

82
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“LOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS
FRENTE AL AMPARO MEXICANO”**



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

HUGO MANUEL BELLO OCAMPO



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.

"ICS PEQUEÑOS PROPIETARIOS FRENTE AL AMPARO MEXICANO"

S U M A R I O

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

CAPITULO I.- NATURALEZA JURIDICA DEL JUICIO DE AMPARO.

- 1.1. OBJETIVOS
- 1.2. ESTRUCTURA
- 1.3. SUJETOS
 - 1.3.1. SUJETO ACTIVO
 - 1.3.2. SUJETO PASIVO
 - 1.3.3. PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO
 - 1.3.4. QUEJOSO
 - 1.3.5. LA AUTORIDAD RESPONSABLE
 - 1.3.6. EL TERCERO PERJUDICADO
 - 1.3.7. EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL
- 1.4. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO.
 - 1.4.1. PRINCIPIO DE IGUALDAD LEGAL DE LAS PARTES

CAPITULO II.- LA PEQUEÑA PROPIEDAD

- 2.1. PLAN DE SAN LUIS
- 2.2. EMILIANO ZAPATA
- 2.3. LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915 Y OTRAS LEYES AGRARIAS POST- REVOLUCIONARIAS.

CAPITULO III.- LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN LA CONSTITUCION DE 1917

- 3.1. ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.
- 3.2. FRACCION XIV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL
- 3.3. EL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD
 - 3.3.1. SU OTORGAMIENTO
 - 3.3.2. SU CANCELACION O REVOCACION

CAPITULO IV.- EL PATERNALISMO DE ESTADO EN LA LEY DE AMPARO

- 4.1. EN CUANTO A SU FONDO
- 4.2. EN CUANTO A SU FORMA
 - A).- Suplencia de la queja deficiente
 - B).- Personalidad
 - C).- Términos pre-judiciales
 - D).- Notificaciones
 - E).- Competencia Auxiliar
 - F).- Artículo 221 y 229
 - G).- El Informe Justificado
 - H).- Obligaciones para los jueces de Distrito en el Amparo Agrario.
 - I).- Recurso de Revisión
 - J).- Improcedencia y desistimiento
 - K).- Requisitos para la demanda en el Amparo agrario.
 - L).- Suspensión
 - M).- Sentencias

CAPITULO V.- SITUACION SOCIO ECONOMICA Y PRODUCTIVA DE LOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS

- 5.1. INTRODUCCION
- 5.2. INFORMACION Y DATOS

CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES.

"LOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS FRENTE AL AMPARO MEXICANO"

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

El Juicio de Amparo en materia Agraria ha sido tradicionalmente una especie del Amparo Administrativo, -- cuyas reglas constitucionales, jurisprudenciales y doctrinarias siempre lo rigieron dentro de un sistema normativo unitario y articulado.

Con motivo de las últimas adiciones a los artículos 103 y 107 Constitucionales y su ley reglamentaria, -- efectuadas en el año de 1983, el Juicio de Amparo presenta nuevos matices en su estructura jurídica que en relación con éstas asume una fisonomía propia y peculiar, al desprenderse del régimen normativo en que estaba regulado hacia una conformación autónoma; por lo que el Amparo en materia Agraria implica una institución sui-géneris, dotada de principios y reglas procesales propias.

Pues bien, aún cuando la causa de las citadas adiciones se debieron a un reconocido deseo de proteger o asegurar dentro de ésta institución jurídica los derechos individuales y colectivos de diversos grupos o entidades agrarias y de sus miembros componentes, haciendo un análisis estrictamente jurídico, podemos dar cuenta que éstas han propiciado innumerables dificultades y problemas en su desarrollo procesal, porque creemos dentro de nuestro sencillo criterio jurídico, que las adiciones comentadas quebrantan algunos principios básicos de la institución de control Constitucional, parcializando su eficacia y -- desviando los propósitos que inspiraron su creación. Esperamos de alguna manera dar pauta con este modesto trabajo a la reivindicación de ese grupo social compuesto por los Pequeños Propietarios agrícolas o ganaderos, que aún te -

niendo reconocida su existencia legal dentro de nuestra Carta Magna de 1917, se ve en clara desventaja su situación jurídica ante las reformas referidas.

El presente trabajo de Tesis se enfoca hacia el verdadero Pequeño Propietario, aquel que es tan social y económicamente igual a cualquier ejidatario o comunero, ya que estamos en contra del latifundio y del acaparamiento -- irracional de la tierra, así como de cualquier forma de -- discriminación hacia los pequeños propietarios; porque no -- se puede negar que la productividad de su trabajo en el -- campo, constituye una valiosa aportación dentro del sector -- agrario del país, por eso creo importante dotarles de una -- auténtica protección jurídica, bien sea igualarlos con los -- ejidatarios y comuneros en lo particular y núcleos de pobla -- ción de esta naturaleza en los beneficios que establece pa -- ra ellos el título segundo, capítulo único de la Ley de -- Amparo Reformado o en su defecto, atenuar las diferencias -- entre éstos y los sujetos agrarios que reconoce en título -- segundo del citado ordenamiento legal a que nos hemos refe -- rido.

Esperamos por ellos y por los imperativos de la -- ciencia Jurídica-Procesal, y del Juicio de Garantías, órga -- no de control constitucional la revisión de las aludidas -- adiciones sin populismo, demagogia ni pasión política, sino -- con el único objetivo de cumplir con los principios de nues -- tro querido Juicio de Amparo, y en aras de obtener una ver -- dadera seguridad jurídica hacia este sector agrícola y gana -- dero de nuestro País: LOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS.

C A P I T U L O I

NATURALEZA JURIDICA DEL JUICIO DE AMPARO.

1.1. OBJETIVOS:

El Juicio de Amparo, surgió como un imperativo de defensa de las garantías del hombre, individualmente considerado, que con su devenir y el de la sociedad en el transcurso del tiempo, ha contemplado ya la garantía de los derechos sociales.

