debe puntualizarse que mediante la medida suspensiva, puede impedirse que una autoridad consuma un acto material, puede evitarse también, la ejecución de un acto meramente jurídico consecuencia de otro u -- otros anteriores que le anteceden por una relación determinada y -- finalmente si la situación legal es de tal naturaleza que determinadas consecuencias se produzcan ipso iure, sin necesidad de la -- realización de una conducta en el plano real, la función de dicha medida precautoria es la de diferir la eficacia de derechos u obli gaciones. En esta última hipótesis, si estando vigente la suspensión, se realiza el supuesto legal, no obstante que las consecuencias debían producirse también automáticamente, son diferidas en cuanto a su eficacia, bajo una condición resolutive.

Autonomía del proceso.- Orgánicamente y con mayor clari-

dad en el amparo indirecto, es notoria la autonomía del proceso incidental de suspensión respecto del amparo.

Autonomía de la providencia.- Es en la formación de la providencia cautelar suspensiva y la formación de la sentencia de Amparo donde radica cierta interdependencia, no obstante que la Litis del incidente es distinta a la del amparo, la sentencia constitucional tiene una característica sui generis toda vez que aparte de constatar si el acto reclamado es violatorio de garantías, como parte de la acción constitucional es obligado examinar si el acto es o no reparable. Al advertir que no lo es, está ante una causa de improcedencia (Art. 73, Fracc. IX y X), por lo tanto, surge una situación difícil en materia de amparo, proveniente de que: -- aunque la Litis de la sentencia sea diversa de la prevista en la suspensión, la situación objetiva real es idéntica en ambos casos; lo cual lleva al extremo de que ante una situación concreta, si se concede la suspensión puede quedar sin materia el juicio de amparo pero si se niega y los actos son irreversibles también se produce la improcedencia del amparo.

Expuesto el criterio anterior, nos permitimos externar que en el caso de la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo, como al tratar del amparo mismo, por desgracia para los estudiantes y estudiosos de tan bella e interesante institución, nos encontramos con que al tratar de ahondar con sinceridad y profundidad en el tema, sea del amparo, sea de la suspensión, repetimos la frase de aquél famoso literato español Juan de Valera - " Y A ESTA HORA, A LA VERDAD, EN LA QUE DEBIA TENER TODOS LOS ELEMENTOS EN MI MANO, SIENTO QUE POR DESGRACIA, TODO ME HA LLEGADO A FALTAR".

Y esto es, doctrinariamente, y esto sí en forma generalizada, los tratadistas del Amparo han considerado al incidente de suspensión como una medida cautelar, entre otros el Lic. Héctor - Flix Zamudio, Humberto Briseño Sierra, en cuyas obras, influidas de ideas procesalistas netas, conceptúan a la Suspensión como una medida cautelar y en este mismo sentido inciden, entre otros Don José Castillo Larrañaga, Don Ricardo Couto; Asimismo, Don Eduardo Pallares en su Diccionario Teórico Práctico del Juicio de Amparo considera a la suspensión como "una providencia cautelar que pueda decretarse mientras no se falle en definitiva y por sentencia firme del Amparo". 16/

16/ PALLARES Eduardo.- Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo.- Editorial Porrúa.- México, 1967.- Pág. 230.

Con estos antecedentes, previa exposición de las notas - distintivas de las medidas cautelares consideramos, en contra de - la opinión tradicional, que el incidente de suspensión del acto re - clamado, no constituyen una medida cautelar propiamente, por lo si - guiente: en nuestra legislación el Código de Procedimientos Civi - les del Distrito Federal, denomina a esas medidas, Actos prejudi - ciales, y en algunos Estados de la República se denominan o bien - actos prejudiciales o medios preparatorios del Juicio; ahora bien, en el incidente de Suspensión en el Amparo (Directo ó Indirecto), se persigue fundamentalmente la suspensión inmediata o paraliza - ción urgente de un acto de autoridad o de una conducta vejatoria e indignante de una autoridad llamada eficazmente responsable, por - lo que el incidente de suspensión no tiene correlación alguna con ninguno de los medios preparatorios del juicio en general, que enu - mera el Artículo 193 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, es claro que no existe similitud alguna con el - depósito de personas, con la preparación del juicio arbitral; con los preliminares de la consignación en pago o con la providencia - precautoria que en rigor son medidas preventivas de seguridad que se conceden al acreedor para que pueda hacerse valer en el juicio sus Derechos, (Acciones preventivas o de cautela)... En nuestro de - recho son dos: el arraigo y el embargo precautorio.

Entonces el juicio de Amparo, de naturaleza autónoma es - pecial no tiene necesariamente que parecerse al proceso civil, pe - nal, laboral o mercantil, y que por añadidura tiene en esencia una realidad aprehensiva y protectora, el amparo y desde luego la sus - pensión del acto reclamado entraña protección, tutela, pero en for - ma inmediata, sobre todo en materia de suspensión anticipando como han dicho ciertos juristas la protección definitiva que nace con - la sentencia de amparo y que vuelve realidad la promesa provisio - nal que encierra la suspensión definitiva. Debe concluirse por lo tanto que la Suspensión del acto reclamado no es ni una medida cau - telar, ni un medio preparatorio de juicio, ni un acto prejudicial, puesto que en realidad el incidente de suspensión, no prepara nin - gún juicio ulterior en ninguna forma, el incidente de suspensión, si se quiere analizar desde el punto de vista procesal es clásica - mente un incidente y como tal debe entenderse en su más pura acep - ción.

Don Ignacio Burgoa Orihuela, sostiene "que el incidente de suspensión del acto reclamado constituye una providencia o medi - da cautelar, si se toma en cuenta que dicho fenómeno ó situación - procesal, conserva la materia del amparo, impidiendo que el acto -

de autoridad impugnado en la vía constitucional, se ejecuta o produzca sus efectos o consecuencias en detrimento del quejoso mientras se resuelve ejecutoriamente el juicio de garantías". 17/

Agregando estimar a la suspensión como medida o providencia cautelar con las modalidades que a esta institución atribuye la doctrina de Derecho Procesal; diferimos de que esa aseveración, la suspensión, como hemos venido sosteniendo no es sino un INCIDENTE, no es ni fenómeno, ni situación procesal, al igual que el amparo mismo.

2.-LA NATURALEZA JURIDICA DE LA SUSPENSION.

¿QUE ES LA SUSPENSION?.- Suspender, es impedir temporalmente el desarrollo de un fenómeno continuo. La suspensión implica dos notas, por una parte se refiere al agente suspensorio y por otra parte un resultado ó situación de suspenso. Esta doble acepción presupone la idea de que el fenómeno interruptor es exterior y de origen distinto a la situación de suspenso creado por dicho fenómeno.

Soto Gordo y Lievana Palma, sostienen que "La suspensión como su nombre lo indica tiene por objeto paralizar o impedir la actividad que desarrolla o está por desarrollar la autoridad responsable y precisamente no viene a ser sino una medida precautoria que la parte quejosa solicita con el objeto de que el daño o los perjuicios que pudieran causarle la ejecución del acto que reclama no se realicen.

Está bien sabido que el objeto de toda medida precautoria es obtener una protección jurídica contra un daño o perjuicio inminente. En el caso concreto del juicio de Amparo, el quejoso al solicitar la protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades que señala como responsables intenta al mismo tiempo que plantea la cuestión de Inconstitucionalidad un incidente llamado de Suspensión, que tiene por objeto impedir que el acto que combate se realice, porque ello implica una actividad lesiva a sus intereses ya sean estos jurídicos o económicos". 18/

17/ BURGOA Ignacio.- El Juicio de Amparo.- ob. cit. pp.

18/ SOTO GORDO Y LIEVANA PALMA.- La Suspensión del Acto Reclamado en Juicio de Amparo.- ob. cit. Págs. 47, 48 y 49

Siguiendo el criterio de los juristas anotados, y sin desconocer que de acuerdo a una auténtica terminología procesal, el incidente de suspensión en el juicio de amparo se puede clasificar como un accidente no acogemos la denominación que usa el Lic. Humberto Briseño Sierra, */ dado que el propósito de la presente investigación es identificar la Institución con sus propias características y precisar sus efectos; además tanto en la ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal como en la Jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha sostenido la expresión INCIDENTE DE SUSPENSION, desde el inicio del juicio de Amparo, lo que hace innecesario designar con términos procesales análogos a una institución jurídica con una denominación propia cierta y por demás conocida.

En los dos aspectos en que se solicita la "medida precatoria", hay la eminencia de un daño o de un perjuicio, en el primer caso los actos provienen de particulares y en la segunda de Autoridad. En ambos casos el juez deberá examinar la procedencia de la medida cautelar con vista a los datos demostrativos del interés que asiste al que solicita la medida y de las consecuencias o efectos que pueda producir al solicitante, la realización de los actos que den origen a la promoción de la medida precautoria, ahora bien el hecho de no haber seguido y apoyado la teoría que sustentan la mayoría de los tratadistas en el sentido de considerar a la suspensión dentro de las medidas cautelares regidas por el derecho procesal civil no significa que exista una divergencia absoluta entre dichas medidas y la que corresponde a la suspensión en el juicio de Amparo, sino que el estudio de esta teoría no es aplicable totalmente a dicha suspensión; lo anterior, si consideramos que mediante la providencia cautelar del Derecho Procesal Común, se trata de evitar el daño o el perjuicio que un particular trata de inferir a otro particular, en cambio con la medida suspensiva se trata de evitar el daño o perjuicio que una autoridad pretende causar

*/ BRISEÑO SIERRA.- En su obra el Amparo Mexicano, al hablar de la suspensión dice "Entre los accidentes, destaca por su importancia práctica la suspensión" ... "Se podría decir con Piero Calamandrei que dentro del rubro de las providencias -- cautelares, como el llama a todo el conjunto de medidas asegurativas de la eficiencia de las pretensiones, ... La suspensión podría caer dentro de lo que se llama aseguramiento preventivo de los medios aptos para determinar que la providencia principal cuando llegue, sea justa y prácticamente eficaz..."

a un particular; situaciones completamente distintas, porque si -- en el primer caso, se demuestra la inminencia del daño, el juez -- del orden común impide la realización del mismo, previo otorgamiento de Garantía, en el segundo caso, aún demostrándose la inminencia del daño o perjuicio de difícil reparación, puede negarse la medida suspensiva CUANDO CON ELLA SE AFECTE EL INTERES SOCIAL O SE CONTRAVENGA DISPOSICIONES DE ORDEN PUBLICO. (Art. 124 de la Ley de Amparo).

Con lo anterior, resulta obvia la semejanza que existe -- entre la medida cautelar o precautoria que rige el derecho común y la medida suspensiva del acto reclamado en el juicio de Amparo, ya que en uno y otro caso se evita un daño o perjuicio inminente, pero el alcance y fundamento de una y otra, es distinto pues como ya se dejó anotado con anterioridad, la primera se limita a proteger al particular en sus derechos jurídicos y económicos de daños causados por otro particular y en el caso de la suspensión, la protección es más amplia, comprendiendo todos los derechos de la persona física o moral, en contra de daños o perjuicios que pueda cometer en su contra la AUTORIDAD EFICAZMENTE RESPONSABLE.

Concluyendo, consideramos que el incidente de suspensión del acto reclamado no constituye ninguna medida cautelar, el incidente de suspensión si se quiere analizar desde el punto de vista procesal, ES CLASICAMENTE UN INCIDENTE, y como tal debe entenderse y de atribuírsele el carácter de esta figura conocida desde la antigüedad como "Algo que cae dentro del juicio", ya que la misma formación lexicológica del vocablo incidente, al descomponer las dos partículas del concepto: "in" y "caedere", nos indican algo que -- cae dentro del juicio principal, no siendo por ende, ninguna situación procesal ni fenómeno alguno, la suspensión del acto reclamado, es una Institución que como el Amparo, surge en esencia en el Derecho Público Inglés, que a través de la historia misma se adapta a nuestro Derecho en la forma que actualmente presenta cuya base se encuentra en la fracción X, del Artículo 107 de la Constitución Federal, y se complementa en su estructuración en la fracción XI, -- del precepto constitucional precitado.

En nuestra opinión considerando únicamente los efectos -- y el objeto de la suspensión de los actos reclamados en el juicio de Amparo, atendemos a que ésta es la paralización de los mismos -- sujeta a varias condiciones resolutivas y, que tiene por objeto -- conservar la materia del juicio de garantías, así como, evitar al quejoso los daños y perjuicios de imposible o difícil reparación -- que le ocasionaría la ejecución de los referidos actos.

3.- EFFECTOS DE LA SUSPENSION.- Con la misma, se suspende la ejecución de los actos aún no consumados ó las consecuencias de -- los mismos aún no causadas, esto es, la suspensión de los actos reclamados, carece de efectos restitutorios que solo son propios de la sentencia que se dicta al resolver el fondo del juicio de Amparo, la cual conforme al texto del Artículo 80 de la Ley de Amparo, tiene por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación cuando el acto reclamado sea de -- carácter positivo; por otra parte, el artículo 130 de la Ley de la materia dispone que: ... el Juez de Distrito con la sola presentación de la demanda de Amparo podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, con lo cual indica claramente que el efecto de la Suspensión consiste en impedir la ejecución de los actos reclamados pero sin afectar a los consumados previamente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido el siguiente criterio:

ACTOS CONSUMADOS: Contra los actos consumados es improcedente conceder la suspensión, pues equivaldría a darle efectos restitutorios, los cuales son propios de la Sentencia definitiva que en el juicio de garantías se pronuncie. Jurisprudencia Apéndice -- 1917-1965 Sexta parte pp. 34

SUSPENSION.- EFECTO DE LA.- Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla y no en el de restituirlas al que tenían antes de la violación constitucional, lo que solo es efecto de la sentencia de amparo en cuanto al fondo. Jurisprudencia Apéndice 1917-65, Sexta -- parte, pp. 345.

SUSPENSION.- La consecuencia natural del fallo que concede la suspensión, es que el acto reclamado no se ejecute y que las autoridades responsables se abstengan de continuar los procedimientos que tiendan a ejecutarlo, y si no lo hacen, sus actos constituyen un desobedecimiento a la suspensión, pues los alcances de ésta son impedir toda actuación de las autoridades responsables para -- ejecutar el acto que se reclama. Jurisprudencia Apéndice 1917-65 -- Sexta Epoca, pp. 345.

Se ha discutido en la doctrina si la suspensión del acto reclamado en el juicio de garantías anticipa ó no provisionalmente los efectos de la protección definitiva y en sentido afirmativo --

Fix Zamudio sostiene que: ... "Es indudable que la suspensión de los actos reclamados constituye una providencia cautelar por cuanto significa una apreciación preliminar de la existencia de un derecho con el objeto de anticipar provisionalmente algunos efectos de la protección definitiva y por este motivo, no solo tiene eficacia puramente conservativa, sino que también puede asumir el carácter de una providencia constitutiva, o parcialmente y provisionalmente restitutoria, cuando tales efectos sean necesarios para conservar la materia del Litigio o impedir prejuicios irreparables a los interesados..." 19/

En sentido negativo el Dr. Ignacio Burgoa, refiriéndose directamente a la opinión del maestro Fix Zamudio, sostiene: "No es verdad que la suspensión anticipe provisionalmente algunos efectos de la protección definitiva, pues si por protección definitiva entiende Fix Zamudio el otorgamiento del amparo al quejoso -- contra los actos reclamados dicha anticipación provisional equivaldría a su preestimación como inconstitucionales, lo que es completamente ajeno a la suspensión, ya que en esta, jamás se aborda la cuestión de si tales actos se oponen o no a la Ley Suprema. Además la suspensión no es una providencia constitutiva sino mantenedora o conservativa de una situación ya existente, evitando que se altere con la ejecución de los actos reclamados o por sus efectos o consecuencias. En otras palabras, la suspensión dentro del amparo no crea derechos ó intereses jurídicos sustantivos en favor del quejoso, sino que los preserva únicamente en cuanto no se afectan por dicha ejecución, efectos o consecuencias, preservación que imparte independientemente de que los actos impugnados sean o no inconstitucionales y mientras no se resuelva o se finalice ejecutoriamente el juicio de garantías. Tampoco la suspensión es una providencia parcial y provisionalmente restitutoria en la generalidad de los casos, pues solo tiene este efecto cuando el acto reclamado lesiona la libertad personal del quejoso.

Dicho en otros términos, la suspensión no opera frente a actos consumados; estos permanecen intocados por ella, de lo que se colige no puede invalidarlos, ó sea, restituir por modo alguno al agraviado". 20/

De acuerdo con el criterio anterior, consideramos que el juzgador al resolver sobre la suspensión del acto reclamado no de-

19/ FIX ZAMUDIO Héctor.- El Proceso Constitucional.- Editorial Porrúa.- Primera Edición.- pp. 275 y sig.