El Juicio de Amparo al igual que la sociedad, las instituciones y el país mismo, ha evolucionado, de aquel incubado a mediados del siglo pasado como individualista y liberal por los insignes juristas Ignacio L. Villarta, Mariano Otero y Manuel Crescencio Rejón, ha amoldado su procedencia y ha experimentado la evolución de sus conceptos, para asumir -- perfiles de institución social que imparte su tutela a todo -- sujeto físico o moral, de derecho social, público o privado, -- en cuyo detrimento cualquier acto de autoridad quebrante el -- régimen jurídico en el que tiene sus bases el Estado Mexicano -- y en él coexisten los múltiples y complejos aspectos de la vida.

Al asumir los rasgos de institución social, como ha quedado expresado, El Juicio de Amparo es valladar ante-

el Poder Público del Estado y la conducta de sus órganos.

De lo anterior podemos concluir que los objetivos del Juicio de Amparo son éstos dos: la protección individualizada del gobernado frente a las autoridades y la tutela de la Ley Suprema del País.

1.2. ESTRUCTURA:

Haciendo un análisis somero, pero concreto de la estructura del Juicio de Amparo, que es fundamentalmente un sistema de control constitucional que se dispone en la propia Ley Suprema y que en la actualidad procede su ejercicio tanto por individuos físicamente considerados, como por grupos sociales; que como lo prevee la Constitución Federal vigente, acudan a los Tribunales competentes a dirimir las controversias que se susciten:

- I.- Por Leyes o autos de autoridad que violen las garantías individuales.
- II.- Por Leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.
- III.- Por Leyes o actos de autoridades de éstos que invadan la esfera federal (1)

(1) Artículo 103 Constitucional.

Hemos dicho que el amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (Fracc. I. Art. 103-Cons.) que garantiza en favor del particular el sistema - - - competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados (Fraccs. II y III Art. 103 Const.) y que por último protege toda la Constitución, así como toda la Legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en fun-ción del interés jurídico particular del gobernado. El amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la Ley Secundaria, preservando, en éste aspecto y de manera extraordinaria y total, todo el derecho positivo.

El Juicio de Amparo se sustancia en un procedimiento jurisdiccional o contencioso, iniciado por el gobernado particular y específico, quien al sentirse agraviado por algún acto de autoridad que da lugar a la violación de alguna garantía constitucional o a la transgresión de la esfera de competencia entre la Federación y los Estados, recurre a ésta institución. La acción que inicia dicho procedimiento se dirige en contra del representante del órgano estatal al que se le impute el acto teniendo éste por lo tanto el carácter de parte demandada. Finalmente la sentencia que se dicta en este procedimiento culmina el juicio y otorga protección en favor del gobernado invalida el acto violatorio. En términos --

análogos se expresa el siguiente punto de vista doctrinario:-
"El amparo tiene una finalidad esencial, dual, simultanea e inseparable; pues protege al gobernado contra cualquier acto de autoridad que infrinja la Constitución y por ende, todo ordenamiento legal secundario, preserva concomitantemente el orden constitucional y el normativo no constitucional". (2)

En razón de esta doble finalidad, el amparo es una institución jurídica de índole individual y social al mismo tiempo, es decir de orden privado y de orden público y social. De orden privado porque tutela los derechos individuales del gobernado en particular; y de orden público y social, debido a que tiende a hacer efectivo el imperio de la Constitución y de la Ley frente a cualquier autoridad estatal, en cuya observancia palpita un indiscutible interés social, ya que sin el respeto y guarda a las disposiciones constitucionales y legales, se destruiría el régimen de derecho dentro del que deben funcionar todas las autoridades del País.

1.3. SUJETOS.

1.3.1. SUJETO ACTIVO:

La acción de amparo, en cuanto a su titularidad, pertenece a una determinada categoría de personas, en --
(2) Cfr.- Burgoa, Ignacio "El Juicio de Amparo", Capítulo IV
VII. Concepto genérico del Juicio de Amparo.

las que concurren ciertas circunstancias o modalidades, titularidad que se presenta bajo distintos aspectos, según la --- hipótesis de procedencia constitucional que se toma en consideración. De acuerdo con la fracción I del artículo 103 Constitucional, la acción respectiva se da en favor de cualquier gobernado (3) cuyas garantías constitucionales hayan sido violadas por actos de cualquier autoridad. Por lo anterior podemos identificar como sujeto activo o actor de la relación jurídico-procesal al gobernado víctima de cualquier contravención a alguna garantía constitucional, cometida por cualquier autoridad del Estado. De acuerdo con este prefijo debemos de tomar en cuenta también la hipótesis contenidas en las fracciones II y III del artículo 103 de la Ley Suprema.

1.3.2. SUJETO PASIVO:

Habiendo identificado al primer sujeto del juicio de amparo -el actor-, el segundo de ellos, esto es el sujeto pasivo de la acción o demandado, será aquel contra quien se entabla. Este está constituido en términos generales por cualquier autoridad estatal, de cualquier naturaleza política o constitucional que sea, que viole las garantías individuales por una ley o un acto en sentido estricto y de acuerdo --

(3) Cfr. Burgoa, Ignacio "Las Garantías Individuales".

con las fracciones II y III del artículo 103 de nuestra Carta Magna, el sujeto pasivo estará integrado respectivamente por las autoridades federales o locales que hayan producido la invasión de la órbita de competencia que no les incumba, con el consiguiente agravio constitucional.

Con la finalidad de concretizar esta posición, una vez establecidos los sujetos principales de la relación procesal, a continuación pasaremos a señalar las partes en el Juicio de Amparo.

1.3.3. PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO.

La parte en un juicio es toda persona a quien la Ley de facultad para deducir una acción, oponer una defensa en general, o interponer cualquier recurso o a cuyo favor o en contra va a operar la actuación concreta de la Ley. (4)

La Ley de Amparo en su artículo 5° establece claramente cuales sujetos son partes del Juicio de Amparo, reconociendo como tales al Quejoso (actor agraviado), a la autoridad responsable, al tercero perjudicado y al Agente del Ministerio Público Federal.