20/ BURGOA Ignacio.- El Juicio de Amparo.- ob. cit. pp. 280.

be prejuzgar sobre la Constitucionalidad del referido acto, pues - en ese momento carece de los elementos necesarios para tal efecto, y de considerarse un criterio opuesto deberá anular, en su caso, - los actos de ejecución ya realizados y los efectos ya causados, pa - ra restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía indivi-- dual violada, y como esto resulta evidente que no es el efecto del decreto de suspensión, concluimos que la resolución que otorga o - niega la suspensión del acto reclamado no anticipa en forma alguna los efectos de la protección definitiva, concluimos lo anterior -- con apoyo en el criterio sustentado por la H. Suprema Corte de Jus - ticia a saber: SUSPENSION.- Al resolver sobre ella, no pueden estu - diarse cuestiones que se refieran al fondo del Amparo. Jurispruden - cia Apéndice 1917-65 Sexta parte, pp. 336. SUSPENSION.- Los efec-- tos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla, y no en el de restituirlas al que te - nían antes de la violación constitucional, lo que solo es efecto - de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo. Jurispru - dencia Apéndice 1917-65 Sexta Epoca, pp. 345.

Con lo anteriormente expuesto esperamos haber definido - en forma concreta los efectos de la Suspensión de los Actos reclama - dos en el Juicio de Amparo.

4.-CONDICIONES RESOLUTIVAS A QUE SE ENCUENTRA SUJETA LA SUSPENSION.

Entendemos por condición resolutive un acontecimiento fu - turo e incierto que al realizarse origina que la suspensión deje - de surtir efectos, ya que, la medida cautelar surtirá efectos en - tanto se notifica a la autoridad responsable la resolución que dic - te sobre la suspensión definitiva (Art. 130 de la Ley de Amparo), como acontece en el caso de la suspensión otorgada en el juicio de amparo indirecto; transcurren cinco días contados a partir del si - guiente a la notificación al quejoso del otorgamiento de la suspen - sión, sin que esta cumpla con los requisitos que se le hayan exigido para suspender el acto reclamado (Art. 139 de la Ley de Amparo); el tercero perjudicado de caución bastante para restituir las co - sas al estado que guardaban antes de la violación de garantías y - pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso en caso de que se le conceda el Amparo, (Art. 126 de la Ley de Amparo), no -- existen hechos supervenientes que hagan improcedente la suspensión definitiva otorgada en el juicio de Amparo bi instancial (Art. 136 in fine y Art. 140 de la Ley de la Materia) y, finalmente, en tan - to se dicte la sentencia ejecutoria con la cual termine el juicio de garantías (Art. 124, último párrafo del mismo ordenamiento le - gal citado).

5.- OBJETO DE LA SUSPENSION

La suspensión de los Actos reclamados tiene por objeto - conservar la materia del juicio de amparo e impedir que con la ejecución del acto reclamado o sus consecuencias, se causen al quejoso daños o perjuicios que sean de imposible o difícil reparación, según los términos del Artículo 124, Fracc. III 126, párrafo primero, 127 y 138 de la citada Ley de Amparo.

En dicho articulado en esencia se establece que: entre - los requisitos que deben concurrir para decretar la suspensión de los actos reclamados está el que sea de difícil reparación el daño y perjuicio que se cause al agraviado con la ejecución del acto; - la suspensión otorgada quedará sin efecto, si el tercero da a su - vez caución bastante para restituir las cosas al estado que guarda han antes de la violación de garantías y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso en el caso de que se le conceda el amparo; en los casos en que la suspensión sea procedente, se concederá en tal forma que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse - resolución definitiva en él, a no ser que la continuación de dicho procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso. Miguel Lanz Duret, afirma "que la suspensión tiene dos objetivos o propósitos: primero el de mantener las cosas en el estado en que se encuentran con el fin de -- conservar la materia del propio amparo y hacer posible que la sentencia que en este último se pronuncie, pueda reparar las violaciones causadas al quejoso, y segundo, impedir que a este último, se causen daños y perjuicios durante la tramitación del juicio de garantías..." 21/

6.- LA SUSPENSION DE OFICIO NOTAS DISTINTIVAS Y DIFERENCIACION CON LA SUSPENSION A PETICION DE PARTE, EN EL JUICIO DE AMPARO AGRARIO.

"El juicio de Amparo en Materia Agraria ha sido tradicionalmente una especie del amparo administrativo, cuyas reglas constitucionales, legales, jurisprudencia y doctrinarias siempre lo ri

21/ LANZ DURET Miguel.- Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones Sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen.- pp. 360.

gieron dentro de un sistema normativo unitario y articulado. Sin embargo, con motivo de las adiciones que se introdujeron al artículo 107 de la Constitución Federal y a la Ley de Amparo en lo -- concerniente a dicha materia (publicadas respectivamente en el -- Diario Oficial de la Federación correspondiente a los días 2 de -- noviembre de 1962 y 4 de febrero de 1963), nuestro juicio de garantías ha experimentado tales alteraciones en su estructura jurídica, que en relación con ella, ha asumido una fisonomía propia y peculiar al desprenderse del régimen normativo dentro del que -- estaba regulado, al punto de conformar una ordenación autónoma. -- Puede afirmarse en consecuencia, que el juicio de amparo en materia agraria implica ya una institución sui-generis, dotada de --- principios y reglas procesales propias" 22/

En tal virtud, hemos de estudiar la Suspensión en el Am- paro Indirecto o bi-instancial, desde el punto de vista del principio de iniciativa, podremos distinguir entre la suspensión oficiosa y aquella que procede a solicitud de parte, la Ley de Amparo establece tal distinción a partir del artículo 122, siendo la gravedad de la materia de los actos y las dificultades de la preservación de la litis, lo que en suma determina la procedencia de oficio de la medida, encontrándose en materia agraria una finalidad de protección social, aún cuando en el caso, se advierte poca coherencia en cuanto a la intención legislativa y la naturaleza -- del ámbito aparentemente protegido.

Para mejor comprensión del presente tema nos permitimos hacer una breve referencia a las características procedimentales de la Suspensión, a petición de parte en forma previa al desarrollo de la Suspensión de oficio.

De acuerdo con lo expuesto en los puntos precedentes, -- consideramos que:

"La palabra INCIDENTE, deriva del latín incido.- inci-- deus acontecer, interrumpir, suspender, y significa en su más amplia acepción, lo que sobreviene accesoriamente en algún negocio o asunto fuera de lo principal, y jurídicamente la cuestión que -- sobreviene entre los litigantes, durante el curso de la acción -- principal. Algunos juristas consideran que el verbo incido.- --- desere, no puede traducirse como sobrevenir o acontecer y que el --

22/ BURGOA Ignacio.- El Juicio de Amparo.- ob. cit. pp. 883, 884.

origen de la palabra Incidente aplicada a los juicios procede del verbo CADERE - caer, y de la preposición EN, porque los incidentes caen en el juicio, sobrevienen con motivo de este, pero no siempre lo interrumpen, de modo que en su lato sentido, es incidente, todo lo que sobreviene o acontece durante el curso de cualquier negocio principal con carácter accesorio o inesperado interrumpiendo o no la marcha de aquél" 23/

A efecto de situar la Suspensión Oficiosa y en suspensión a petición de parte, transcribimos la exposición que sobre el particular efectúa el tratadista Fix Zamudio.

"La suspensión de los Actos reclamados en el Juicio de Amparo constituye una de las materias más elaboradas tanto para la doctrina como para la Jurisprudencia y la legislación ya que desde las primeras leyes reglamentarias se apreció la necesidad de evitar que la protección se hiciera ilusoria en el caso de que se consumasen de manera irreparable las infracciones reclamadas o se causasen daños graves a los presuntos agraviados.

No obstante, la minuciosidad con la cual la ley de amparo desarrolla los lineamientos fundamentales establecidos por las fraccs. X y XI del Art. 107 Constitucional; la ausencia de un criterio definido en cuanto a la naturaleza de esta Institución Procesal, sus funciones y efectos han provocado abusos por parte de justiciales y algunos juzgadores que han desvirtuado en la práctica de nobles fines de la suspensión lo que se deriva de una verdadera Sistematización Procesal.

"Sin embargo, no se ha intentado una elaboración de la materia con base en los adelantos que la propia ciencia del Derecho Procesal ha alcanzado en relación con la doctrina de las providencias, medidas o procedimientos cautelares, lo que no solamente tiene interés doctrinario, sino que se traduce además en resultados prácticos. Desde este punto de vista es indudable que la suspensión de los actos reclamados constituye una providencia cautellar por cuanto significa una apreciación preliminar de la existencia de un derecho con el objeto de anticipar provisionalmente algunos efectos de la protección definitiva, y por este motivo, no solo tiene eficacia puramente conservativa sino que también puede --

23/ NORIEGA Alfonso.- Lecciones de Amparo.- Segunda Edición.- Editorial Porrúa.- México, 1980.- pp.

asumir el carácter de una providencia constitutiva o parcial y provisionalmente restitutoria cuando tales efectos sean necesarios para conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables a los interesados.

"En primer término debe distinguirse entre la suspensión que se tramita en Primera Instancia, ante los Jueces de Distrito, es decir en Amparo Indirecto, de la que se realiza en el amparo de Unica Instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito, los que de acuerdo con la Ley reglamentaria del Juicio Constitucional tienen diversos trámites y se hacen valer ante distintos Organos Jurisdiccionales.

"En efecto, la naturaleza procesal del amparo de Doble - Instancia otorga a la Providencia cautelar ante Jueces de Distrito, las características de un verdadero procedimiento precautorio de carácter incidental, con cierta autonomía en relación con el proceso principal, en tanto que la medida cautelar que se entabla en el amparo Directo tienen las características de un trámite en el procedimiento de ejecución de la Sentencia respectiva y por eso debe solicitarse ante el mismo tribunal de la causa, careciendo de autonomía en relación con el proceso ordinario en el cual se origina.

"El procedimiento precautorio en el juicio Indirecto, -- asume dos modalidades o aspectos de acuerdo con la naturaleza de las infracciones constitucionales alegadas; y que pueden intitularse:

SUSPENSION DE OFICIO

SUSPENSION A PETICION DE PARTE

La primera tiene su fundamento en la gravedad de la Infracción (Actos que importan peligro a la vida, deportación, destierro ó alguno de los prohibidos por el Ar. 22 de Constitución Federal) (Art. 123 y 124 de la Ley de Amparo), o bien en el peligro de que lleguen a consumarse actos que se reclaman haciendo físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho fundamental violado.

"Esta providencia oficiosa se decreta de plano, sin ninguna tramitación anterior con los datos aportados en la demanda, - en cambio la providencia dictada mediante solicitud del promovente

del juicio se refiere a actos de menor gravedad y por ello toma en cuenta los daños y perjuicios que pueden causarse con la ejecución de los actos que se reclaman, así como la conservación de la materia de amparo, haciéndose un estudio a través del procedimiento incidental correspondiente, de las consecuencias de la propia ejecución y de manera expresa atiende al interés social y a las disposiciones de orden público.

"La suspensión a petición de parte tiene dos etapas a -- que la Ley y la Jurisprudencia califican como suspensión provisional y suspensión definitiva, la primera que con mayor propiedad -- pueda denominarse preliminar o previa tiene efectos puramente conservatorios puesto que solo tiene por objeto que las cosas se mantengan en el estado que guardan hasta que se dicta la providencia definitiva por lo que debe decretarse con los datos que aparecen en la demanda sin trámite especial ni ulterior recurso ya que se funda en el peligro inminente de que se ejecuten los actos reclamados con notorios perjuicios para el presunto agraviado, por lo que constituye una medida cautelar de urgencia en la que solo se hace una apreciación INLIMINE, de la infracción alegada, del peligro inminente de su ejecución y los notorios perjuicios que puede sufrir el quejoso o sea un examen superficial y preliminar de la demanda para determinar la existencia de lo que la doctrina ha dado en llamar el FUMUS JURIDICUS (PODETTI).

"Independientemente de la medida suspensiva de urgencia, respecto de la cual el juez de distrito tiene amplias facultades discrecionales la que se denomina definitiva se decreta a través de un trámite incidental contradictorio en el que de acuerdo con los elementos aportados por las partes se hace una apreciación INCIDENTER TANTUM de la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de la reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el presunto agraviado con su ejecución los que puedan inferirse a terceros así como al interés público (Art. 107 Constitucional).

"Este procedimiento incidental está configurado en la -- Ley como sumarísimo con plazos que resultan en ocasiones demasiado breves, se reduce a solicitar a las autoridades responsables un informe previo que deben rendir en 24 horas, sobre la existencia de los actos reclamados, la cuantía del asunto en su caso y las razones sobre la procedencia de la medida (Artículo 132).

"Esta providencia que se dicta en el incidente cautelar no solo puede tener efectos conservativos puesto que al hacerse el

estudio sobre los daños y perjuicios que puede sentir el presunto agraviado, los terceros interesados así como el interés y el orden público, el juez de distrito y en Segunda Instancia el Tribunal Colegiado de Circuito, deben fijar la situación en que quedarán las cosas para la mayor eficacia del fallo en cuanto al fondo, lo que significa que en ocasiones es preciso anticipar provisionalmente - algunos de los beneficios de la protección, o bien, cuando lo exija el interés de los terceros o el orden público, permitir la ejecución parcial de los actos procurando siempre que se conserve la materia del amparo hasta la terminación del juicio. Por lo que no es correcto el principio genérico de que la suspensión siempre tiene como objeto paralizar las consecuencias de los actos reclamados ya que existen casos en que es necesario modificar tales efectos - removiendo los obstáculos que impedirían la eficacia de la tutela definitiva y un ejemplo evidente lo tenemos en los actos que afectan la Libertad personal, la resolución que se dicta no es inmutable debido a su carácter provisional." 24/

La fracción X del Artículo 107 de la Constitución establece que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la Ley, para lo cual, se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público; - el segundo párrafo de la fracción X, regula la forma en que ha de otorgarse dicha suspensión y la XI del artículo 107, determina ante quien debe tramitarse la suspensión del acto reclamado, según se trate de Amparo Directo o Indirecto, ahora bien, entrando al terreno práctico nos encontramos que el artículo 124 de la Ley de amparo en vigor, trató de reglamentar la fracción X, del precepto constitucional que nos ocupa, reproduciéndolo inicialmente y modificándolo en tal forma que ha causado y sigue causando a la fecha infinidad de confusiones, dada la deficiencia de este artículo 124 de la Ley de Amparo, en el cual se señalan como requisitos para decretar la Suspensión a petición de parte:

- I.- Que la solicite el agraviado.
- II.- Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público y,
- III.- Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución --

24/ FIX ZAMUDIO Héctor.- El Proceso Constitucional.- ob. cit. pp. 276 y sig.

del acto.

El primer requisito resulta redundante en la inteligencia de que resulta obvio que quien formula una demanda de Amparo, lo primero que pide en esencia, y fuera de todo tecnicismo jurídico, es la suspensión del acto reclamado, o sea la paralización instantánea, de ser posible, del acto que lesiona sus garantías individuales;

El segundo requisito del art. 124 de la Ley de Amparo, - deforma en el orden de ideas y de los conceptos el contenido de la fracc. X del Artículo 107 Constitucional in comento, dicha fracción después de establecer, de que se tomará en cuenta, la naturaleza de la violación alegada, habla de la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, el artículo 124 establece la situación de la dificultad de la reparación del daño y de los perjuicios que pueda sufrir el -- agraviado con su ejecución, hasta la fracción III del propio precepto, o sea que deja en último lugar esta consideración que la -- fracción constitucional coloca en otro orden conceptual; en su lugar, el artículo 124 de la Ley Reglamentaria, en su fracción II dice, que para conceder la suspensión es necesario que no se siga -- perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, sobre este apartado, nos permitimos destacar, que la Constitución no habla ni de interés social ni de orden público, es to es, que la Ley Reglamentaria alteró el concepto de interés público, que en la fracción constitucional se relegó por razones obvias. Con gran acierto, el Dr. Ignacio Burgoa, afirma que existe una gran confusión acerca de lo que es el orden público, o mejor -- dicho de lo que debe entenderse por orden público, y por lo que se refiere al interés social, el mismo autor señala que esta noción -- es muy difícil de definir en atención a su carácter multívoco y anfibológico. Debemos tomar en consideración, que la Constitución, no habla ni de uno ni del otro, por lo que resulta superfluo tratar de estudiar a la luz del Derecho Público, que es el interés social y el orden público, sin haber estudiado aunque superficialmente qué es el interés Público que es de lo que habla la Constitución, así, habiendo señalado los tropiezos en que incurre nuestro artículo 124, y con ánimo de abreviar sobre la crítica del mismo, además participando de la idea, de que actualmente es más importante que la conceptualización de ideas, la más objetiva aplicación -- del Derecho a las situaciones reales que presenta la vida cotidiana consideramos que el Interés Público, no es otro que el interés de la colectividad y del Estado; nadie ignora que por encima del -- interés individual está el interés de la sociedad, que sobre el interés de uno está el interés de todos, que primero es el beneficio social que el particular. Resulta del todo incongruente que en -- una medida tan emergente como lo es la de Suspensión de los Actos reclamados en el Juicio de Amparo, se establezcan como nociones --

que fundan su concesión o denegación, conceptos tan vagos y tan poco jurídicos como el interés social y el orden público que nunca han sido definidos ni reglamentados por Ley alguna, la problemática existente para la interpretación del artículo 124, por los conceptos que contiene, lleva en la práctica a la consecuencia lógica, que jueces y magistrados nieguen la medida suspensiva, por eso, para evitar situaciones caóticas y ajurídicas, cabe proponer la reforma a la Constitución, estableciendo claramente aunque en forma un tanto sociológica, que la suspensión se concederá cuando no se afecten los intereses de la Colectividad o del Estado (que es prácticamente lo que entendemos como interés público); omitiendo en la Ley reglamentaria los conceptos de Interés social y orden público.

Del análisis del artículo 124, se desprende, que aquél, no establece como requisito para la concesión de la suspensión, el análisis de los daños y perjuicios que origine la suspensión a los terceros perjudicados, por lo que el art. 125 señala, que en los casos en que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar los perjuicios, que con ella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo. Sin embargo, el art. 107 constitucional en su fracc. X, exige que se examinen los daños y perjuicios que originen a los terceros perjudicados la suspensión, y en función de ese examen se conceda o no se conceda la suspensión, requisito que en importancia se encuentra al mismo nivel que el relativo a la difícil reparación de los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

Resta por analizar el apartado contenido en la Fracc. X, del art. 107 Constitucional, concerniente a que la suspensión se decretará, tomando en cuenta la naturaleza de la violación alegada, cuando un Juez de Distrito, frente a una demanda de Amparo examina la naturaleza de la violación alegada, no debe confundirse este concepto, como han hecho algunos tratadistas, e incluso el criterio mismo que en ocasiones ha sustentado nuestro más alto Tribunal, con un sinónimo del Acto Reclamado, no es lo mismo, ni puede ser lo mismo la violación alegada que el acto reclamado. **EL ACTO RECLAMADO ES ALGO (ACCION U OMISION) DE HECHO O DE DERECHO QUE COMETE UNA AUTORIDAD; LA VIOLACION ALEGADA ES LA REPERCUSSION EN EL AREA DE LO JURIDICO DEL ACTO RECLAMADO.**

El examen de la naturaleza de la violación alegada, es un examen jurídico que tiene que hacerse con apoyo en las bases constitucionales que se le presentan a la autoridad de amparo (similar al que realiza un juez penal, al dictar un auto de formal prisión dentro de un proceso penal, al cual los procesalistas de la materia han dado en llamar Auto preventivo o Auto Constitucional, en términos del Art. 19 de la Constitución Federal). El Juez

o la autoridad de Amparo, deben analizar la naturaleza de la violación alegada, con un carácter preventivo, preliminar, transitorio pero jurídico, ya que la definitividad en materia de amparo, sólo la da la Sentencia de amparo a través del análisis del haber probatorio y de los Informes Justificados de las Autoridades responsables. Para concluir hemos de decir, que el Juez de Distrito, para resolver sobre la suspensión debe tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada, pero que ese examen, es un estudio, breve o provisional sobre la constitucionalidad de la violación alegada, - se ha pensado que como la suspensión del acto reclamado es un incidente que se sigue por cuerda separada, distinto a la cuestión principal o de fondo, por tal motivo, el incidente de suspensión y la cuestión constitucional o de fondo en el amparo son dos entidades diversas que no tienen interferencia alguna, lo que evidentemente es falso, no puede negarse la correlación que existe entre la materia de la suspensión y la materia del amparo en el Fondo.

Con estas anotaciones, in comento del Artículo 124 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, --- creemos haber destacado los más típicos caracteres de la suspensión a petición de parte y sin creer en forma alguna haber agotado el tema, pasamos al estudio de la Suspensión de Oficio en el juicio de Amparo Agrario.

LA SUSPENSIÓN DE OFICIO.

NOTAS DISTINTIVAS CON LA SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE.

El juicio de Amparo en materia Agraria, como hemos venido sosteniendo, ha derivado en una especie del Amparo Administrativo, el cual ha adquirido, una fisonomía propia con determinadas -- características que le son inherentes, en función de las reformas y adiciones introducidas al Artículo 107 Constitucional y a la Ley de Amparo, según decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Noviembre de 1962 y el 4 de febrero de 1963, mismas que en forma por demás específica, se contienen en las reformas a la Ley de Amparo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1976 y que se concretan en el LIBRO SEGUNDO, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de las cuales nos referiremos en estricto a la llamada Suspensión de Oficio, por ser esta, el tema central del presente estudio, y constituir desde luego, nuestro objetivo central.

Así, tenemos que el artículo 233 prevee: "... Procede la Suspensión de Oficio y se decretará de plano en el mismo auto en el que el Juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la Autoridad responsable para su inmediato cumplimiento, haciendo uso -- de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del ar-

título 23 de esta ley, cuando los actos reclamados tengan o puedan tener como consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los Bienes Agrarios del núcleo de población quejoso o su substracción del régimen ejidal..." y el artículo -- 234, establece: " La suspensión concedida a los núcleos de población, no requerirá de garantía para que surta sus efectos".

Estas disposiciones han dado lugar a diversas y encontradas opiniones, Ignacio Burgoa por su parte comenta: "La concesión oficiosa de la suspensión es imperativa para el juez de Amparo, quién únicamente debe constatar si el caso concreto de que se trata encuadra dentro de alguna hipótesis de las previstas en el artículo 233 de la ley, decretando esa medida sin ulterior investigación y sin que la comunidad agraria quejosa, deba otorgar garantía alguna (art. 234). Ahora bien, concediéndose de plano la suspensión oficiosa, ésta subsiste hasta que se resuelve el Amparo en cuanto al fondo por sentencia que cause ejecutoria. En estas condiciones, durante la tramitación del juicio constitucional en ambas instancias los actos reclamados permanecen estáticos, -- sin ejecutarse, no obstante que persigan una finalidad social o que pretendan resolver un problema colectivo o satisfacer una necesidad pública, como en los casos de expropiación". 25/

No dudamos de la Imperatividad que rige en la disposición del artículo 233 que prevé la suspensión de oficio, sin embargo, dentro del raciocinio del juzgador, esto es, de la apreciación inicial de los Actos reclamados, el a quo, dada la naturaleza propia del juicio de amparo agrario, tendrá la facultad de analizar oficiosamente, si con la medida suspensiva se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, dada la naturaleza del acto reclamado; y podrá en su caso negar dicha medida, de no reunirse los extremos contenidos en el precepto legal citado, siendo de la responsabilidad estricta del Juez del conocimiento, el otorgamiento de la medida oficiosa.

Es inegable, que al lado de la suspensión de oficio, se encuentra asimismo la suspensión a petición de parte que podrá operar también en el Amparo Agrario, a solicitud del interesado -- y sobre este apartado nos permitimos citar el criterio sustentado por el Magistrado Gilberto Liévana Palma, llevado a la reunión nacional de Magistrados de Circuito:

25/ BURGOA IGNACIO.- El Juicio de Amparo.- Ob. cit. pp.

"... Tomando en consideración que el incidente de suspensión, aún cuando se tramita por separado, tiene como materia - los mismos actos reclamados que en el juicio de garantías, con la finalidad esencial de impedir que se ejecute de manera irreparable el acto reclamado, a efecto de que se conserve la materia del Amparo y, en segundo lugar, que no se causen daños o perjuicios - da difícil reparación, no es descabellado pensar que las reformas y adiciones que estructuran el nuevo procedimiento del amparo --- agrario se hagan extensivas al incidente de suspensión en lo que sea compatible con su naturaleza procesal; debe aclararse, que - la proposición formulada se refiere a la suspensión a petición de parte, en virtud de que la suspensión de oficio a la que hicimos referencia en el inicio de este capítulo, se decreta de plano en el mismo auto en que se admite la demanda de garantías, cuya única condición para ser decretada, será la apreciación del juzgador respecto de los actos reclamados en cuanto éstos, tengan o puedan tener por consecuencia o efecto, la privación total o parcial, -- temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su substracción del régimen jurídico ejidal, quedando excluidos todos los demás actos que afecten al núcleo quejoso que no sean de esa naturaleza y todos aquellos actos que afecten a los ejidatarios o comuneros en sus derechos agrarios individuales, que son materia de la suspensión a petición de parte, en relación con tales actos puede operar la suplencia de la queja -- deficiente..." 26/

Por lo que se refiere a la suplencia de la queja en el incidente de suspensión consideramos que cuando en la revisión en el incidente de suspensión que deriva de un amparo en materia --- agraria, el que interpone el recurso es el comité particular ejecutivo o el comisariado ejidal, en tal caso, se está en posibilidad de poder suplir la deficiencia de los agravios formulados, según las disposiciones de los artículos 107 fracción II Constitucional y 76 de la Ley de Amparo, por que si esa suplencia debe hacerse en el juicio, es inconcuso que debe interpretarse que también debe efectuarse en el incidente de suspensión que deriva de dicho juicio.

Ahora bien, para que sea procedente decretar la suspensión definitiva, estimamos que dentro del concepto de suplencia - de la queja, en el incidente de suspensión, debe quedar comprendi

26/ SOTO GORDOA Y LIEVANA PALMA.- La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo.- Ob. cit.- pág. 226.

da la facultad del tribunal revisor, de analizar oficiosamente si con la suspensión se sigue perjuicio al interés social o se contraen disposiciones de orden público, dada la naturaleza del acto reclamado, cuando no se hubiere hecho valer agravio alguno que combata la consideración que en contrario hubiera hecho el a quo.

Conforme al criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la suplencia de la queja en el amparo agrario opera de la siguiente forma:

- I.- En cualquier etapa del procedimiento del juicio de garantías, es decir, en primera y segunda instancia.
- II.- Cuando se omite expresar o se expresan deficientemente los motivos de inconstitucionalidad del acto reclamado o de ilegalidad de la resolución recurrida,-
- III.- Cuando las partes en cuyo beneficio opera la suplencia de la queja sea agraviado o tercero perjudicado, no aportan las pruebas necesarias para justificar -- sus pretensiones.
- IV.- Cuando de las constancias de autos se advierte la -- existencia de actos distintos o similares de los reclamados en la demanda, que tengan o puedan tener como consecuencia negar o menoscabar los derechos agrarios del quejoso.
- V.- Cuando de las propias constancias de autos, se advierte la existencia de actos distintos o similares de los reclamados en la demanda, de la naturaleza -- apuntada imputables a una autoridad no señalada como responsable en la demanda de garantías pero imputables a una autoridad no señalada como responsable; -- el juez de distrito debe ordenar que se emplace a dicha autoridad se le pida su informe previo, precisándole el acto sobre el cual debe informar y, en su -- oportunidad dictar la resolución que proceda sobre -- la suspensión definitiva.

Siguiendo la exposición de la Ponencia precitada, se advierte que "si la situación anotada se advierte al resolver el recurso de revisión, el tribunal revisor no puede actuar en la misma forma, puesto que no está a su alcance el procedimiento respectivo

Y como tampoco puede resolver respecto del acto de una autoridad - no llamada a juicio, lo conducente es que ordene reponer el procedimiento del incidente de suspensión para que el juez de distrito actúe en los términos indicados.

"...Estimamos que la resolución que dicte el tribunal revisor, ordenando la reposición del procedimiento incidental en los términos explicados encuentra su apoyo legal en lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley de Amparo. Como consideración final apuntamos que si por alguna circunstancia la suplencia de la deficiencia de la queja en el incidente de suspensión en la forma propuesta, resultare discordante con determinada disposición de la Ley de Amparo, no modificada por la reforma y adición mencionadas, tal situación, no debe ser obstáculo para que opere dicha suplencia, --- pues no debe olvidarse que áquellas no simplemente implican una -- forma más de la suplencia de la queja, sino que crearon un nuevo procedimiento del juicio de garantías, de manera que todas las disposiciones de la Ley de Amparo no modificadas deben interpretarse en el sentido de dar eficacia a las que regulan el amparo agrario.

"En resumen, nuestra ponencia sustenta la idea de que -- las formas de suplencia de la queja que se han establecido en el juicio de amparo agrario, se hagan extensivas al incidente de suspensión en lo que sea compatible con la naturaleza procesal del -- mismo, con el objeto de realizar también en él, la finalidad que persiguen las reformas y adiciones a que aludimos al principio de esta ponencia esto es, que se otorgue protección efectiva con estricto apego a la realidad de los derechos agrarios de las partes contendientes..." 27/

Por nuestra parte consideramos que de acuerdo a las reformas introducidas a la Ley de Amparo, en el Libro Segundo, de la Ley Reglamentaria citada, se deduce, que cuando se decreta la suspensión de oficio, en términos del artículo 233 o bien, al haberse tramitado en forma incidental, en atención a lo dispuesto por el artículo 234, ésta no requiera de garantía para surtir efectos.

Sin embargo, es importante destacar que el quejoso beneficiario de la suspensión de oficio, lo es únicamente el núcleo de población lo que significa que los ejidatarios o los comuneros en lo particular, no disfrutará de dicha suspensión oficiosa, de ma-

27/ MEMORIA DE LA PRIMERA REUNION NACIONAL DE MAGISTRADO DE CIRCUITO.- 1974.- Edición del Instituto Mexicano del Seguro Social.- págs. 155 y siguientes.

para que la suspensión contra actos que afecten sus derechos agrarios deberá regirse por los lineamientos establecidos para la suspensión a petición de parte esto es, en base a lo dispuesto por el artículo 124 de la Ley de Amparo, debiéndose otorgar en consecuencia la correspondiente Garantía, para que surta efecto la suspensión otorgada.

Con respecto a la suspensión de oficio, cabe concluir - que ésta es solo procedente, aún en tratándose de núcleos de población en el caso de que los bienes afectados con el acto reclamado sean de naturaleza agraria, esto es, adquiridos o reconocidos virtud de una resolución presidencial dotatoria, restitutoria, de ampliación de ejido o de bienes que de hecho o por derecho guarden el estado comunal; así como también, en el caso de que el acto reclamado, pretenda o tenga como consecuencia sustraer del régimen jurídico ejidal, los bienes mencionados en cualquier otro caso no tratándose de bienes propiamente agrarios, no procederá la suspensión de oficio del acto reclamado, operando en tal caso las disposiciones del artículo 124 de la Ley de Amparo.

A) IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA SUSPENSIONAL OFICIOSA EN AMPAROS PROMOVIDOS POR PROPIETARIOS DE PREDIOS RUSTICOS.

Cuando tratamos de la figura del quejoso, hicimos mención de la situación que guarda el propietario de bienes rústicos, y concluimos que las notas características y distintivas del juicio de amparo, en materia agraria, no resultan aplicables al juicio de amparo promovido por titulares de pequeñas propiedades, -- bien con certificado de inafectabilidad o carentes de él; hemos dejado acentado que el juicio de garantías promovido por estos -- quejosos, guardaría los principios básicos que rigen en el amparo administrativo y consideramos que no obstante estar en juego el atendible interés social de que sean respetadas las pequeñas propiedades amparadas con certificado de inafectabilidad, la suspensión del acto reclamado ha de regirse consecuentemente por las -- disposiciones previstas en el artículo 124 de la Ley de Amparo, -- esto es, a petición de parte agraviada; deduciéndose entonces que la suspensión de oficio, no se encuentra prevista para el juicio de amparo que en su caso podrá promover el propietario de bienes rústicos.

Ahora bien, dentro de lo que podemos llamar suspensión a petición de parte, el criterio de los jueces de distrito ha dis

crepado, para el otorgamiento de dicha medida que llega a concederse al propietario titular de certificado de inafectabilidad.

Por nuestra parte estimamos que si bien es cierto que es del interés público el ejecutar las resoluciones presidenciales dotatorias o ampliatorias de ejido, también lo es el que se respeten predios amparados con certificados de inafectabilidad, por tratarse de resoluciones definitivas de reconocimiento y ubicación de una propiedad inafectable, siendo como es dicha institución, una de las formas legales permitidas de tenencia de la tierra, debiendo gozar de las garantías inherentes en cuanto al respeto de esa tenencia legal; por lo tanto, consideramos que si bien los ejidos y comunidades indígenas, se encuentran sujetos a un régimen especial que denominamos de derecho social, la pequeña propiedad auténtica, se rige también por normas de derecho tutelar agrario que le han impuesto determinadas características y modalidades mismas que se contienen en el propio artículo 27 Constitucional y Ley Reglamentaria del mismo precepto.