(4) Cfr. Chiovenda, Instituciones del Derecho Procesal Civil, Pág. 62.

1.3.4. QUEJOSO :

Los elementos para considerar al quejoso en el Juicio de Amparo son: el elemento personal; el acto reclamado (en cuanto a su naturaleza extrínseca, como hecho concreto o como Ley); y la existencia de un agravio personal y directo.

Dentro del primero de ellos, el personal; la Ley de Amparo contempla personas físicas; personas morales de derecho privado (sociedades, asociaciones); personas morales de derecho social (sindicatos, comunidades agrarias); organismos descentralizados y personas morales de derecho público.

1.3.5. LA AUTORIDAD RESPONSABLE :

La autoridad responsable es en términos generales, aquel órgano del Estado investido de facultades de decisión, ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica, extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular o determinada de una manera imperativa, (5) a la cual se le imputa una contravención; la naturaleza de ésta contravención variará según la procedencia constitucional a tomarse en cuenta y será la que determinará el concepto de autoridad responsable.

(5) Cfr. Burgoa, Ignacio. "El Juicio de Amparo Cap. IX Apart. III.

1.3.6. EL TERCERO PERJUDICADO :

Este es el sujeto que tiene interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado, interés que revela en que no se conceda al quejoso la protección federal o en que se sobreesa el juicio de amparo respectivo. Por interés jurídico, debe entenderse, según la doctrina y jurisprudencia de la materia, cualquier derecho subjetivo que se derive de los actos de autoridad que se combatan o que éstos hayan reconocido, declarado o constituido.

En su calidad de parte el tercero perjudicado - tiene todos los derechos y obligaciones procesales que corresponden al agraviado y a la autoridad responsable, como son las de rendir pruebas, formular alegatos e interponer recursos.

1.3.7. EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL:

La intervención concreta que tiene el Ministerio Público Federal en los Juicios de Amparo, se basa en el fin primordial que debe perseguir la institución, esto es velar por la observancia del orden constitucional, vigilar y propugnar el acatamiento de los preceptos constitucionales y legales que consagran las garantías individuales y que establecen el régimen de competencia entre la Federación y los Estados.

Por éste motivo no se puede considerar al Ministerio Público Federal como contraparte del quejoso a diferencia de la autoridad responsable y del tercero perjudicado, en el Juicio de Amparo, sino que una parte equilibradora de las pretensiones de los demás desde el punto de vista constitucional y legal. (Esta forma de actuación del Ministerio Público Federal no opera en los juicios de garantías en materia penal en donde el Ministerio Público debe tener todos los derechos procesales en su calidad de parte).

1.4. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO.

Los principios o postulados básicos del Juicio de Amparo se encuentran contenidos en el artículo 107 de la Constitución vigente, que propiamente es el precepto constitucional reglamentario del artículo 103, que consigna los principios más generalizados del Juicio de Amparo.

La consagración de los Principios Generales y fundamentales del Juicio de Amparo en las disposiciones constitucionales involucradas en el artículo 107, es una novedad introducida en nuestro régimen por la Constitución de 1917.

A continuación nos permitiremos comentar los Principios fundamentales del Juicio de Amparo que nos parecen directamente aplicables al amparo agrario que nos ocupa.

a).- PRINCIPIO DE LA INICIATIVA O INSTANCIA DE PARTE.

El primer principio que anuncia la fracción I-- del citado artículo 107, es de gran utilidad para la vida y -- el éxito de la Institución, pues dada la manera como funciona, esto es, siempre y cuando exista la iniciativa del afectado -- por un acto autoritario en los casos especificados en artículo 103 de la Constitución, ya que de lo contrario la oficiosidad del mismo provocaría el desequilibrio entre los diversos poderes del Estado.

b).- PRINCIPIO DE LA EXISTENCIA DEL AGRAVIO---- PERSONAL Y DIRECTO.

Esto se refiere a lo que para efectos de nues-- tro Juicio de Amparo debemos considerar como parte agraviada -- a cualquier afectación cometida a la persona o a su esfera jurídica, mediante la violación a las garantías individuales o -- por la extralimitación o interferencia de competencias federales y locales.

c).- PRINCIPIO DE LA PROSECUCIÓN JUDICIAL DEL AMPARO.

Este presupone que en su tramitación se suscita un verdadero debate o controversia establecidos entre el promo -- tor del amparo y la autoridad responsable, como partes princi--

principales de un Juicio, en el que cada cual defiende sus respectivas pretensiones, que implica que el Juicio de Amparo es verdadero proceso judicial.

d).- PRINCIPIO DE LA RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS.

Este principio reproduce la fórmula creada por Don Mariano Otero "La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que -- los motivare" (6).

e).- PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DEL JUICIO DE AMPARO.

Este principio implica el agotamiento y ejercicio -- previo y necesario de todos los recursos de la Ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo bien sea modificándolo o revocándolo, de tal suerte que existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente, ya que como ha quedado establecido el amparo es un medio extraordinario, una institución sui-génensis.

(6) Artículo 76, Ley de Amparo vigente, recoge este principio.

Es de tomarse en cuenta que como una excepción al --- Principio de Definitividad, cuando el amparo se interpone contra Leyes, en sí mismas consideradas, independientemente de cualquier acto aplicativo posterior, no opera el principio de Definitividad, aún cuando la disposición atacada de inconstitucionalidad consigna medios comunes que el afectado pueda hacer valer contra su aplicación. Esta excepción está contenida en la Jurisprudencia de la Suprema Corte de la Nación, que a continuación por considerarla importante reproducimos "Antes de acudir al amparo no existe la obligación de agotar los recursos ordinarios establecidos por la Ley del acto, cuando se reclama principalmente la inconstitucionalidad de ésta, lo que sería contraria a los Principios del Derecho, el que se obliga a los quejosos a que se cometieran a las disposiciones de ésta ley, cuya obligatoriedad impugnen por conceptuarla contra a los textos de la Constitución. (7).

f).- PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO.