De acuerdo con lo anterior daba concluirse que cuando el quejoso en amparo lo es un propietario o poseedor de bienes rústicos el juicio de amparo se regirá por las reglas que encauzan el amparo en materia administrativa y por cuanto hace a la suspensión de los actos reclamados, nos permitimos exponer el criterio siguiente:

"AGRARIO. SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO. TESIS CONTRADICTORIAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEGUNDO ADMINISTRATIVOS DEL PRIMER CIRCUITO. CUAL DEBE PREVALECECER.- La contradicción entre criterios del tribunal colegiado primero y segundo del primer circuito se produce porque mientras el primero concluye que procede conceder la suspensión definitiva en amparos por afectaciones agrarias únicamente cuando el quejoso presenta certificado de inafectabilidad, el segundo de ellos solo exhibe ese documento, sino también cuando la acción de amparo se apoya en el previsto por el artículo 252 de la vigente ley federal de reforma agraria (artículo 66 del Código Agrario derogado), examinando y analizando cada una de éstas tesis, se encuentra que la sustentada por el tribunal colegiado primero es la que habrá de prevalecer por que debe sostenerse el criterio consistente en la improcedencia de la suspensión en amparos -

que se promuevan contra resoluciones presidenciales o -- su ejecución, que decreten afectaciones agrarias a fa-- vor de núcleos de población, ya que en tales casos, no_ se surte el requisito esencial que condiciona su otorga_ miento en los términos del artículo 124 de la Ley de Am_ paro; esta conclusión, no puede tener sin embargo, el - carácter de regla general absoluta, pues, como lo ha re_ conocido el primer tribunal colegiado, existe una excep_ ción, ya que debe otorgarse tal medida cautelar en los_ casos que el quejoso cuenta con acuerdo presidencial de inafectabilidad, en atención a que el respeto a la pe-- queña propiedad agrícola o ganadera en explotación, con_ sagrada igualmente en el artículo 27, fracción XV, de - la Ley Suprema, también es de interés público. Fuera - pues, de la hipótesis señalada, debe negarse siempre -- la suspensión, por que dado el carácter que se ha reco_ nocido al reparto agrario, de problema de interés nacio_ nal, deberá siempre prevalecer sobre cualesquiera otras razones de diversa índole. La equiparación de derechos que reconocen el artículo 252 de la Ley Federal de Re-- forma Agraria (66 del Código derogado), de los sujetos_ que reúnen los diversos requisitos que el mismo previe-- ne, son los que a su vez se otorgan a los propietarios_ inafectables que acrediten su propiedad con títulos de-- bidamente requisitados, no puede llevarse al extremo de pretender que el que carezca de certificados o de un -- acuerdo presidencial de inafectabilidad tenga derecho - a la suspensión solo con invocar o alegar su calidad de poseedor, en virtud de que tal beneficio, solo puede -- otorgarse al tenedor del documento en cuestión, por --- constituir éste el reconocimiento oficial de que su in-- mueble previo el procedimiento previsto legalmente para el caso, ha sido declarado expresamente, por la suprema autoridad agraria, como inafectable. Así pues, esa equi-- paración de derechos no debe hacerse extensiva, en tra-- tándose de la suspensión a quién ocurre a la Justicia - Federal en demanda de reconocimiento de que su predio - no es legalmente afectable, ya que se encuentran en si-- tuaciones jurídicas distintas el tenedor de la constan-- cia y el que no cuenta con ella, pues el segundo carece del reconocimiento correspondiente que justifique, den-- tro o fuera de juicio, su carácter de pequeño propieta-- rio, razón por la que será hasta la sentencia definiti-- va que se produzca en la Audiencia Constitucional, cuan

do quedará depurada y reconocida su situación jurídica.

SEPTIMA EPOCA, Vol. 47, Tercera Parte, pág. 27.

De acuerdo con el anterior criterio, tenemos que: cuando está en juego el interés social de los núcleos de población sobre privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios, procede la suspensión de oficio y cuando lo está el también interés social de que sean respetadas las pequeñas propiedades amparadas con certificado de inafectabilidad, la medida suspensiva se regirá por los lineamientos de la suspensión a petición de parte.

B) FACULTADES DISCRECIONALES Y EXPRESAS DEL JUZGADOR.

Al nacer el juicio de amparo en México, no existía conciencia nacional respecto a esta institución, menos para la suspensión del acto reclamado. En el proyecto de constitución política de la República Mexicana del 16 de junio de 1856, en el artículo 102, se dice, que toda controversia que se suscite por leyes o actos de cualquier autoridad que violaren las garantías individuales, o de la Federación que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o de éstos cuando invadan la esfera de la autoridad federal, se resuelve, a petición de la parte agraviada por medio de una sentencia y de procedimientos y formas del orden jurídico ya por los tribunales de la Federación exclusivamente, ya por éstos juntamente con los de los Estados, según los diferentes casos que establezca la Ley Orgánica; pero siempre de manera tal que la sentencia no se ocupe sino de individuos particulares y se limite a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que se verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare; como se observa, en este proyecto de constitución no se alude a la suspensión del acto reclamado.

Tampoco se dice nada de la suspensión del acto reclamado en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, pues el artículo 102 solo se refiere al juicio de amparo, sin referirse a dicha suspensión.

Ya en la Constitución de 1917 aprobada, se dice en el artículo 107 fracción X, que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garan--

tías que determine la ley, para lo cual, se tomarán en cuenta, la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de la reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Así que, en el proyecto de constitución de 1917, y en ésta, se alude por primera vez como norma constitucional, a la suspensión del acto reclamado. Pero esto no es producto de una generación espontánea, sino que el criterio jurídico constitucional acerca de la suspensión del acto reclamado, había venido forjándose en la forma siguiente: primero por la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dió a la Ley del 20 de enero de 1869; y segundo, por la reglamentación que se hizo de la suspensión del acto reclamado en el Código Federal de Procedimientos Civiles, fuente mexicana de derecho.

Más es preciso señalar que la verdadera raigambre de la suspensión del acto reclamado, la verdadera índole y características del mismo, nacen con la interpretación de la Suprema Corte de Justicia y concretamente, con el criterio de Ignacio L. Vallarta, quien imprimió a la suspensión del acto reclamado, la fisonomía que desde sus famosos votos, se conoció y que ha llegado hasta la actualidad. Dada su importancia, nos permitimos trasuntar la parte conducente de dichos votos:

En su voto emitido el 17 de septiembre de 1870, Vallarta dice:

"... La suspensión es procedente y se debe decretar, sin que al juez sea lícito dejar de hacerlo, so pena de incurrir en responsabilidad, cuando hay Urgencia Notoria, es decir, cuando la ejecución del acto reclamado se consuma de tal modo, que llega a ser irreparable, dejando así sin materia el juicio de amparo y burlando la ley que lo instituyo, para que se restituyan las cosas al estado que tenían antes de violarse la Constitución. El caso de un amparo contra la ejecución de la pena de muerte, pone en relieve esta verdad. Si pedido el amparo, el juez no decreta luego la suspensión del acto reclamado, sino que permite que la ejecución de la pena se consume, todo el interés, toda la materia del juicio acaba con la vida del quejoso, y nada más queda por hacer que exigir la responsabilidad al juez porque no suspendió el acto reclamado, habiendo urgencia notoria. Seguir el juicio para amparar un cadáver, sería tan estéril como ridículo. En

casos como éste, el decreto de suspensión es forzoso, es obligatorio; y nada exime de responsabilidad al juez si no lo pronuncia oportunamente.

"Por una razón contraria, la suspensión es improcedente, y no se debe decretar aunque se pida, so pena de incurrir también en responsabilidad, cuando el acto reclamado no tiene consecuencias irreparables, cuando permanece íntegra la materia y cuando a pesar de que ese acto no se suspenda, pueden restituirse las cosas al estado que tenían antes de violarse la Constitución. Y mucho más improcedente es la suspensión, cuando ésta a su vez consume actos irreparables que dejan sin materia el juicio y hacen a la sentencia que niega el amparo tan estéril y ridícula como a la de que he hablado cuando se trata de una ejecución capital..."

Clamaba Vallarta contra los Jueces de Distrito que habían interpretado la Ley del 20 de enero de 1869, en forma irrestricta y contra la Suprema Corte de Justicia que se negaba a revisar las suspensiones fundándose en que el artículo 25 de dicha Ley, mandaba que era causa de responsabilidad del juez de Distrito, el decretar la suspensión del acto reclamado, y como dicha ley no reglamentó la suspensión, de ahí se infería que no había más recurso que el de responsabilidad.

El propio Vallarta precisaba lo anterior, diciendo:

"Para sostener nosotros que los Jueces de Distrito no tienen ni pueden tener amplias facultades para suspender o no el acto reclamado, nos basta invocar el artículo 25 de la Ley del 20 de enero de 1869: Son causas de responsabilidad:... el decretar o no, la suspensión del acto reclamado; luego inferirán con nosotros todos los que sepan algo de jurisprudencia, el juez sólo puede decretar esa suspensión en ciertos casos, cuando sea procedente, y negarla en todos los demás; luego el juez no tiene amplias facultades para hacer lo que a su capricho cuadre. Creemos que sólo desconociendo la fuerza de la Lógica se puede negar la legitimidad de esas consecuencias que condenan la absurda teoría que sobre la arbitrariedad judicial proclamó el juzgado de distrito".

Respecto a la suspensión de los actos reclamados en la época en que Vallarta era Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1878), estaba dividida la opinión de los Ministros: algunos seguían el criterio de que la suspensión sólo podía decretarse en casos excepcionales, mientras que otros, en número casi igual, sostenían opiniones contrarias. Más la ejecutoria del

31 de enero de 1879, vino a esclarecer el problema y a fijarlo de finitivamente.

Se dice:

"1º- Que no es arbitraria ni discrecional la facultad que para suspender el acto reclamado conceden a los Jueces de Distrito los artículos 3º, 5º y 6º de la Ley del 20 de enero de 1869, - supuesto que el artículo 25 de esa Ley declara que es causa de -- responsabilidad el decretar o no la suspensión del acto reclamado de donde se debe inferir que hay casos en que el juez debe necesariamente ordenarlo, y otros en que está obligado a negarlo, so pena de incurrir en responsabilidad;

"2º- Que los jueces federales deben, en consecuencia, observar ciertas reglas para usar de aquella facultad, reglas que - aunque no expresadas en la Ley, si se deducen de su espíritu y -- del objeto y fin del juicio de amparo, y reglas que deben servir para fijar el derecho público de la nación sobre este punto tan - importante;

"3º- Que una de esas reglas, si no la principal, es la -- que se desprende del espíritu 23 de la Ley del 20 de enero de --- 1869, por que si el fin del amparo es que se restituyan las cosas al estado que tenían antes de violarse la Constitución, es forzoso e indispensable decretar la suspensión del acto reclamado, --- siempre que la ejecución de éste se consume de tal modo que deje sin materia el juicio, o que haga imposible esa restitución de -- las cosas al estado que tenían antes de violarse la Constitución, deduciéndose por una razón a contrario sensu que cuando ese motivo capital falta, y no hay otra razón fundada en el espíritu de - la Ley, la suspensión es improcedente, y compromete la responsabilidad del juez que la decreta;

"4º- Que aunque hasta hoy la práctica de los juzgados de distrito ha sido varia sobre esta materia, incumbe a esta Suprema Corte, no sólo para uniformar esa práctica, sino para fijar el Derecho público, interpretar la Ley de 20 de enero, en el sentido - que al espíritu de la Constitución se acomode, al juzgar de cada caso, que viene a su conocimiento;

"5º- Que en el presente caso, la razón invocada por el -- Juez de Distrito de Veracruz para fundar la suspensión del acto - reclamado, esto es, que de llevarse a cabo la entrega, se siguen

graves perjuicios, quizá irreparables, al quejoso en su opinión e intereses, infringe de lleno aquella regla, supuesto que, ejecuta da como está la separación del licenciado Escudero de su empleo, - se puede, cuando la sentencia se pronuncia, restituir las cosas al estado que tenían antes de violarse la constitución, si se le concede el amparo, no siendo en consecuencia en caso alguno irreparable la ejecución de ese acto.

"6.º- Que aunque la parte final del artículo 6º de la Ley del 20 de enero determina que del auto sobre suspensión del acto reclamado no se admite más recurso que el de responsabilidad, este precepto no puede significar que, cuando algún juez decretando, negando la suspensión viole las garantías individuales, o infrinja la Constitución o invada la soberanía de los Estados, nadie, - ninguna autoridad puede corregir o enmendar sus atentados, sino que por el contrario, la fuerza pública de la Nación se debe poner a sus órdenes para llevarlos a ejecución. Entender así la Ley sería contrariar sus fines y desconocer la naturaleza misma del Amparo. Siempre que un juez ha abusado de sus funciones y so pretexto de suspender el acto reclamado, ha infringido la Constitución o la misma Ley de Amparo, o ha suspendido unas elecciones, o mandado disolver una legislatura o cometido cualquier otro atentado, esta Suprema Corte de Justicia ha dictado en la órbita de sus atribuciones las medidas convenientes para que esas providencias atentatorias no se lleven a efecto..."

El anterior criterio se impuso, como ya dijimos y pasó a formar parte, posteriormente, de la reglamentación de la suspensión de los actos reclamados en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en el capítulo sobre el Juicio de Amparo.

En la ejecutoria pronunciada por la Suprema Corte de Justicia el 17 de septiembre de 1878, Vallarta planteó el siguiente problema:

"...¿Puede el juez de distrito poner en inmediata libertad al detenido que pide amparo y antes de que en el juicio recaiga sentencia que cause ejecutoria?. O en otros términos menos abstractos y generales la facultad que el juez tiene para suspender el acto reclamado lo autoriza para decretar desde luego la libertad de un detenido que pide amparo.

Los antecedentes del caso, lo fueron el amparo pedido por Jesús Rosales contra la consignación forzada al servicio militar

Vallarta se quejó en virtud de que la Suprema Corte de Justicia - no dijo nada respecto a la suspensión y en su voto expresó:

"Que la Corte no puede aprobar, ni tolerar siquiera, el - procedimiento de un juez que comienza por poner en libertad al -- quejoso que asegura que con su detención se violan sus garantías. La Corte tiene el deber de reprob^{ar} expresamente ese procedimien- to anticonstitucional, que contradice de lleno los fines del ampa ro; que viola los textos expresos de la Constitución; que hace ne gatoria la sentencia que niegue el amparo; que imposibilita la -- prosecución del juicio, convirtiendo a éste en una serie de forma lidades inútiles y de actuaciones nulas."

La importancia de la Ejecutoria del 17 de septiembre de - 1878, debido al voto de Vallarta, fue tan importante que permitió al legislador tomar el caso singular como norma general, y así -- en la Ley de Amparo de octubre de 1919, se dijo en el artículo 61 párrafo segundo:

"En los amparos por incorporación ilegal al servicio mili tar, sin perjuicio de los efectos que las resoluciones sobre sus- pensión del acto reclamado causen con relación a la autoridad res ponsable, a quien se le comunicará, el juez por la vía más rápida comunicará la suspensión a la Secretaría de Guerra, la cual por - esta notificación queda directamente responsable de la ejecución_ del acto reclamado.

Ahora bien, no obstante la norma expresa, se deja en ésta, al juez, la facultad discrecional para al conceder la suspensión_ decretar sobre la inmediata libertad o no del quejoso, y sólo se_ exige que la Secretaria de Guerra tenga conocimiento de la suspen sión, debido al orden jerárquico existente en la propia Secreta-- ría y para precisar la responsabilidad correspondiente.

A continuación exponemos como la Ley de Amparo vigente da una solución correcta al problema y sin recurrir al casuismo.

De la lectura de la Ley de Amparo, se aprecian tres cla-- ses de suspensión del acto reclamado, pero no se trata de que --- existan sendas suspensiones respecto a la de oficio, provisional_ y definitiva. En realidad es la misma suspensión en cuanto a su naturaleza; se trata, de la imputación legal, (que se desprende - de la Ley) a la inconstitucionalidad del acto reclamado, al pre-- sentarse la demanda de Garantías, y que vivirá únicamente para el incidente.

En la suspensión de oficio, se vulnera de tal manera la garantía individual que es necesario que el Juez Federal de inmediato, sin más requisitos, suspenda la acción de la autoridad responsable so pena de hacer ilusorio el juicio de garantías --- pues carecería de materia; en estos casos, al suspender de ofi--- cio el acto reclamado el juzgador, con la mera interposición de la demanda, y en los casos que determina la propia Ley, cumple --- íntegramente su función la suspensión, en tanto que la incontronable acción de la autoridad responsable que amenaza con des --- truir la garantía individual, queda detenida.

Respecto a la suspensión provisional, nos referimos ex--- clusivamente al efecto de la decisión del juzgador y es el que se fije la situación en la que habrán de quedar las cosas y se tomen las medidas para conservar la materia del Amparo hasta su terminación, (artículo 124 de la Ley de Amparo), más tal deci --- sión no es tomada sino cuando el propio juzgador, analice cuidad--- dosamente si existe peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso (artículo 130 de la Ley de Amparo). Estos dos requisitos al reunirse permiten que opere la suspensión provisional mediante la orden judicial respectiva deteniendo el desbordado acto inconstitucional 9 se --- reputa) y mientras se llega a la suspensión definitiva, éste ha sido contenido.

Debe observarse que la fracción III del artículo 124 está reiterada en el artículo 130, ambas normas de la Ley de Amparo; que sean de difícil reparación los daños y perjuicios, y que de ejecutarse el acto reclamado se causen notorios perjuicios pa --- ra el quejoso, son expresiones del mismo contenido, que se expli --- ca su existencia dual debido al celo del legislador de proteger al quejoso.

Los demás requisitos de procedibilidad de la suspensión provisional (garantía y contragarantía), no afectan lo dicho antes y es irrelevante referirse a su funcionamiento.

Con relación a la suspensión definitiva, como le es apli --- cable lo dicho para la suspensión provisional, consideramos inútil, el repetir lo ya relatado.