A diferencia de los anteriores este principio no rige la procedencia del amparo, sino que impone una norma de conducta al órgano de control, que consiste en que los fallos que aborden la cuestión constitucional planteada en un Juicio de -

(7) Cfr.- S.J. de la P. Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 96 -- y Tesis 1 de la Compilación 1947-1965, Pleno.

Garantías sólo debe analizar los conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva, sin formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos conceptos.

Este principio opera fuera de los casos en que la Constitución establece la suplencia de la queja. (8)

La proyección social del Juicio de Amparo para proteger las garantías constitucionales y legales en materia agraria se vislumbran claramente ya en las adiciones introducidas al artículo 107 constitucional, por Decreto de fecha 30 de octubre de 1963 y publicada en el Periódico Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1963, donde dada su importancia social de este sector, se considera distinguirlo del amparo tradicional, del amparo de estricto derecho, concebido para la vida civil y mercantil en donde se debaten intereses particulares; disponiendo que en la situación planteada por el párrafo quinto de la fracción II del artículo 107 de la Constitución se obliga al Juez a la suplencia de la queja.

1.4.1. PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL DE LAS PARTES.

La disposición que establece la suplencia de la queja examinada bajo estricto derecho, viola el principio Procesal de

(8) Artículo 107 Fracc. II de la Constitución Federal.

Igualdad que establece que las partes deben tener en el Proceso un mismo trato, se les deben dar las mismas oportunidades para hacer valer sus derechos y ejercer sus defensas, esto se deriva del principio de igualdad de las personas ante la Ley.

Entre los argumentos que esgrimieron un grupo de Senadores de aquel entonces a quienes les tocó la aprobación de dicha iniciativa del Ejecutivo Federal, fueron los siguientes:-- Que tales reformas se hacían con el fin de respetar el patrimonio que la Revolución ha entregado a los obreros, a los campesinos con el fin de realizar a estos últimos la defensa del régimen ejidal. El amparo será un instrumento no solo de control constitucional de los actos para la defensa de las garantías de los derechos individuales, sino para el mantenimiento de los principios de la Revolución Mexicana. (9).

NOTA FINAL: Los elementos que de manera general han quedado -- plasmados en este capítulo, serán reseñados nuevamente, en capítulos subsiguientes, haciendo referencia directa al Amparo en Materia Agraria.

- (9) Dicho grupo estuvo integrado por los Senadores Manuel -- Hinojosa Ortiz, Guillermo Ramírez Valadez, Vicente García González, Pablo Aldrett Cuélla y Agustín Olivo Monsiváis.

C A P I T U L O II

LA PEQUEÑA PROPIEDAD (GENESIS MODERNA).

Por no ser indispensable abordar cuestiones históricas áridas y extensas referentes a los antecedentes de la tenencia de la tierra desde épocas prehispánicas, colonial, etc., y por no ser tema propiamente de este trabajo, nos concretaremos esencialmente a la época moderna de nuestra Historia a partir de 1910, durante la cual se originaron conceptos y problemática de la pequeña propiedad agrícola tal como la concibe nuestra Constitución Vigente.

La solución del problema agrario, ha sido uno de los objetivos principales de la Revolución Mexicana que inició en 1910, aunque la causa determinante y por lo tanto su cariz ideológico giró en derredor de esta finalidad socio-económica, que condensó en lo que se llama Reforma Agraria.

La Reforma Agraria, no se implementó súbitamente, como ya lo sabemos, pudiendo aseverar, que aún no se encuentra consumada. Y que desde nuestro punto de vista debió de finiquitarse hace mucho tiempo. Los intentos para llevarla a cabo no fructifican concretamente, sino hasta la Carta de Queretaro, en que se inicia la planificación coordinada y unitaria de dicha reforma persiguiendo un objetivo: remediar la injusta y antisocial monopolización incisa de las tierras y aguas.

2.1. PLAN DE SAN LUIS (1910)

Fue Don Francisco J. Madero, quien en uno de los conceptos contenidos dentro del Plan de San Luis, convierte a éste en el primer documento revolucionario, aunque un tanto tímida - mente, con el que se inicia la Reforma Agraria al declarar sujetos a revisión todas las disposiciones de la Secretaría de Fomento y los fallos de los Tribunales que hubieren tenido como consecuencia el despojo de tierras y aguas de los pueblos indígenas.

2.2. EMILIANO ZAPATA:

Emiliano Zapata, El Caudillo del Sur, resultó más tajante y violento en este concepto, pues en el documento declarativo de su causa revolucionaria plasmado en el "Plan de Ayala", expedido el 28 de Noviembre de 1911 en el que proclama que los pueblos debían entrar en posesión de los terrenos, montes y --- aguas que hubieran usurpado los hacendados o caciques y ordenó la expropiación de los bienes monopolizados por los "poderosos-propietarios de ellos".

2.3. LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915 Y OTRAS LEYES AGRARIAS POST-REVOLUCIONARIAS.

A partir de la Revolución de 1910, el problema de la tenencia de la tierra ha sido factor esencial en el desarrollo-

político y social de México. Su proceso de concentración señala las distintas etapas de la vida del país históricamente dadas los partidarios del progreso se han preocupado por conseguir una justa distribución de la tierra, con el propósito de hacer llegar al mayor número de mexicanos los beneficios de la riqueza nacional y han combatido la acumulación del patrimonio territorial convencidos de que la prosperidad del país depende del decoroso-bienestar de la mayoría.

Es Venustiano Carranza, quien en 1914, lanza el Plan de Veracruz, prometiendo la expedición de leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que injustamente habían sido privados. Es el 6 de enero de 1915 cuando el Jefe del Ejército Constitucionalista, expidió la Ley Agraria, que mejor se conoció por el día de su formación, y que fué el primer ordenamiento serio y eficaz para poner en marcha la — Reforma Agraria, en donde se plasmó la preocupación de don Venustiano Carranza de crear y fomentar la pequeña propiedad; además— esta Ley del 6 de enero de 1915, se convirtió en el antecedente-directo del artículo 27 constitucional, pues estableció la restitución de tierras, aguas, bosques de que hubiesen sido privados— los condeñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones y otras — corporaciones de población.