El arbitrio judicial para conceder la suspensión tanto provisional como definitiva se norma por los mismos requisitos de procedencia que rigen para la suspensión definitiva (artículo 124, Fracción II y III y artículo 130), aunque el Juez de Distri

to, tiene la potestad de conceder o negar la Suspensión Provisional, su arbitrio debe normarlo por la estimación apriorística sobre sí, con dicha medida se puede afectar el interés social o violar disposiciones de orden público, o sobre sí, de ejecutarse el acto reclamado se causarían al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación.

Cabe hacer notar, que conforme al artículo 141, cuando al presentarse la demanda no se hubiese promovido el incidente de -- suspensión, el quejoso podrá promoverlo en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoriada.

Las atribuciones y el margen de arbitrio judicial para conceder o negar, potestativa u obligatoriamente la suspensión, es otro de los caracteres que define nuestro instituto. La Constitución, la Ley de Amparo e inclusive la Jurisprudencia, se encargan de establecer mediante normas los casos en que opera la suspensión, sin embargo, no siempre las normas revisten iguales caracteres. Algunas son imperativas de obligado y forzoso cumplimiento, mientras que otras son facultativas, en el sentido que hacen potestativa la concesión o denegación de la medida. Por otra parte, la norma que hace obligada la suspensión o su negativa, puede tener un carácter limitativo y específicamente restringido al tipificar en forma muy concreta (por así permitirlo los caracteres del acto reclamado), las condiciones bajo las cuales opera la medida suspensiva, y a los que debe señarse el criterio judicial, que se limita, en casos como éste, a constatar si lo reclamado -- cae dentro de la hipótesis legal; pero algunas hipótesis se hallan formuladas o enunciadas en forma tal que no es posible determinar su aplicabilidad si no es recurriendo a la apreciación y -- cualificación de las características y consecuencias del acto reclamado. Por lo tanto, según la posición que guarde la autoridad (a quien se encomienda proveer sobre la suspensión) frente a las normas que digan la procedencia de tal medida, podemos hacer la distinción siguiente:

SUSPENSION OBLIGATORIA CON ARBITRIO:

- 1.- Art. 123 Fracción II (suspensión de oficio en amparo indirecto).
- 2.- Art. 124, fracciones II y III (suspensión definitiva en amparo indirecto).

- 3.- Art. 170,173,175 de la Ley de Amparo y 107, fracciones X y XI constitucional (suspensión en amparos directos civiles).

SUSPENSION OBLIGATORIA DE APRECIACION ESTRICTA.

- 1.- Artículo 123, fracción I, suspensión oficiosa en amparo indirecto).
- 2.- Artículo 123, fracción III, (suspensión oficiosa en amparo indirecto).
- 3.- Artículo 30 in fine (suspensión provisional en amparos indirectos contra actos afectivos de libertad fuera de procedimiento).
- 4.- Artículo 171 (suspensión oficiosa en amparo directo contra sentencias penales).

SUSPENSION POTESTATIVAMENTE DECRETADA.

- 1.- Artículo 130 (suspensión provisional, amparo indirecto).
- 2.- Artículo 135 (suspensión definitiva, contra cobros fiscales)
- 3.- Artículo 174 (suspensión en amparo directo contra laudos de las juntas de conciliación).

Interpretando lo anterior tenemos: que cuando la suspensión opera de plano, carece de sentido la distinción entre suspensión provisional y definitiva, en estos casos la posición judicial que la provee, tiende a ser una conducta obligada, más que potestativa; también es de observarse que en la suspensión a iniciativa de parte, es de plano en amparo directo, y mediante incidente, en el bi-instancial, en este último, la suspensión puede adoptar dos formas: Provisional y definitiva, distinción que desaparece en el Amparo Directo, en donde siempre es de plano. Es en la suspensión solicitada o a petición de parte, en donde opera más el criterio judicial.

c) RECURSOS EN MATERIA DE SUSPENSION

Soto Gordo y Liévana Palma en su obra, La Suspensión: -- del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo, nos dicen: "Por lo que respecta al auto de suspensión provisional, ya sea que niegue o conceda el beneficio de la misma, no procede ningún recurso.

"Estimamos que no existe ninguna razón de orden legal para privar al auto de suspensión provisional del recurso correspondiente, dada la trascendencia que dicho mandamiento tiene en la vida del juicio de Garantías y en los fines prácticos del mismo, pues el hecho de que ese mandamiento tenga una vigencia precaria, no implica que durante aquélla no produzca efectos jurídicos que tienen influencia en el procedimiento posterior del juicio, y, -- por otro lado, como la medida es dictada según la prudente apreciación del Juez de Distrito sobre la notoriedad de los perjuicios y la inminencia de la ejecución del acto, puede incurrir en error, y esta es la razón que justificaría la procedencia del recurso para que el superior calificara si el Juez de Distrito hizo uso correctamente de la facultad discrecional que le otorga la -- Ley.

"La razón práctica que encontramos para que no proceda -- ningún recurso en contra del auto de suspensión provisional o desu desacato, consiste en que la ley se coloca en una situación especial y concibe a dicha suspensión con una vigencia transitoria, de 72 horas, como la establecían las leyes reglamentarias del Juicio de Garantías anteriores, puesto que dentro de ese término debe dictarse la resolución sobre suspensión definitiva, que implica ya un análisis de los hechos, materia de la suspensión, a la luz del artículo 124 de la Ley de Amparo, para decidir sobre su procedencia o improcedencia, y en caso de otorgarse, mediante los requisitos y modalidades que estime pertinentes el juez para no lesionar el interés social y para garantizar los posibles daños -- y perjuicios a tercero; de manera que ese análisis es el que puede dar origen al recurso de revisión por la incorrecta apreciación que se haga de los hechos o de las disposiciones legales relativas, pues aún cuando la resolución de suspensión no debe ocuparse de la legalidad de los actos o de los derechos del quejoso, por ser cuestiones que corresponde al fondo del amparo, de todos modos tienen que tomarse en consideración, aunque no se resuelva sobre ellas, todo lo que no ocurre al decretarse la suspensión -- provisional que, como ya hemos explicado, constituye una especie de congelación de las cosas relacionadas con la ejecución del acto reclamado, en el estado en que se encuentren, sin discriminación alguna." (28)

28/ Soto Gordo y Liévana Palma.- La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo.- pp. 161, 162 y 163.

Por lo que se refiere a la suspensión definitiva dictada por los jueces de distrito, tenemos que el artículo 83, fracción II de la Ley de Amparo, prevé la procedencia del Recurso de Revisión en los siguientes casos: contra las resoluciones de un juez de distrito o del superior del tribunal responsable en su caso, en que concedan o nieguen la suspensión definitiva; o en que modifiquen o revoquen el auto en que la hayan concedido o negado y las en que se niegue la revocación solicitada. Ignacio Burgoa nos dice: "... De acuerdo con este precepto, son tres las categorías de autos de un juez de distrito o del superior del tribunal responsable contra los que procede el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito respectivo: a) contra la resolución en que se conceda o niegue la suspensión definitiva del acto reclamado, b) contra las que modifiquen o revoquen este último proveído, y c) contra las que nieguen la revocación solicitada." El autor antes mencionado continúa exponiendo: "... En el primer caso, dicho Tribunal se sustituye, al conocer de la revisión ante él interpuesta, a la autoridad jurisdiccional que dictó la resolución impugnada, analizando todos y cada uno de los fundamentos legales que fueron tenidos en cuenta para conceder o negar la suspensión definitiva del acto reclamado. La misma sustitución opera cuando la revisión se interpone contra aquél proveído judicial que, por un hecho o motivo superveniente, tal como lo prevé el artículo 140 de la Ley de Amparo, modifica o revoca el auto en que se negó o se concedió la mencionada suspensión, así como cuando la resolución impugnada niega la revocación aludida. En este último punto, estimamos que la fracción II del artículo 83 de la Ley de Amparo es incompleta, puesto que solo se refiere a aquellos autos negativos de la revocación de la resolución o en la cual se conceda o niegue la suspensión definitiva, omitiendo el caso en que la solicitud no consista precisamente en la revocación citada, sino en una mera modificación". (29)

Por lo que se refiere a la suspensión que se decreta de plano, debe señalarse que la Ley de Amparo, en su artículo 123 se refiere a la suspensión de oficio que se tramite ante los juzgados de Distrito y el artículo 89, en las reglas que establece para la tramitación del recurso de revisión, no se precisa la procedencia del recurso aludido contra la resolución que decreta la suspensión de plano porque no queda comprendida en la hipótesis prevista por el artículo 83, fracción II de la citada Ley, que es el que consigna los casos de procedencia del recurso de revisión en materia de suspensión, de lo que resulta que el artículo 89 en su último párrafo no tiene aplicación por no prever la Ley, la hipótesis a que se refiere. Sin embargo los Tribunales Colegiados de Circuito han sostenido, que sí procede el recurso de revisión contra la suspensión de oficio en el siguiente sentido: "... a di

ferencia de la provisional, la suspensión de oficio que procede - conceder, entre otros casos, cuando los actos reclamados tengan o puedan tener como consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los Bienes agrarios del núcleo de población o sustracción del régimen jurídico ejidal, es una medida que se decreta de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda y que ya no está sujeta a ratificación o rectificación en la audiencia incidental, mediante la concesión o negativa de la suspensión definitiva..." En consecuencia, la concesión de la suspensión de oficio, surte efectos semejantes a los de la suspensión definitiva y no a los de la suspensión provisional, efectos que duran hasta que se dicta sentencia definitiva en el juicio de amparo, o se sobresee el mismo (artículo 128 de la Ley de Amparo). Así pues, tratándose de la suspensión de oficio, no se aclara la conveniencia procesal de al negar su revisión por las mismas razones que podrían apoyar la tesis de jurisprudencia relativa a la suspensión provisional. Además conforme al artículo 89, tercer párrafo de la Ley de Amparo, "tratándose del auto en que se haya concedido o negado la suspensión de plano (o sea la de oficio según se acaba de ver), interpuesta la revisión, no solo deberá remitirse al Tribunal Colegiado copia certificada de...". "De esto se infiere que el legislador ha previsto la procedencia del recurso de revisión contra el auto que concede o niegue la suspensión de plano, a pesar de la laguna que al respecto muestra el artículo 83, fracción II, siendo de notarse que el artículo 89 a comento es de la misma ley y de la misma jerarquía. En consecuencia, para interpretar en forma congruente todos los preceptos de la Ley de Amparo que se han mencionado, de manera que ninguno de ellos venga a quedar mutilado o incapacitado para surtir efectos, se tiene que concluir que el recurso de revisión es procedente contra el auto que de plano concede o niegue la suspensión de oficio". Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa. Ponencia del Magistrado: Guillermo Guzmán Orozco, Ejecutivo pronunciada el 24 de junio de 1975. En el Juicio Ra-227/75.

No compartimos el criterio trasunto, en virtud de que para su fundamentación, se parte de una ley adjetiva, sin que ésta cuente a su vez con la existencia de una norma substantiva. Así, que resulta más obvia la necesidad de introducir una breve reforma al artículo 83, fracción II, adecuando la procedencia del recurso de revisión en contra de los autos que concedan o nieguen la suspensión de plano, esto es la de oficio, dada la situación de hecho prevalente y que los Tribunales Colegiados han tenido que subsanar en una interpretación sumamente amplia, ante la omisión de la Ley, en función de las necesidades prácticas, que se presentan en la práctica forense.

Por lo que se refiere al recurso de queja, debe señalarse que, este queda previsto en el artículo 95, fracción II, y es

procedente por defecto o exceso en el cumplimiento de la interlocutoria que conceda la suspensión definitiva de los actos reclamados.

CAPITULO TERCERO

LA NATURALEZA DE LA SUSPENSIÓN EN RELACION CON LA EXISTENCIA-
Y NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO.

1.- CLASIFICACION DE LOS ACTOS.

- A) DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO: a) ACTO EXISTENTE.-- b) ACTO PRESUNTIVAMENTE EXISTENTE.- c) .- ACTO INMEDIATO. d) ACTO INEXISTENTE.- - e) ACTO INSUBSISTENTE Y f) ACTOS FUTUROS INCERTOS O PROBABLES.-
- B) EN CUANTO AL ORIGEN.
- C) EN RELACION A LA ACTIVIDAD DE LA RESPONSABLE.
 - a) ACTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS.
 - b) ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS.
 - c) ACTOS PROHIBITIVOS.
 - ç) ACTOS DECLARATIVOS.
- D) ATENDIENDO A LA CONSUMACION DE LOS ACTOS.
 - a) ACTOS CONSUMADOS.
 - b) ACTOS NO CONSUMADOS.
 - c) ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.

2.- ANALISIS JURIDICO DE LOS PRINCIPALES ACTOS-
EMANADOS DE LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE -
LA ADMINISTRACION AGRARIA (PODER EJECUTIVO-
FEDERAL).

- a) RESOLUCIONES PRESIDENCIALES.
- b) MANDAMIENTOS GUBERNAMENTALES.
- c) DICTAMENES DEL CUERPO CONSULTIVO AGRA- - RIO.- CASOS ESPECIFICOS EN QUE SON RECURRIBLES EN VIA DE AMPARO
- d) RESOLUCIONES DE LA COMISION AGRARIA MIXTA.

*

LA MATERIA DE LA SUSPENSIÓN EN RELACION CON LA EXISTENCIA Y NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO

En la Ley de Amparo, no se encuentra ninguna disposición que establezca que en atención a la existencia o naturaleza del acto reclamado exista o no materia sobre la cual ha de surtir --- efectos la suspensión de los mencionados actos, pero atendiendo a los objetos y efectos de la medida suspensiva, nos proponemos -- realizar el análisis que enseguida se expone, no sin antes advertir que en aquellos casos en los que se estime que existe materia para la suspensión del acto reclamado, y por ende, que la misma -- es procedente, dicha procedencia aún queda condicionada a los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la Ley, -- en términos del artículo 107, fracción X de la Constitución General de la República y los preceptos aplicables de la Ley de la Ma--
teria.

Ahora bien, teniendo en consideración que el efecto de -- la medida suspensiva de que se trata, es detener la ejecución de los actos reclamados, resulta obvio que para que pueda decretarse la misma, se requiere que los mencionados actos o sus efectos, -- sean susceptibles de ejecutarse, en tanto que, dicha ejecución -- constituya la materia de la suspensión. Soto Gordo y Liévana --
palma afirman en el mismo sentido que la materia de la suspensión es un hecho susceptible de ser detenido en su ejecución o efectos.

1.- CLASIFICACION DE LOS ACTOS RECLAMADOS.

Con el fin de dar mayor exactitud a nuestro estudio, pro-- cedemos a clasificar los actos reclamados desde los siguientes pun-- tos de vista:

A) Desde el punto de vista de la existencia de los ac-- tos reclamados, éstos se clasifican en existentes e inexistentes; subdividiéndose los primeros en existentes, presuntivamente exis-- tentes e inminentes y los segundos en inexistentes, insubsisten-- tes y futuros e inciertos.

b) En cuanto al origen, los actos reclamados se clasifi-- can en Actos de Autoridad Imperativos, Actos de Autoridad No Impe-- rativos y Actos de particulares.

c) En relación a la actividad de la responsable, los ac

tos pueden ser: positivos, prohibitivos, negativos con efectos positivos, negativos y declarativos.

d) Atendiendo a la consumación del acto, éstos pueden ser: no consumados, de tracto sucesivo y consumados.

e) Tratándose de actos legislativos, los mismos pueden -- ser: autoaplicativos y heteroaplicativos.

A) LA EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO.

Al examinarse la existencia de materia sobre la cual ha de surtir efectos la suspensión, el juzgador debe atender en primer término, a la existencia del acto reclamado, la cual se determinará en cada caso, con los elementos de convicción que se alleguen a la autoridad competente y cuya determinación tiene únicamente efectos en relación a la propia suspensión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132, de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, el cuál en su último párrafo dispone que la falta de informe previo establece la presunción, de ser cierto el acto reclamado que se estime violatorio de garantías para el solo efecto de la suspensión.

Nuestro más alto tribunal en diversa aplicación de justicia, ha sustentado el siguiente criterio:

" ACTO RECLAMADO. SU EXISTENCIA NO LA ACREDITA LA SUSPENSION. El hecho de que se conceda la suspensión definitiva en un asunto, no es suficiente para que al resolverse el amparo respectivo en cuanto al fondo se deberán tener como acreditados por esa circunstancia, los actos reclamados relativos, ya que bien pudiera ser que en aquella ocasión hubieran quedado acreditados presuntivamente, en los términos del artículo 132 de la Ley de Amparo ". Apéndice 1917-65, 6a. parte.- pág. 26.

a) ACTO EXISTENTE. Como consecuencia de lo expuesto, podemos decir que el acto se tendrá por existente, cuando así lo haya manifestado la responsable al formular su informe previo, o bien, cuando el quejoso demuestre su existencia en la audiencia incidental, desvirtuando el informe negativo de la responsable.

b) ACTO PRESUNTIVAMENTE EXISTENTE. Conforme a los términos del artículo 132 de la Ley de Amparo, se presume la existencia del

acto reclamado cuando la responsable no formule su informe previo, y cabe hacer notar que dicha presunción es JURIS TANTUM, esto es, - que admite prueba en contrario, y que para que opere se requiere - que en autos exista constancia de que dicho informe se solicitó a la responsable en forma oportuna, esto es, veinticuatro horas antes de la audiencia incidental, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Ley de la Materia, en relación con lo dispuesto en los artículos 26 y 34 fracción I, del mismo ordenamiento Legal.

c) ACTO INMINENTE. El acto puede ser inminente, esto es, -- cuando aún no existe, pero el mismo es una consecuencia legal de -- otros actos o hechos cuya existencia se encuentra acreditada, pudiendo la existencia del acto inminente ser una consecuencia necesaria de los actos o hechos ya acreditados, o requerir, además, el cumplimiento de ciertas condiciones; en relación con éstos actos, -- la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho:

ACTO FUTURO: Si los actos que se reclaman, son una consecuencia inminente del estado a que ha llegado el procedimiento, se infiere que hay materia para la suspensión.
Apéndice 1917-65m 6a. parte.- pág. 62.

En los casos que anteceden, la suspensión es procedente, -- por haber materia sobre que decretarla esto es, existe la actividad de la autoridad responsable que habrá de ser suspendida por la medida incidental de que se trata.

d) ACTOS INEXISTENTES. El acto se tiene como inexistente -- cuando la responsable al rendir su informe previo, niega su existencia y el quejoso no aporta prueba alguna en contrario, en éstos casos resulta evidente que no hay que suspender y, consecuencia, -- por falta de materia sobre que decretar la suspensión, debe negarse la misma. El profesor Ignacio Burgoa, sobre este particular -- nos dice: "... La suspensión opera frente a los actos que se reclaman, de tal manera que si éstos no existen, o si el quejoso no com -- prueba su existencia en la audiencia incidental a que se contrae -- el artículo 131 del invocado ordenamiento, es decir, no desvirtúa -- el informe previo negativo de las autoridades responsables, no --- existe materia sobre que decretar la citada medida cautelar, por -- lo que procede negar ésta..." 31/ Así mismo, en apoyo del criterio trasunto, nuestro más alto tribunal ha sentado el criterio de -- que:

INFORME PREVIO. Debe tenerse como cierto, si no existen 31/ Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo.- Ob. cit. pág. 685.

pruebas contra lo que en él se afirma, y consecuentemente, negarse la suspensión, si se negó la existencia del acto reclamado, a no ser que en la audiencia se sindan pruebas en contrario.
 Apéndice 1917-65, 6a. parte, pág. 227.

e) ACTOS INSUBSISTENTES. Junto con el acto inexistente, debe estudiarse la hipótesis de aquellos actos, que han dejado de subsistir al momento de resolverse sobre la procedencia de la suspensión, en tanto que en ese momento tampoco existe materia para decretar la suspensión tal y como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"... Es improcedente conceder la suspensión cuando no existe el acto respecto del cual se ha solicitado, como acontece si la orden reclamada ya fue retirada según el informe previo..."

Apéndice 1917-65, Tomo VIII, pág. 230.

f) ACTOS FUTUROS E INCIERTOS O PROBABLES.- Cuando el acto no existe, sino que su existencia se hace depender de actos o hechos de los que no son una consecuencia legal y necesaria, y que se reclaman en el juicio de garantías por el quejoso, sólo de manera preventiva, en forma anticipada, nos encontramos ante actos que la jurisprudencia denomina futuros e inciertos o probables, esto es, son actos que como queda dicho no existen, y respecto de los cuales sólo haya la posibilidad de su existencia, en estos casos, igualmente no hay que suspender y faltando la materia, de la suspensión, dicha medida es improcedente; puede decirse en conclusión: que la suspensión no proceda respecto de los actos probables y los futuros; la razón es que esos actos no tienen existencia todavía, y no teniéndola, no puede haber materia para aquélla.

B) EL ORIGEN DE LOS ACTOS Y SU IMPERATIVIDAD (ACTOS DE AUTORIDAD, CARENTES DE IMPERIO Y DE PARTICULARES)

Conforme a lo dispuesto en los artículos 103 de la Constitución General de la República y 1° de la Ley de Amparo, el Juicio de Garantías sólo procede contra actos de autoridad y en tal sentido Soto Gordo y Liévana Palma consideran que "El artículo 103 Constitucional y el 1° de la Ley de Amparo, que reproducen la disposición constitucional, al mismo tiempo que establecen la materia del Juicio de Garantías, están indicando cuales son los ac-

tos de Autoridad que pueden ser reclamados en aquél y son:

- I.- Leyes o Actos de Autoridad que violen las Garantías Individuales.
- II.- Leyes o Actos de la Autoridad Federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.
- III.- Leyes o Actos de las Autoridades de los Estados que invadan la esfera de la Autoridad Federal." 32/

Hemos dicho que el acto reclamado en sentido estricto se encuentra constituido por una conducta imperativa, esto es, unilateral y coercible, de una autoridad, que puede consistir en una acción positiva o negativa materialmente administrativa o judicial, en consecuencia, debemos concluir que la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo siendo accesoria de éste, sólo procede en relación a actos de autoridad, cuya ejecución o efectos serán materia de la misma, resultando evidente que cuando los actos de autoridad (reclamados), no provienen de una autoridad, la suspensión resulta improcedente, como acontece en el caso de actos de Órganos del Estado y de Organismos descentralizados que no se encuentran en aptitud de usar de la fuerza pública para imponer sus propias determinaciones o las de otros órganos del Estado u Organismos descentralizados y en el caso, de actos particulares.

Corroborando el criterio anotado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido el siguiente criterio:

"ACTOS DE PARTICULARES: No pueden dar materia para la suspensión."

Apéndice 1917-65, 6a. parte, pág. 42.

Ignacio Burgoa dice: "...La suspensión sólo procede contra actos de Autoridad...por consiguiente los actos de particulares nunca son suspendibles..." 33/

A mayor abundamiento, cabe señalar, que cuando los actos reclamados en un juicio de Garantías, no obstante provenir de un Organo del Estado o de un Organismo descentralizado que se encuentren en aptitud de usar de la fuerza pública, no sean imperativos, como acontece en el caso de la emisión de una mera opinión, la cual por su propia naturaleza no amerita ejecución ni surte --

32/ Soto Gordo y Liévana Palma.- La Suspensión de los Actos Reclamados.- Ob. cit. pág. 20.

33/ Burgoa Ignacio.- Ob. cit.- pág.677.

efectos jurídicos, tampoco habrá materia para la suspensión, y -- por ello la misma no debe decretarse en relación a dichos actos.

C) POR LA ACTIVIDAD DE LA RESPONSABLE.

ACTOS POSITIVOS Y ACTOS NEGATIVOS. La suspensión de los actos reclamados sólo tiene lugar cuando éstos son positivos, esto es, cuando implican un hacer por parte de la Autoridad, en tanto que los actos negativos o sea, las meras abstenciones o negativas de la Autoridad a realizar un determinado acto, por su propia naturaleza no pueden ser objeto de la suspensión, la cual paraliza y detiene, mientras se tramita el amparo, la acción de la Autoridad responsable, en este sentido Juventino V. Castro expone, -- que "para la procedencia de la suspensión el acto reclamado debe ser de índole positiva como por ejemplo una orden de aprehensión, para que permita la suspensión del mismo, y nunca de carácter negativo como podría ser cuando se viola el Derecho de petición, -- porque en estas hipótesis no existe la posibilidad de suspender -- lo inexistente" 34/ A su vez el maestro Burgoa opina: "la suspensión opera contra actos de autoridad que sean de carácter positivo, o sea, contra la actividad autoritaria que se traduce en la decisión o ejecución de un hacer. Por el contrario, cuando el acto reclamado no es de carácter positivo, sino negativo, es decir, cuando estriba en un no hacer o en una abstención de parte de la autoridad responsable, lógicamente, la suspensión es con evidencia improcedente, ya que no puede suspenderse lo que no es susceptible de realizarse". 35/

En efecto, los actos negativos como ha quedado expuesto, no pueden ser objeto de suspensión, puesto que obligar a la responsable a realizar una conducta cuya omisión se le reclama en el juicio de garantías implicaría dar a la Suspensión, efectos restitutorios que no tiene y que sólo son propios de la sentencia que se dicte al resolver el fondo del asunto, la materia conforme al artículo 80 de la Ley de la materia, tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, -- de manera que cuando el acto reclamado sea de carácter negativo, -- obligará a la autoridad responsable a obrar en el sentido de respetar la garantía de que se trata y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija, en tanto que, los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado en que se encuentran, y de concederse la suspensión en contra de un acto nega

34/ Juventino V. Castro.- Lecciones de Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, pág. 501.

35/ Burgoa Ignacio.- Ob. cit., pág. 677.

tivo se constriñiría a la responsable a realizar un acto cuya omisión se le reclama, dejando sin materia el juicio de amparo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado precedente en el caso específico que nos ocupa al sostener:

"ACTOS NEGATIVOS: Contra ellos es improcedente conceder la suspensión.

Nuestra legislación positiva, al respecto, ha establecido como figura delictiva, el desobedecimiento de un auto de suspensión debidamente notificado o que deba tenerse como tal, y así el artículo 206 de la Ley de Amparo establece: artículo 206 "La Autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será castigada con la sanción que señala el artículo 213 del Código Penal, por cuanto a la desobediencia cometida; independientemente de cualquier otro delito en que incurra.

La misma sanción se aplicará cuando deba tenerse por hecha la notificación de la suspensión, en los términos del artículo 33 de esta Ley, si llegare a ejecutarse el acto reclamado."

Igualmente la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y de los Altos Funcionarios de los Estados, establecen como delitos en diversos preceptos, las violaciones a las Leyes Federales y los actos u omisiones definidos y sancionados por las Leyes (artículo 14 y 18).

ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS. Hay que distinguir, el acto negativo con el acto negativo que tiene efectos positivos, esto es, aquél acto que no obstante que consiste en un no hacer por parte de la Autoridad, tiene como consecuencia inmediata una modificación de los derechos u obligaciones del quejoso, como acontece cuando se niega la confirmación de una concesión, la revalidación de una licencia, etc., hipótesis en las que el agraviado, con anterioridad al acto reclamado, se encuentra en el goce de ciertos y determinados derechos o exento también de ciertas y determinadas obligaciones y la abstención de la autoridad tiene como consecuencia la afectación de la esfera jurídica del agraviado, nuestro distinguido maestro Ignacio Burgoa externa: "Si el acto reclamado que se tilda de negativo estriba esencial y exclusivamente en una mera abstención, en un simple no hacer de la autoridad responsable, entonces la improcedencia de la suspensión es evidente; por el contrario, si la negativa de la autoridad en quien se hace estribar el acto reclamado, tiene o pue-

de tener efectos positivos, que se traduzcan en actos efectivos, - la suspensión es procedente para evitar o impedir la realización de éstos." 36/

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido la procedencia de la suspensión en el caso de los actos de que se trata, en la siguiente Tesis Jurisprudencial:

"ACTOS NEGATIVOS. Si los actos contra los que se pide - amparo, aunque aparentemente negativos, tienen efectos - positivos, procede conceder contra ellos la suspensión - dentro de los términos previstos por la Ley de Amparo." Apéndice 1917-65, 6a. parte, pág. 55

Es importante destacar, que el juzgador, al resolver sobre la procedencia de la suspensión del Acto negativo con efectos positivos, debe tener en consideración que los mencionados efectos positivos en relación a los cuales va a decretar la medida -- suspensiva, deriven directamente del acto reclamado, y no de -- otros distintos, pues de lo contrario, se podría llegar a considerar que todos los actos negativos causan efectos positivos, aún - cuando éstos, sólo tengan una relación indirecta con el acto re-- clamado, y deriven directamente de otros diversos a los que son - materia de la controversia constitucional.

ACTOS PROHIBITIVOS. Tampoco debe confundirse el acto ne-- gativo con el acto prohibitivo, esto es, aquél que fija una limi-- tación a la actividad de los particulares, imponiéndoseles la --- obligación de abstenerse de realizar cierta conducta o ejercer -- los derechos legalmente reconocidos, pues estos actos tienen efec-- tos positivos y en relación a ellos procede la suspensión ésto, - de acuerdo con la tesis jurisprudencial que a continuación se --- transcribe:

"ACTOS NEGATIVOS. No pueden considerarse como negativos, para los efectos de la suspensión, los actos prohibiti-- vos que tienen por efecto coartar o limitar los derechos de quien los reclama en amparo, y por lo mismo, contra - ellos cabe la suspensión, en los términos de la Ley." Apéndice 1917-65, 6a. parte, pág. 56.

36/ Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo. Ob. cit. pág. 678.

Soto Gordo y Liévana Palma, sobre el particular opinan:
 "El acto prohibitivo implica un mandato de autoridad en el sentido de que no se realice algo; es propiamente un acto positivo." 37/

El maestro Ignacio Burgoa, señala que los actos prohibitivos: "equivalen a un verdadero hacer positivo, consistente en imponer determinadas obligaciones de no hacer o limitaciones a la actividad de los gobernados." 38/

ACTOS DECLARATIVOS. Soto Gordo y Liévana Palma, sostienen que "Acto declarativo es aquél en que la autoridad resuelve una situación jurídica, sin que la resolución en sí misma produzca consecuencias o efectos que se traduzcan en hechos o implique actos de ejecución." 39/

Por nuestra parte, estimamos, que los actos declarativos son aquéllos en los que la autoridad no constituye, ni modifica derecho u obligación alguna, cuando se limita a reconocer situaciones de hecho o de derecho preexistentes; en igual sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado la siguiente Tesis:

"ACTOS DECLARATIVOS. Por acto declarativo debe entenderse aquellos que se limitan a evidenciar una situación jurídica determinada, pero que no implican modificación alguna de derechos o de situaciones existentes." Apéndice 1917-65, 6a. parte, pág. 41.

En estos casos, la suspensión no procede por no haber -- ejecución alguna que suspender, esto es, el acto carece de materia para la medida suspensiva, en cambio, si el pretendido acto declarativo implica un principio de ejecución, el mismo debe considerarse un acto positivo y no declarativo, existiendo en esta hipótesis materia para la suspensión; al respecto la Corte, ha establecido una Tesis Jurisprudencial y el Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, ha dictado otra Tesis, mismas que se transcriben a continuación:

"ACTOS DECLARATIVOS. Cuando los actos declarativos llevan en sí mismos un principio de ejecución, procede contra ellos la suspensión en los términos de Ley." Apéndice 1917-65, 6a. época, pág. 40.

37/ Soto Gordo y Liévana Palma. Ob. cit., pág. 103.

38/ Burgoa Ignacio. Ob. cit., pág. 678.

39/ Soto Gordo y Liévana Palma. Ob. cit., pág. 102.

SUSPENSIÓN, PROCEDENCIA DE LA, CONTRA LAS CONSECUENCIAS DE ACTOS DECLARATIVOS. Aún cuando la resolución reclamada tenga carácter de declarativa, lo que haría improcedente la concesión de la medida suspensiva, lo ciertos es que ello ocurre cuando produce consecuencias jurídicas, como puede ser, entre otras, un acto desposesorio, y la suspensión procede respecto de estas consecuencias" Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, primer Circuito, pág. 108.

En igual sentido, el Dr. Ignacio Burgoa considera que:

"Por lo que concierne a los actos de autoridad que se -- han denominado declarativos, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que cuando en sí mismos lleven un --- principio de ejecución, es procedente contra ellos la suspensión. A la inversa, cuando se trata de un acto de autoridad en el que -- simplemente se concreta a reconocer una situación preexistente, -- sin introducir a ella ninguna modificación o alteración, la suspensión no procede." 40/

Humberto Briseño Sierra, opina que: "Cuando el acto reclamado no es susceptible de ejecución, como en los actos simplemente declarativos, la suspensión es improcedente, por falta de -- materia en que recaer." 41/

D) POR LA CONSUMACION DEL ACTO.

ACTOS CONSUMADOS. En opinión del jurista Ignacio Burgoa, por acto consumado entendemos aquél que se ha realizado total o -- íntegramente, o sea, que se ha conseguido plenamente el objeto para el cual fué dictado o ejecutado; ahora bien, si como hemos dicho, la suspensión de los actos reclamados tiene por objeto impedir la ejecución de los actos de que se trata, en aquellos casos -- en que, de llevarse a cabo la mencionada ejecución, se ocasionaría al quejoso daños y perjuicios que pueden ser de imposible o -- difícil reparación, o bien, el acto se consuma de manera irreparable, dejando sin materia el juicio de garantías, y por tanto, haciéndolo nugatorio el amparo y protección de la justicia federal en el caso de que fuera procedente, resulte evidente que, cuando el -- acto ya se ejecutó, no existe nada que suspender, esto es, no hay materia para la medida suspensiva, motivo por el cual la Suprema-Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que tratándose de -- actos ejecutados debe negarse la suspensión, a saber:

40/ Burgoa Ignacio. Ob. cit., pág. 679.

41/ Briseño Sierra. El Amparo Mexicano. Cárdenas Editor. 2a. Edición, México, 1972, pág. 100.

"ACTOS CONSUMADOS. Contra los actos consumados es improcedente conceder la suspensión, pues equivaldría a darle efectos restitutorios, los cuales son propios de la sentencia definitiva que en el amparo se pronuncie." Apéndice 1917-65, 6a. parte, pág. 34.