Don Venustiano Carranza redujo su mencionado proyecto a crear y fomentar la pequeña propiedad agrícola y consideró suficiente para ello lo establecido por el artículo 27 de la -- Constitución de 1957 y en cuyo ejercicio el "Gobierno podría" adquirir tierras y repartirlas en forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas", fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan".

(10).

La evolución de las leyes agrarias a partir de 1915 refleja fielmente las transformaciones en los problemas del campo y en los puntos de vista adoptados para afrontarlos. La Ley del 6 de enero de 1915 puso el acento a la nulidad de las enajenaciones de tierras comunales y creó los primeros órganos facultados para repartir tierras.

En la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, se ordenaron ya las numerosas circulares expedidas hasta entonces; se introdujo un criterio para calcular la extensión de la unidad de dotación y se establecieron los principios de organización de -- las autoridades agrarias. La Ley del 22 de Noviembre de 1921 -- otorgó al Ejecutivo la facultad expresa de reglamentar las disposiciones agrarias para facilitar la resolución de los problemas--

(10) Exposición de motivos del proyecto Constitucional.

del campo. En el año de 1925 la Ley del Patrimonio Ejidal vigorizó el núcleo agrario como unidad social y económica.

En 1931, como consecuencia de la paralización a que -- había llegado el reparto de la tierra por el uso desmedido del -- J^uicio de garantías por parte de los grandes latifundistas, se -- modificó la Ley Constitucional del 6 de Enero de 1915 para declarar la improcedencia del amparo en materia agraria. Al año siguiente un nuevo ordenamiento, acorde con la reforma constitucional mencionada, definió un procedimiento más ágil para la tramitación de los expedientes de tierras y aguas.

Las reformas al artículo 27 de la Constitución del 9 -- de enero de 1934, garantizaron la pequeña propiedad en explotación y estructuraron el sistema de la autoridad agraria que aún se conserva . Ese mismo año apareció el primer Código Agrario -- con interesantes modalidades: la simplificación del procedimiento, el otorgamiento de la capacidad agraria al mayor número de -- individuos, la delimitación de las partes que intervendrían en el proceso dotatorio y restitutorio y la ampliación de posibilidades dotatorias en la creación de nuevos centros de población.

En agosto de 1940 fué convocado el Congreso de la -- Unión a un período extraordinario de sesiones para conocer un -- nuevo proyecto de Código Agrario. En este ordenamiento se prote

gió la propiedad agrícola inafectable; se dispuso la amplia -----
ción de ejido no solo en los terrenos de riego o temporal, sino--
los de cualquier clase; se sancionó la simulación agraria; se --
conció la inclusión de superficies para fondos legales en las--
dotaciones de tierras, recogió la reforma del 1º de marzo de 1937
en materia de inafectabilidad ganadera; y se estimuló la creación
de ejidos colectivos. Esta Ley fué la que precedió al Código vi-
gente, promulgado el día 31 de diciembre de 1942.

La iniciativa de la Ley de Reforma Agraria de 1971, se
fincó en el fomento de desarrollo rural, apoyando las aspiracio-
nes de la democracia económica e intentó ir más adelante en la --
creación de modernas instituciones jurídicas.

La Ley de Reforma Agraria, comprende 7 libros que co --
rresponden a otros tantos temas básicos: autoridades agrarias; el
ejido; la organización económica del ejido; redistribución de la
propiedad agraria; procedimientos agrarios; registro y planeación
agrarios; y responsabilidad en materia agraria, que se complemen-
tan con un capítulo de disposiciones generales y un cuerpo de ar-
tículos transitorios.

La Reforma Agraria en México acogió la pequeña propiedad
y estableció su régimen legal. El proyecto, finalmente aprobado,

se guió básicamente por dos consideraciones: el apego a la extensión de tierra señalada por la constitución y la necesidad de conservarlas en explotación y aunque sometidas a un excesivo control-burocrático se otorga a la pequeña propiedad la seguridad jurídica que garantiza su conservación y explotación pacífica. En ésta Ley de Reforma Agraria extendió las prerrogativas y preferencias que se otorgaron primeramente a los ejidatarios y comuneros, a los auténticos pequeños propietarios; su identidad de condiciones económicas, sociales y culturales, justificó tal medida. En rigor se aplican los mismos principios que deben regir para los ejidos, comunidades y las pequeñas propiedades, puesto en todos ellos se funda, en su esencia, en el carácter social que otorga a la pequeña propiedad territorial el artículo 27 constitucional. Por lo tanto la posición que guarda la pequeña propiedad en relación al juicio de amparo, viola el espíritu constitucional y legal que acaba de asentarse, por razones de "Paternalismo de Estado".

CAPITULO III

LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN LA CONSTITUCION DE 1917.

3.1. ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

La materia agraria se integra fundamentalmente con las garantías que consagra al artículo 27 Constitucional en sus disposiciones conducentes, como la base en la que se estructura todo un sistema normativo articulado en diferentes ordenamientos o cuerpos legales. Dentro de ellas se ubican sujetos individuales y entidades colectivas.

Es un precepto plurinormativo, pues regula múltiples materias, sobre las cuales se han expedido varias leyes (normativas) administrativas de carácter reglamentario alrededor de la problemática agraria.