Por lo tanto, si el acto contra el cual se interpone el Juicio de Garantías, se ha ejecutado totalmente, es evidente que contra él, es improcedente decretar la suspensión, puesto que ésta, no tendría ya materia en que operar.

ACTOS NO CONSUMADOS. El acto no consumado es aquél por dictarse o por ejecutarse, o que aún habiendo sido ejecutado, las consecuencias o efectos que del mismo se deriven no tienen el mismo carácter, de tal suerte que de decretarse la paralización de la actividad de la autoridad, dicho decreto surtirá plenamente sus efectos y sus objetivos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la siguiente Tesis:

"SUSPENSION. Debe concederse, aún cuando se trate de hechos consumados, pero sólo para los efectos que de ellos se deriven, cuando, de no concederla, se deja sin materia el juicio de Garantías." Apéndice 1917-65, 6a. parte, pág. 35.

En caso de Remates, por ejemplo, es procedente decretar contra ellos la suspensión, para evitar que se transmitan los bienes rematados a terceras personas.

ACTOS DE TRACTO SUCESIVO. Siguiendo la opinión del maestro Ignacio Burgoa, consideramos Actos de Tracto Sucesivo, "aquellos cuya realización no tiene unicidad temporal o cronológica, esto es, que para la satisfacción integral de su objeto se requiere una sucesión de hechos entre cuya respectiva realización media un intervalo determinado".^{42/} Dicho concepto implica a aquellos actos en los cuales existe pluralidad de acción y un espacio temporal entre cada una de las acciones, encontrándose esas acciones unidas en la intención o finalidad, esto es, existe una unidad de resolución, una pluralidad de acciones de ejecución y una unidad en la afectación de los intereses jurídicos del quejoso, actos -- los cuales podríamos denominar continuados, pero además, nosotros estimamos que la denominación de tracto sucesivo, involucra asimismo, a los actos continuos, esto es, aquellos actos de autori--

^{42/} Burgoa Ignacio. Ob. cit., pág. 679.

dad que tienen unidad en la acción y que su ejecución no es instantánea, sino que tiene lugar en forma continua en el tiempo, requiriendo que la autoridad realice un nuevo acto con el fin de que no se siga ejecutando el acto reclamado, como acontece en el caso de que se incomunique a una persona, de tal suerte que el acto continuo por sus características da lugar a que la autoridad responsable, pueda prolongar voluntariamente su ejecución en el tiempo, y tiene continuidad en sus fines y en su ejecución, estos, el acto continuo tiene una ejecución más o menos duradera, en la que se pueden distinguir tres momentos: Un momento inicial de ejecución, en el que se afectan los intereses jurídicos del quejoso; un momento intermedio que va desde el inicio de la afectación a los intereses jurídicos del quejoso, hasta la cesación de dicha afectación, de tal suerte, que los actos de tracto sucesivo comprenden a los actos continuados y a los actos continuos.

Ameritando ejecución los referidos actos de tracto sucesivo, resulta evidente que los mismos dan lugar a la existencia de la materia sobre que decretar la suspensión, sobre este particular, nos permitimos invocar el criterio sustentado por nuestro más Alto Tribunal:

ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.- Tratándose de hechos continuos procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquéllos no sigan verificándose y que queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman."
Apéndice 1917-65, 6a. parte, pág. 48.

Tratándose de la suspensión decretada en relación a los actos de tracto sucesivo, cabe señalar, que la misma sólo deberá surtir efectos a partir del momento en el cual se notifique a la autoridad o autoridades responsables, esto es, sólo debe suspender los actos que a partir del momento precisado traten de ejecutarse, en tanto que los anteriores tienen el carácter de consumados; por lo que la suspensión, no podrá invalidar lo practicado por las autoridades responsables, antes de que aquélla fuera decretada por que eso equivaldría a darle efectos restitutorios; las cosas deben mantenerse en el estado que guardaban al comenzar a surtir efectos la suspensión.

2 .- ANALISIS JURIDICO DE LOS PRINCIPALES ACTOS EMANADOS -
DE LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA ADMINISTRACION --
AGRARIA. EJECUTIVO FEDERAL.

A) RESOLUCIONES PRESIDENCIALES: El artículo 3° de la Ley Federal de Reforma Agraria, señala la definitividad de las resoluciones del Presidente de la República, las cuáles, en ningún caso podrán ser modificadas en tal virtud, estimamos que efectivamente, las resoluciones del Poder Ejecutivo Federal son enteramente firmes, en la intoligencia de que ningún órgano o autoridad propiamente agrario, podrán modificar las resoluciones del Presidente de la República, en su carácter de Suprema Autoridad Agraria. Ahora bien, las resoluciones citadas, participan del carácter de resoluciones judiciales que procrean y extinguen derechos, producen los efectos de la cosa juzgada no pudiendo ser modificadas ni aún por el primer mandatario, en virtud de que violarían derechos de carácter patrimonial (creados), y no tendría estabilidad la propiedad.

En función de lo expuesto nos permitimos citar el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siguiente sentido:

"AGRARIO.- RESOLUCIONES PRESIDENCIALES EN MATERIA DE EJIDO. COSA JUZGADA.- El Ejecutivo Federal, es la máxima autoridad en la tramitación de los expedientes agrarios, y las resoluciones definitivas que en tales expedientes se pronuncien son indiscutibles, e irreformables y su contenido posee eficacia obligatoria frente a las demás autoridades agrarias y frente a quienes litigaron en el expediente ejidal, por que los fallos definitivos del Presidente de la República tienen la cosa juzgada formal (irreformabilidad e irrecurribilidad de la decisión) y también la cosa juzgada sustancial (obligatoriedad de lo resuelto) y puede perfectamente equipararse en cuanto a su fuerza y efecto, con las sentencias judiciales que han causado ejecutoria".

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION.- Sexta Epoca.---
Volumen CXI.- Tercera Parte, Septiembre de 1966.- Segunda Sala.

Por su naturaleza, podemos hablar de resoluciones constitutivas de un derecho, como en el caso de las resoluciones

da dotación, restitución, ampliación de ejidos y creación de nuevos centros de población; propiamente declarativas, como en el caso del reconocimiento y titulación de bienes comunales en cuanto reconocen y legalizan una situación de hecho, reconociendo y legalizando la posesión que detenta una comunidad indígena desde tiempo inmemorable, sobre la naturaleza de estas resoluciones nuestro más alto tribunal ha sostenido el siguiente criterio:

"AGRARIO.- RESOLUCIONES PRESIDENCIALES SOBRE RECONOCIMIENTO Y TITULACION DE BIENES COMUNALES. No son constitutivas sino declarativas de los derechos cuya existencia reconocen: Las resoluciones sobre reconocimiento y titulación de bienes comunales se limitan a reconocer y sancionar situaciones existentes con anterioridad a las mismas; o sea, no son constitutivas -- sino declarativas de los derechos cuya existencia reconocen..."

AMPARO EN REVISION 1045/69. Comunidad de Herreras y Pascuales, Municipio de Santiago Papasquiaro, Dgo.-Fallado el 27 de abril de 1970.- Ponente Jorge Iñárritu Informe 1970, Segunda Sala, pág. 86.

Tratándose de clasificar entonces, a estas resoluciones del Ejecutivo Federal, dentro de nuestro cuadro de actos reclamados, en relación con la existencia de materia sobre que decretar la suspensión en el Juicio de Amparo, debemos señalar lo siguiente:

a) Que desde el punto de vista de la existencia del acto, deberá considerarse como acto existente, en virtud de que independientemente de que la autoridad responsable lo afirme en su informe previo, el quejoso podrá demostrar la existencia de dicho acto, mediante la publicación que del mismo debe efectuarse en el Diario Oficial de la Federación, por lo que el juzgador estará en aptitud de decretar la suspensión del acto, previo estudio de procedencia, en tanto que hay materia para decretar dicha medida suspensiva.

b) En cuanto a la actividad de la responsable, por regla general y considerando la naturaleza propia de las resoluciones del Ejecutivo Federal, estimamos que éstas son, actos positivos, en cuanto implican un hacer por parte de la autoridad, lo que resulta obvio, en virtud de que a través de la Resolución Presidencial, se otorgan al núcleo de población bienes agrarios por

los procedimientos dotatorios previstos en la ley de la materia; en tal virtud, deberá estudiarse la procedencia de la suspensión.

c) Atendiendo a la consumación del acto, deben entenderse estas resoluciones del Ejecutivo Federal, las constitutivas de un derecho principalmente como actos no consumados en virtud de que dichos fallos implican actos de ejecución inmediata, los cuales por sí mismos pueden ser violatorios de garantías, por lo que es procedente el análisis inicial sobre los fundamentos de dicho fallo para decretar la posible procedencia de la medida suspensiva. En tratándose de resoluciones declarativas, inicialmente destacadas debe señalarse que por prevención de la propia Ley de la Materia éstas también tienden a ejecutarse, no obstante que únicamente vienen a regularizar o confirmar una situación de hecho existente con anterioridad a las mismas, independientemente de los actos de ejecución que deriven de las mismas por vicios propios.

Hecho el análisis de las resoluciones presidenciales que anteceden corresponde efectuar el análisis correspondiente a los mandamientos gubernamentales emitidos por el Ejecutivo Local en los siguientes términos.

B) MANDAMIENTOS GUBERNAMENTALES.- Hemos dejado asentado que el procedimiento para la restitución, dotación o ampliación de ejido en los términos de la fracción XII del artículo 27 Constitucional tienen el carácter de bi-instanciales, correspondiendo conocer de la primera instancia a la comisión agraria mixta y al Gobernador de la Entidad Federativa en que se encuentren ubicados los terrenos o aguas sujetas al procedimiento afectable. La primera instancia ha de culminar con el correspondiente mandamiento gubernamental, el que, en términos del artículo 283 de la Ley Agraria, deberá ser emitido en un plazo de diez días pudiendo ser positivo, si en el mismo se afectan en forma provisional, bienes agrarios para satisfacer la solicitud de tierras de un núcleo agrario, en el mismo se autorizará la posesión provisional; o bien, dicho mandamiento será negativo, negando la posible afectación de bienes agrarios para un núcleo agrario, apoyándose en las consideraciones legales del caso y la situación objetiva prevalente del sitio propuesto para la afectación. Por otra parte, si el Gobernador de la Entidad, no dicta su mandamiento en el plazo aludido éste, deberá entenderse como formulado en sentido negativo.

De lo anteriormente expuesto, se desprenden tres si--

tuciones distintas: a) mandamientos positivos, del que necesariamente han de derivar actos de ejecución obviamente en provisional, b) mandamiento negativo y c) mandamiento tácito negativo.

De conformidad con nuestra clasificación de actos reclamados expuesta con anterioridad, los mandamientos gubernamentales negativos, por constituir actos negativos de autoridad, respecto a los mismos no procede decretar la suspensión, por carecer de materia.

Por lo que se refiere a los mandamientos del ejecutivo local positivos, esto es, cuando conceden en provisional tierras o aguas a un núcleo de población, no constituyen por regla general un acto definitivo para los efectos de amparo, atendiendo a que el afectado, está posibilitado para reclamar esa afectación en la segunda instancia, de la que ha de conocer y resolver en forma definitiva el Presidente de la República en su carácter de suprema autoridad agraria, cuyo fallo puede modificar o revocar inclusive el mandamiento del gobernador emitido en primera instancia, subsanando las posibles violaciones cometidas durante la tramitación de dicha primera instancia; en tal virtud, es de explorado derecho que la Acción Constitucional de Amparo, sólo puede ejercitarse con respecto a actos de Autoridad que tengan el carácter de definitivos, de ahí, que la Fracción II del Artículo 114 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales; determine que cuando el acto reclamado, emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el Amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva, por violaciones cometidas en ella o durante ese procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiese quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le concede a no ser que el amparo sea promovido por una persona extraña a la controversia. Sobre este particular, la Suprema Corte de Justicia, en diversa aplicación de Justicia, ha sustentado el criterio de que " No son extraños a un procedimiento Agrario, las personas afectadas con la ejecución de un mandamiento provisional, dictado por un Ejecutivo Local, así se realice en tierras distintas a las señaladas, por que según el artículo 57 del mismo Código Agrario, todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de 7 kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, serán afectables para dotación, con la circunstancia de que la publicación de la solicitud o del acuerdo de iniciación de tal procedimiento, surtirá efecto de notificación para todos los propietarios de inmuebles rústicos que se encuentren dentro de dicho ra-

dio legal de afectación, lo cual funda que no serán propietarios extraños al mencionado procedimiento agrario y que están en posibilidad de exponer y defender su caso durante la tramitación de la segunda instancia." AMPARO EN REVISION 5990/66.- Irma Antolín Vda. de Garfias.- 11 de noviembre de 1969.- Informe 1970, Sala Auxiliar, pág. 126.

No participamos del criterio trasunto, atento a que - si bien el artículo 275 de la Ley Federal de Reforma Agraria establece, que la publicación de la solicitud o del acuerdo de iniciación de oficio del expediente agrario surtirá efecto de notificación, el mismo precepto legal impone a la comisión agraria mixta, la obligación de informar sobre el particular a los propietarios de tierras o aguas afectables, mediante oficio que los dirija a los cascos de las fincas; por otra parte, como consecuencia del trámite de la primera instancia, se concretan las posibilidades de afectación, las cuales deberán objetivarse en el propio mandamiento gubernamental, decretándose dicha afectación respecto de aquellos inmuebles que reúnan las condiciones para ser afectados, de manera que el resto de propietarios de inmuebles en contra de quienes no se decretó afectación, no obstante tener conocimiento del procedimiento agrario instaurado, no podrían alegar un interés personal legítimo; lo que no sucederá, si por virtud del mandamiento gubernamental, se afectan determinados predios y aquel - se ejecuta o pretende ejecutarse en predios diversos a los señalados, en este caso, estimamos procedente el juicio de amparo, en contra de la indebida ejecución de dicho mandamiento ya que en lugar de cumplirse con lo que el ejecutivo local ordena en su resolución, se desobedece ésta, resultando así modificada de manera - tal, que el afectado con la indebida ejecución del mandamiento, - estará en posibilidad de alegar su leso derecho, en la inteligencia de que por disposición del artículo 16 Constitucional, todo - acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con - precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, - que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan - tenido en consideración para la emisión del acto siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las - normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configu-- ren las hipótesis normativas.

En el caso concreto que nos ocupa si se pretende ejecutar un mandamiento gubernamental en inmuebles distintos a los -

especificados en la resolución, el afectado con dichos actos de ejecución, no obstante quedar comprendido dentro del radio legal de afectación, se verá lesionado en sus intereses jurídicos; asimismo, el propietario afectado directamente por el mandamiento gubernamental, aún siendo el directamente afectado, sufrirá en forma inmediata hechos físicos y materiales de desposesión, a través de la ejecución del mandamiento del Ejecutivo Local, de manera tal que sufrirá daños y perjuicios en su patrimonio aún en el supuesto que a través de la segunda instancia del procedimiento de afectación relativo, se modifique o revoque a posteriori dicho mandamiento gubernamental.

c) DICTAMENES DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

Habiendo efectuado anteriormente el análisis jurídico del Cuerpo Consultivo Agrario, como posible autoridad para efecto de amparo constituye materia del presente estudio, al analizar si -- los acuerdos, dictámenes y opiniones del Organó Colegiado en cita, pueden ser considerados como actos recurribles en vía de Amparo.

Es opinión generalizada que los dictámenes y opiniones -- del cuerpo consultivo agrarios, carecen de fuerza decisoria así -- como de eficiencia definitiva, dado que dicho Organó Colegiado, -- no es considerado como autoridad, hecha excepción de revisados ca -- sos en que dichos acuerdos contengan en sí mismos, principios de -- ejecución, en donde el Colegiado tendrá el carácter de ordenadora del auto reclamable en Amparo.

A mayor abundamiento, dichos dictámenes del Cuerpo Consul -- tivo, dictalos aún dentro del ámbito de competencia que le señala -- la Ley de la materia, carecen de definitividad no obstante la -- aprobación que de los mismos efectúe el propio titular de la Se -- cretaría de la Reforma Agraria, toda vez que dicha aprobación en -- su caso, se considerará como responsabilidad del propio titular, -- bien en calidad de autoridad ejecutora de las opiniones o dictá -- menes como parte ordenadora de los mismos, según se consigne en -- dichos acuerdos.

d) RESOLUCIONES DE LA COMISION AGRARIA MIXTA.

Como ha quedado asentado anteriormente, las resoluciones -- emitidas por la Comisión Agraria Mixta, dentro de su esfera Compe -- tencial son estrictamente Resoluciones de Trámite dentro de la -- primera fase de Procedimientos Sustanciales, por lo que carecen -- de Definitividad para ser impugnado por medio del Juicio de Ampa -- ro, ahora si dichas resoluciones adolecen de fundamento, al ser -- emitidas fuera de la estricta competencia de los Organos Mixtos, -- y no quedando sujetos a la 1a. y 2a. Instancia a seguir ante Auto -- ridades Agrarias Superiores, dichas Resoluciones, al derivar en -- leso derecho de particulares que carentes de fundamento legal po -- drán en consecuencia ser revisados a través del Juicio de Garan -- tías.