Desde que entró en vigor la Constitución de 1917 su artículo 27 estableció los conceptos básicos de la Reforma Agraria y los enfocó hasta la consecución de los siguientes objetivos:

a).- Fraccionamiento de latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación.

b).- Dotación de tierras y aguas en favor de los núcleos de población que carezcan de ellas o no la tengan --

en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades.-

c).- Restitución de tierras y aguas en beneficio - de los pueblos que hubiesen sido privados de ellas.

d).- Declaración de nulidad de pleno derecho, de - todos los actos jurídicos, judiciales y administrativos que - hubiesen tenido dicha privación:

e).- Nulificación de divisiones o repartos viciados o ilegítimos de tierras entre vecinos de población.

f).- Establecimiento de autoridades agrarias y órganos consultivos encargados de intervenir en las citadas finalidades, teniendo como autoridad suprema al residente de la República.

Por lo que hace a la pequeña propiedad del citado precepto constitucional establece:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el de recho de transmitir el dominio de ellas a los particulares - constituyendo la pequeña propiedad..."

" . . . Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas y no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

" . . . Fracción XIV. Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el Juicio de Amparo."

" . . . Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se hay expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el Juicio de Amparo contra la afectación agraria ilegal de sus tierras o aguas . . . "

" . . . Fracc. XV.- Las comisiones Agrarias, los Gobiernos Locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar en ningún caso la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten . . . "

" . . . Se considerará pequeña propiedad agrícola --

la que no exceda de 100 Has. de riego o humedad de primera - - -
o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación. . "

" . . . Para los efectos de la equivalencia se compu---
tará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de a--
gostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en
terrenos áridos . . . "

" . . . Se considerará, asimismo como pequeña propie --
dad, las superficies que no excedan de 200 Has. en terrenos de -
temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de 150 Has. --
cuando las tierras se didiquen al cultivo de algodón, si reciben-
riego de avenida, fluvial o por bombas; 300 hectáreas en explota-
ción, cuando se destinan al cultivo de plátano, caña de azúcar, -
café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, ca -
cao o árboles frutales . . . "

" . . . Se considerará pequeña propiedad ganadera la --
que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500-
cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor en los -
términos que fije la Ley, de acuerdo con la capacidad forrajera -
de los terrenos . . . "

" . . . Fracc. XII.- Con base en ésta Constitución el -
Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartí -
ción de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguri -
dad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal, y de la

pequeña propiedad y apoyará la asesoría legal de los campesinos . . . "

3.2. FRACCIÓN XIV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Existe un principio básico en materia de amparo que señala que la procedencia constitucional del Juicio de Garantías sólo tiene sus salvedades y excepciones en los casos que se consignan en la Ley fundamental. Esto implica que únicamente la Constitución debe de establecer la improcedencia absoluta e necesaria del amparo.

En virtud de este principio, el Juicio de Amparo antes de la adición hecha a la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, era claramente procedente para impugnar cualesquiera actos de autoridad que hubieran tenido como finalidad realizar la Reforma Agraria. Este precepto tal y como fué concebido y redactado por el Congreso de Queretaro, no contenía en efecto, ninguna prohibición al respecto.

Como consecuencia a la procedencia del amparo toda la actividad de las autoridades encargadas constitucional y legalmente de aplicar el régimen reformativo de la propiedad rural, estuvo constantemente sometida a control jurisdiccional. El problema agrario, de carácter totalmente socio-económico se analizaba con un criterio estrictamente jurídico.

Esta situación predominó durante muchos años, desde que la Constitución entró en vigor, hasta el 15 de enero de 1932 en que adquirieron vigencia las reformas hechas a la Ley del 6 de enero de 1915. En el transcurso de este lapso de tiempo, la Suprema Corte conoció de múltiples juicios de amparo que se promovían sobre todo contra resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras o aguas por los propietarios afectados y en -

mayoría de los casos respectivos la Suprema Corte negó la protección federal (pues se trataba de auténticos litigandistas) y desplegab su control sobre la actuación de las autoridades agrarias, para llegar a la conclusión de que ésta no era violatoria de garantías tenía que analizarla desde el punto de vista de su constitucionalidad, habiendo establecido inclusive jurisprudencia (11) al respecto.

En relación con lo anterior la Suprema Corte cumplió con su deber de órgano de tutela de la Constitución y de la legalidad de los diversos actos tendientes a la realización de la Reforma Agraria, más no por ello nuestro máximo tribunal dejó de comprender el elevado interés social que ésta representaba, y tan fué así que sentó jurisprudencia considerando -- improcedente la suspensión contra la ejecución de las resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, fundándose en lo previsto por el artículo 55 fracción I de la Ley de Amparo de 1919 entonces vigente (12).

Cabe hacer mención que la ley del 6 de enero de 1915, -- fué elevada a la categoría de Ley Constitucional por declaración del mismo artículo 37 y con ese carácter rigió todos los procedimientos que correspondían a la Reforma Agraria.

Pues bien, la referida Ley consagró expresamente el -- control jurisdiccional de los actos del Presidente de la República en cuestiones agrarias (13) y para su tramitación y decisión -- eran competentes los Jueces de Distrito en primera instancia conforme a la facultad que instituye el artículo 104 constitucional (Fracc. I) que aunque entrañaban controversias que no eran estrictamente civiles, se asemejan a estos conflictos jurídicos que --

(11) Sem. Jud. de la Fed. Quinta Epoca, Tomo XIII, Pág. 399. Mier-Sebastián B. y Suc. y Coag.

(12) Sem. Jud. de la Fed. Quinta Epoca, Tomo II, Pág. 805.

(13) El artículo 10 de la mencionada Ley, disponía que . . .

los provocaban. Esta substanciación se regía por el Código Federal Civil de 1908, con todos los recursos ordinarios que ésta establecía. Como es de suponerse esta situación no solo semoraba - considerablemente la solución definitiva del problema agrario al someterse a éste a dos procedimientos distintos y sucesivos - el - administrativo y el judicial- situación que favoreció múltiples - casos de notoria injusticia o de desvalimiento jurídico en detrimento de los pueblos peticionarios o beneficiarios de tierras y - aguas.