CAPITULO CUARTO

LA MATERIA DE LA SUSPENSION EN RELACION CON LA EXISTENCIA Y NATURALEZA DEL ACTO LEGISLATIVO RECLAMADO.

- 1.- LOS ARTICULOS 22, FRACCION I; 73 FRACCION XII, PARRAFO SEGUNDO DE LA LEY DE AMPARO.
- 2.- ACTOS LEGISLATIVOS AUTOAPLICATIVOS Y ACTOS LEGISLATIVOS HETEROAPLICATIVOS.
- 3.- LA MATERIA DE LA SUSPENSION EN RELACION CON LOS ACTOS LEGISLATIVOS AUTOAPLICATIVOS QUE SE COMBATEN A PARTIR DEL PRIMER ACTO DE APLICACION.
- 4.- LA MATERIA DE LA SUSPENSION EN RELACION CON LA LEY HETEROAPLICATIVA.
- 5.- BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.- COMENTARIOS.

CAPÍTULO IV

LA MATERIA DE LA SUSPENSIÓN EN RELACIÓN CON LA EXISTENCIA
Y NATURALEZA DEL ACTO LEGISLATIVO RECLAMADO.

1.- LOS ARTICULOS 22, FRACCIÓN I, y 73, FRACCIONES VI y XII, PÁRRAFO SEGUNDO DE LA LEY DE AMPARO.

El artículo 22 fracción I, de la Ley de Amparo en relación a los actos legislativos, dice lo siguiente:

"Artículo 22.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

"I.- Los casos en que por la sola expedición de una Ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días, que se contarán desde que la propia ley entre en vigor..."

A su vez, el artículo 73, en sus fracciones VI, y XII, - párrafo segundo, también se refiere a los actos legislativos en los siguientes términos:

"Artículo 73.- El Juicio de Amparo es improcedente:

"VI.- Contra Leyes que, por su sola expedición, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesita un acto posterior de autoridad para que se origine."

"XII.- No se entenderá consentida tácitamente una ley a pesar de que siendo impugnada en amparo desde el momento de su promulgación en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya interpuesto amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso.

2.- ACTOS LEGISLATIVOS AUTOAPLICATIVOS Y ACTOS LEGISLATIVOS HETEROAPLICATIVOS.

De los textos legales transcritos, concluimos que existen actos legislativos autoaplicativos y actos legislativos heteroaplicativos; entendemos por Ley Autoaplicativa, aquella que se caracteriza porque ordena a los particulares un hacer o no hacer sin que se supedita su ejecución a un acto posterior de autoridad, esto es, no requiere que una autoridad distinta de la expedidora-

o promulgadora, aplique la disposición legal, para modificar la esfera jurídica de los gobernados a quienes se dirige, creando, - extinguiendo, modificando o transmitiendo sus derechos u obligaciones, para lo cual, hasta con el inicio de la vigencia del acto legislativo, por lo que, tratándose de actos legislativos auto-aplicativos, éstos por su sola vigencia dan lugar a que, si se reclaman en un juicio de amparo por su sola vigencia, existe materia sobre la cual decretar la suspensión en el incidente respectivo del juicio de amparo.

3.- LA MATERIA DE LA SUSPENSIÓN EN RELACION CON LOS ACTOS LEGISLATIVOS AUTOAPLICATIVOS QUE SE COMBATEN A PARTIR DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN Y CON LOS ACTOS LEGISLATIVOS HETEROAPLICATIVOS.

El artículo 73, fracción XII, párrafo segundo de la Ley de Amparo, se refiere a la hipótesis de la Ley Autoaplicativa, es to es, de aquella que es impugnada al través del juicio de Garantías a partir de su vigencia, y que no obstante ello, no se impugne dentro de los 30 días siguientes al en que entró en vigor la ley de que se trate, concediendo a los gobernados un nuevo término de quince días para combatir su constitucionalidad, término -- que se contará a partir, del primer acto de aplicación de la Ley autoaplicativa, pero en éstos casos, resulta evidente que la Ley no se combate única y exclusivamente por ella misma, sino que, se impugna en atención a la existencia del primer acto de aplicación de la misma, razón por la cual la existencia de la materia de la suspensión, dependerá únicamente de la naturaleza del acto de aplicación.

4.- LA MATERIA DE LA SUSPENSIÓN EN RELACION CON LA LEY HETEROAPLICATIVA.

Las Leyes heteroaplicativas, son aquellas que al entrar en vigor y por ese simple hecho no afectan la esfera jurídica de los gobernados, sino que dicha afectación acontece hasta el momento en el cual una autoridad distinta de la expedidora o promulgadora, realiza un acto de aplicación y a esta hipótesis se refiere el Artículo 73, fracción VI, de la Ley de Amparo.

Ahora bien, si como queda dicho, la afectación de la esfera jurídica del gobernado, en el caso de la Ley Heteroaplicativa se realiza cuando esta ley es aplicada, resulta evidente que la materia de la suspensión dependerá exclusivamente de la naturaleza del acto de aplicación, el cual tendrá el carácter de acto -- en sentido estricto y por lo tanto, le serán aplicables la totalidad de las reglas que se determinaron en el capítulo precedente.

El maestro Ignacio Burgoa expresa sobre el caso que nos ocupa: ...En el caso de que el acto fundamental reclamado esté constituido por una ley que no sea autoaplicativa, lo único que podrían suspenderse, sería el acto concreto de aplicación que simultáneamente se combata en amparo, si de acuerdo con su naturaleza es susceptible de paralizarse conforme a las ideas externadas con antelación, toda vez que dicha ley, dado su carácter, por sí misma es inocua, esto es, que en cuanto tal, no origina ninguna afectación, que es el presupuesto de procedencia de la Suspensión.

5) BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA SOBRE LA DENOMINACION DE LA LEY DE LA MATERIA REGLAMENTARIA -- DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.- COMENTARIOS.

Se ha dicho que la Ley Federal de Reforma Agraria no es código, por que no se limita a reconocer disposiciones preexistentes, como si el término Código o Ley Reglamentaria tuviera que ver con lo que recogen o modifiquen los proyectistas del texto o Código modificado en parte o substituídos totalmente; Ley y Código se definen en el clásico Diccionario de Derecho SCRICHE, de la siguiente manera: "Llámesse Código Fundamental, a la Constitución del Estado y Código Civil, Código de Comercio, Código de Procedimientos, Código Penal a la Colección de Leyes que se establecen o fijan Derechos en sus ramos. LEY.- Una regla de conducta o Acción establecida por una autoridad a la cual debemos obedecer o bien la regla dada por el legislador a la cual debemos acometer nuestras acciones.

Llamar a una Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia Agraria, Ley Federal nos parece tautológico y equivocado, sobre todo si dicho ordenamiento de 1917 a la fecha tiene tal carácter, generalmente se usa el término Federal cuando hay otro código de la misma materia que reglamenta disposiciones de los Estados o del Distrito Federal; y que sepamos, no hay más que un Código Federal en materia Agraria que el Código Agrario -- que Reglamenta el Artículo 27 Constitucional en la materia.

Los redactores de la exposición de motivos acaban por ampliar su error cuando expresan: "es federal, por que se refiere a la Materia Agraria que es una Institución Política de la Revolución Mexicana" "No sabíamos a la verdad, que lo federal de una Ley tiene que ver con la Institución Política de la Revolución Mexicana y no con el alcance de su Aplicación." (44).

(43).- Burgoa Ignacio.- Ob. Cit. Pág.

(44).- LUNA ARROYO ANTONIO.- DERECHO AGRARIO MEXICANO.- Editorial Porrúa, México, D.F., 1975. Primera Edición. Pág. 102.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Por amparo en materia agraria, debe entenderse, el régimen peculiar de carácter tutelar, que modificando algunos principios reguladores del tradicional juicio de garantías se instituye en el contenido de la Fracción II, del Artículo 107 - - Constitucional.

SEGUNDA: De acuerdo al contexto social prevalente del Artículo 107 Constitucional, por materia agraria, para efectos de Amparo debe entenderse cualquier asunto en el que se reclamen actos que de alguna manera afecten directa o indirectamente, el régimen jurídico agrario establecido en favor de los sujetos individuales y colectivos de Derecho Social Agrario.

TERCERA: El Ejido, las tierras, bosques y aguas de las comunidades agrarias que de hecho o por derecho guardan el estado comunal y la pequeña propiedad inafectable en explotación y amparada con Certificado de Inafectabilidad, deben entenderse como -- formas regulares de tenencia de la tierra, por disposición Constitucional.

CUARTA: La Ley Federal de Reforma Agraria, resulta inconstitucional, en cuanto afecta y altera la esfera Competencial que a las Comisiones Agrarias Mixtas, atribuye la Carta Magna, en el artículo 27, fracciones XII y XIII.

QUINTA: Sostenemos que el Incidente de Suspensión del - Acto reclamado, no constituye ninguna medida cautelar, ya que éste no prepara ningún juicio en general, lo que se persigue con este incidente, es la suspensión inmediata o la paralización urgente de un acto lesivo de una autoridad o de una conducta vejatoria o indignante de las autoridades llamadas y señaladas con justicia Responsables.

El incidente de suspensión si se quiere analizar desde - el punto de vista procesal es clásicamente un incidente y como -- tal debe entenderse.

SEXTA: Proponemos la reforma del artículo 124 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, en cuanto a que altera, en perjuicio de los intereses del gobierno el concepto de Interés público contenido en la Constitución, traducéndose dicha disposición en conceptos más sociológicos que jurídicos, de Interés Social y Orden Público.

No es posible que en materia tan importante y vital como-

lo es la suspensión del acto reclamado, se establezcan como nociones que fundamentan su concesión o denegación, conceptos tan vagos y poco jurídicos como el interés social y el orden público; valiéndose la pena entonces, establecer ya en un plano de puridad jurídica, que la suspensión se concederá cuando no se afecten los intereses de la colectividad o del Estado.

SEPTIMA: En el Juicio de Amparo Agrario, la Suspensión de oficio, sólo procede en favor de los sujetos colectivos, es decir núcleos de población ejidales y comunales, cuando éstos puedan ser privados del uso, disfrute o propiedad de sus bienes agrarios, quedando a criterio del juzgador, la inminencia y gravedad de los actos reclamados.

OCTAVA: Los sujetos individuales agrarios y los pequeños propietarios, titulares de Certificados de Inafectabilidad podrán solicitar la suspensión de los actos reclamados, en amparo indirecto o bi-instancial, procediendo en tal caso ventilar en vía incidental la suspensión a petición de parte, pero no procederá decretar la de oficio.

NOVENA: La materia de la suspensión ha de ir en relación con la existencia y naturaleza de los actos reclamados al examinarse la naturaleza de la violación alegada; no debe confundirse ésta, con el acto reclamado en sí, ya que no es lo mismo, la violación alegada, que el acto reclamado. El acto reclamado es una conducta de autoridad que se reputa abusiva o ilegal, en tanto que la violación alegada, es la consideración de lo que el acto reclamado produce en el campo de lo jurídico.

El acto reclamado es algo de hecho o de derecho (conducta u omisión) que comete una autoridad; la violación alegada es la repercusión en el área de lo jurídico del acto reclamado.

Por lo tanto, la suspensión debe regirse, por la naturaleza de la violación alegada y no exclusivamente por las características intrínsecas del acto reclamado; por ello el estudio de la naturaleza de la violación alegada, sólo debe ser presuncional, sin entrar al fondo del asunto, lo cual es propio de la sentencia de Amparo.

DECIMA: En tratándose de Actos legislativos autoaplicativos, éstos por entrada en vigor dan lugar a que, si se reclaman en un juicio de Amparo, por su sola vigencia, exista materia sobre la cual decretar la suspensión en el incidente respectivo.

Ahora bien, respecto a la hipótesis prevista en el artículo 73, fracción XII, párrafo segundo, de la Ley de Amparo resultó obvio que la Ley no se combate única y exclusivamente por ella misma, sino que, se impugna en atención a la existencia del pri-

mer acto de aplicación, razón por la cual, la existencia de la materia de la suspensión, dependerá únicamente de la naturaleza del acto de aplicación.

Finalmente, en el caso de la ley heteroaplicativa, dado que la afectación de la esfera jurídica del gobernado, se realiza cuando esta Ley es aplicada, resulta evidente que la materia de la suspensión dependerá de la naturaleza del acto de aplicación.

*

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

- 1.- ARELLANO GARCIA CARLOS.- EL JUICIO DE AMPARO.- Primera Edición.- Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.
- 2.- BURGOA IGNACIO.- EL JUICIO DE AMPARO.- Décimoctava edición.- Editorial Porrúa, S.A., 1982.
- 3.- BURGOA IGNACIO. - LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES.- Sexta Edición, Editorial Porrúa.- México, 1970.
- 4.- BRISEÑO SIERRA.- EL AMPARO MEXICANO.- TEORIA, TECNICA y JURISPRUDENCIA, Segunda Edición.- Editorial Cárdenas, México, 1972.
- 5.- CASTRO JUVENTINO V.- LECCIONES DE GARANTIAS Y AMPARO. 4a. -- Edición. Editorial Porrúa. México, 1983.
- 6.- CATHEREIN S. J. VICTOR.- FILOSOFIA DEL DERECHO.- El Derecho Natural y el Derecho Positivo.- Segunda Edición, Editorial Reus. Madrid, 1926.
- 7.- COUTO RICARDO.- TRATADO TEORICO-PRACTICO DE LA SUSPENSION EN EL AMPARO.- Editorial Porrúa. México, 1973.- Tercera Edición.
- 8.- CRUZ MORALES CARLOS A.- LOS ARTICULOS 14 y 16 CONSTITUCIONALES. México, 1980.
- 9.- CHAVEZ PADRON MARTHA.- EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO.- Editorial Porrúa, Séptima Edición, México, 1983.
- 10.- GARCIA MAYNES EDUARDO.- INTRODUCCION ^{AL} AL ESTUDIO DEL DERECHO. Décimoseptima edición revisada.- Editorial Porrúa, S.A. México, 1970.
- 11.- HERNANDEZ OCTAVIO A.- CURSO DE AMPARO.- Segunda Edición.- Editorial Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. México, 1983.
- 12.- HINOJOSA ORTIZ JOSE.- EL EJIDO EN MEXICO, Análisis Jurídico. Editorial Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. México, 1983.

- 13.- LEMUS GARCIA RAUL.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.- Editorial LIMUSA, 3a. Edición. México, 1974.
- 14.- LUNA ARROYO ANTONIO.- DERECHO AGRARIO MEXICANO.- Antecedentes, Dogmática y Crítica.- Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1975.
- 15.- MANZANILLA SHAFFER VICTOR.- REFORMA AGRARIA MEXICANA.- Editorial Porrúa, Segunda edición.
- 16.- MARTINEZ GARZA BERTHA BEATRIZ.- LOS ACTOS JURIDICOS AGRARIOS. Editorial Porrúa.- México, 1970.
- 17.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO AGRARIO.- Editorial Porrúa, Segunda Edición, 1966.
- 18.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO.- Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1966.
- 19.- MEJIA MIGUEL.- LOS ERRORES CONSTITUCIONALES.- Nueva Biblioteca Mexicana, Universidad Nacional Autónoma de México.- Primera Edición 1886, reimpreso en 1977.
- 20.- NORIEGA CANTU ALFONSO.- LECCIONES DE AMPARO.- Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1980.
- 21.- PALLARES EDUARDO.- DICCIONARIO TECNICO Y PRACTICO DEL JUICIO DE AMPARO.- Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1967.
- 22.- PALLARES EDUARDO.- DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL.- Editorial Porrúa.- Undécima Edición, México, 1978.
- 23.- PINA RAFAEL DE Y CASTILLO LARRAÑAGA JOSE.- INSTITUCIONES DEL DERECHO PROCESAL CIVIL.- Edición, Editorial Porrúa, México, 19
- 24.- PINA RAFAEL DE.- DICCIONARIO DE DERECHO.- Editorial Porrúa.- Segunda Edición.- México, 1970.
- 25.- PORRUA PEREZ FRANCISCO.- TEORIA DEL ESTADO.- Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1969.
- 26.- SERRA ROJAS ANDRES.- DERECHO ADMINISTRATIVO.- Cuarta Edición, Editorial Manuel Porrúa, México, 1968.

- 27.- SOTO GORDOA Y LIEVANA PALMA.- LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO.- Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1977.
- 28.- TENA RAMIREZ.- LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO. (1808-1978). - TRUEBA ALFONSO.- EL DERECHO DE AMPARO.- Primera Edición.-Editorial IUS. A. A., México, D.F.
- 29.- REVISTA JURIDICA.- Anuario de la Escuela de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, 1967.
- 30.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 31.- LEY DE AMPARO. REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 y 107 - - CONSTITUCIONALES.
- 32.- LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.
- 33.- CODIGO AGRARIO DE 1934.
- 34.- CODIGO AGRARIO DE 1942.
- 35.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA, comentada por el Dr. Lemus - García, Raul. Editorial LIMUSA. México, 1974.
- 36.- DIARIO OFICIAL de 2 de Noviembre de 1962.
4 de Febrero de 1963.

Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1971.

Semanario Judicial de la Federación.