Se planteó entonces la urgente necesidad de reformar el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, con el propósito de hacer improcedente el amparo contra las resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado o que en lo futuro se dictaren en favor de los pueblos, que culmina con el Decreto Congregacional de fecha 3 de diciembre de 1931. Consecuente a tales reformas, se proscribió todo control jurisdiccional sobre dichas resoluciones, que ya no podrían ser impugnadas - por ningún recurso legal ordinario, ni extraordinario, según se - consideró el amparo, concediéndolo los propietarios afectados sólo el derecho a que el Gobierno Federal les cubriese la indemnización correspondiente, siempre y cuando dicha reclamación la hiciesen dentro del término de un año, desde la fecha en que se hubiese publicado en el Diario Oficial de la Federación la resolución-dotatoria o restitutoria correspondiente.

Como compensación a esta disposición que proscribía toda intervención judicial en cuestiones agrarias el Decreto antesmencionado corroboró el respeto a la pequeña propiedad agrícola, poniéndola a cubierto de toda afectación dotatoria y declarando - incurso en responsabilidad oficial, a toda autoridad que la lesionara, incluyendo al mismo Presidente de la República.

"Los interesados que se creyeran perjudicados con la resolución del encargado del poder ejecutivo de la nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir los derechos en el término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pasado ese término, ninguna-reclamación será admitida".

En enero de 1934, el Congreso de la Unión abrogó la Ley del 6 de enero de 1915 y reestructuró el artículo 27 Constitucional en lo concerniente a la materia agraria. Estas reformas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, con algunas modificaciones posteriores y es el que rigen en la actualidad.

El 9 de enero de 1934, aduciendo que el problema agrario de naturaleza estrictamente socio-económica, en razón de la procedencia del amparo, se analizaba desde un punto de vista jurídico, complicando su pronta y expedita solución, se reformó la fracción XIV del artículo 27 de nuestra Carta Magna vedando " a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, el ejercicio de ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el Juicio de Amparo."

La improcedencia del Juicio de Amparo que decretó la fracción XIV del artículo 27, además de entrañar un despropósito jurídico resulta una notoria injusticia que en los casos en que mediante resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias se afecta la pequeña propiedad. Pues al señalar dicha fracción "propietarios" sin diferenciar entre pequeños propietarios y latifundistas; aún cuando la Ley del 6 de enero de 1915 declaró inafectable la pequeña propiedad, a pesar de ello el parvifundio siempre estuvo en riesgo constante de ser afectado por dotaciones o restituciones agrarias, ya que la jurisprudencia de la Suprema Corte de la Nación así lo sostuvo al interpretar la citada fracción XIV (14) que interdió el amparo e hizo extensiva su improcedencia en relación con la pequeña propiedad. Esta adición constitucional es notoriamente incongruente con el designio que la animó.

(14) Semanario Judicial de la Federación Tomo LXXIV, QUINTA EPOCA
Pág. 2398.

3.3. EL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD.

El 3 de diciembre de 1946, el Ejecutivo Federal envió -- una iniciativa al Congreso de la Unión tendiente a excluir a la pequeña propiedad de la improcedencia del juicio de amparo. La exposición de motivos de esta iniciativa se fundó en los siguientes: -- " Sin desconocer ser objeto original de la Revolución Mexicana ha -- traspuesto ya la fase de lucha y ha principiado a enderezar sus -- pasos de una etapa constructiva, la etapa que podríamos llamar eco -- nómica. . . " " . . . Es propósito del Gobierno apresurar por to -- dos los medios posibles la entrega de los certificados de inafecta -- bilidad para la pequeña propiedad, pues además de la garantía que -- en sí mismo supone aquel certificado, tenga expedida la vía de amp -- paro". . . " . . . la posesión de los certificados de inafectabi -- lidad es y debe ser condición necesaria para que se abra la vía de amp -- paro, ya que la expedición de éstos es el reconocimiento de parte -- del Estado de que efectivamente se trata de una auténtica pe -- queña propiedad. De optar por otro camino, el reparto agrario es -- taría expuesto como lo estuvo en el pasado, a consecuencia de pro -- cedimientos de mala fé de supuestos pequeños propietarios. . . "

Finalmente la adición fué aprobada con la inclusión de -- que los certificados se otorgarían a aquellos predios agrícolas o -- ganaderos que se encontraban en explotación, a propuesta de los Di -- putados que integraron la Legislatura correspondiente a la Comi -- sión de Puntos Constitucionales.

En los términos de la fracción XV del artículo 37 consti -- tucional las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias -- no pueden afectar la pequeña propiedad agrícola o ganadera en ex -- plotación. La inafectabilidad proviene de un hecho material consis -- tente en que una propiedad no rebasa los límites establecidos por -- la Constitución en el precepto ya citado, así como de que se encuen -- tre en explotación. La certificación de inafectabilidad nos confir -- ma que se está frente al supuesto de una pequeña propiedad; ésta -- es un acto declarativo que hace constar aquellos hechos materiales -- y cuya tramitación podrá realizarse en la medida en que es físicamente posible tal constatación.

Esto es un aspecto que interesa fundamentalmente a --- los pequeños propietarios, que aún cuando se ven beneficiados con ésta medida, realmente no impartió del todo sus beneficios por el excesivo trámite burocrático a que fué sometida la obtención del mencionado certificado, lo que en muchas ocasiones privó a los pequeños propietarios afectados por alguna resolución dotatoria o --- ampliatoria de tierras y aguas, de ejercer la acción de amparo, --- por no contar en su momento con su certificado correspondiente de inafectabilidad a pesar de haberlo solicitado.

Siendo la naturaleza jurídica del certificado de inafectabilidad meramente declarativa, más no constitutiva de que se está frente a una pequeña propiedad es absurdo que se supedite a la existencia de éste, el ejercicio del Juicio de Amparo. Para atenuar esta situación la Suprema Corte de Justicia, emitió jurisprudencia al respecto en la que establece que " En los términos de --- los artículos 27, 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 por certificado de inafectabilidad, como quienes hayn tenido en forma pública, pacífica, continua, y en nombre propio a título de dominio posesión sobre extensiones no mayores del límite fijado para la pequeña propiedad inafectable, siempre que esta posesión sea anterior, por lo menos cinco años a la fecha de publicación de la solicitud de ejidos, o del acuerdo que inició el procedimiento agrario. (15)

(15) Tesis 79 de la Compilación 1917-1965 y Tesis 37 del Apéndice de 1975, Segunda Sala.

3.3.1. SU OTORGAMIENTO.

Los elementos que constitucionalmente demarcan a la pequeña propiedad agrícola, ya que no se dan en forma automática en cada caso concreto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27-fracción XV de la Constitución tiene que ser constatada por otras autoridades agrarias competentes, desde luego, siguiendo el procedimiento administrativo que instituye la legislación sobre la materia y el cual termina con la decisión presidencial de otorgar el certificado de inafectabilidad respectivo.

Al condicionar la procedencia del Juicio de Amparo a la obtención de dicho certificado se comete una injusticia, ya que con toda evidencia destaca en la hipótesis de que no obstante de que un predio rústico satisface todos los requisitos que se prevén en la disposición constitucional para ser considerado como pequeña propiedad agrícola o ganadera, se niega aplazada indefinidamente la expedición del susodicho documento, dejándose de cumplir con las normas de la Constitución, que de forma imperativa e ineludible fijan las condiciones de dicha propiedad y declaran su respetabilidad por parte de todas las autoridades agrarias.

En razón de estos motivos afirmamos que la supeditación del amparo al otorgamiento del certificado de inafectabilidad hace nugatorio el Juicio de Garantías, dejando a la decisión de la probable arbitrariedad insancionable o incontrolable del Presidente de la República. (16).

(16) Con posterioridad se comentan las reformas introducidas a la Ley de Reforma Agraria, al respecto. #...35

Desde luego, jurídicamente debe existir un control jurisdiccional a través del amparo en los casos en que se niegue o no se expida el mencionado certificado de la inafectabilidad, no obstante de que se llenen los requisitos constitucionales para estimar a un predio rústico, como pequeña propiedad, pues quedaría sin observancia la Constitución en la citada materia, ya que uno de los propósitos primordiales de la Reforma Agraria consiste en proteger a la auténtica pequeña propiedad y en incrementar su desarrollo.

Dentro de un régimen de derecho organizado en una jerarquía de normas en el que la Constitución es la Ley Fundamental Suprema, ninguna autoridad del Estado puede actuar fuera del orden por ella establecido.

Al limitarse la procedencia del amparo a la tenencia del certificado de inafectabilidad que únicamente el Ejecutivo Federal puede expedir ad libitum ya que quebrante el orden constitucional dejando a la pequeña propiedad agrícola y ganadera sin tutela alguna y sometida a la voluntad exclusiva y excluyente del Presidente de la República, quien no obstante su elevada categoría política y administrativa tienen la obligación de cumplir y hacer cumplir los mandamien-

ton de la Ley fundamental del país.

Al respecto la Ley de Reforma Agraria, es reformada en 1904 y entre el paquete de adiciones y reformas sufridas - en relación a otros tanto temas agrarios, estas modificaciones conjunten acciones para los sectores públicos, social y - privado y sobre todo las decisiones necesarias para afilizar - dentro de su competencia la justicia agraria y simplificar -- sus procedimientos.

Conforme a las adiciones introducidas y que van en relación estrecha con el tema que nos ocupa, los pequeños propietarios, con el propósito de simplificar y dar celeridad al trámite exigido para el otorgamiento del certificado de inafectabilidad a la pequeña propiedad agrícola o ganadera, se propuso la adición de una fracción más al artículo 10 de la Ley de Reforma Agraria, para conferir al Secretario de la Reforma Agraria la atribución de expedir y en su caso cancelar los certificados de inafectabilidad, con la salvedad de que seguirán vigentes los procedimientos, limitaciones y requisitos que rigurosamente prevee la Ley, tanto para su expedición como para su cancelación, esto es una remoción de obstáculos para dar agilidad a la justicia agraria y alcanzar la certeza jurídica en los derechos de los pequeños propietarios y demás entes agrarios.

Esta disposición aunque fué duramente criticada por alguna de las facciones de legisladores durante su discusión correspondiente en la Cámara de Diputados, nosotros creemos que no hubo razón para ello, pues siendo el certificado de inafectabilidad un documento meramente declarativo, más no --

constitutivo de la existencia de la pequeña propiedad agrícola o ganadera, no tiene porque sujetarse su expedición a un complicado y tardado procedimiento ante el titular del Ejecutivo Federal, motivo por el cual aplaudimos esta reforma que le quita la paja innecesaria al otorgamiento del citado documento.

Las otras reformas hechas a la Ley de Reforma Agraria inherentes a la situación jurídica de la pequeña propiedad, son las contenidas por los artículos 259 y 353. El primero de ellos establece que será necesario para establecer el área de la pequeña propiedad ganadera inafectable, los estudios técnicos del campo efectuados en cada predio por parte de la Delegación Agraria, con base a las que presenta la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos por regiones y en cada caso, confrontándose ambos con los presentados por el solicitante.

El artículo 353, dispone que la Secretaría de la Reforma Agraria, se cerciorará de que el solicitante de un certificado de inafectabilidad no tenga inscrita en el Registro Agrario la propiedad de otros terrenos que sumadas a aquellas cuya inafectabilidad solicita, rebasen la extensión permitida a la pequeña propiedad agrícola o ganadera, facultando al Secretario revisar el expediente y con base en los documentos que obren en él, determinará sobre la procedencia de la expedición del certificado de inafectabilidad. Si la determinación fuera favorable, además de expedir dicho certificado, ordenará su inscripción en el registro Agrario Nacional.

3.3.2. SU CANCELACION O REVOCACION.

Para cancelar o anular un certificado de inafectabilidad, primero debe de observarse la garantía de audiencia. (17) En favor de su titular por medio de los procedimientos legales correspondientes, la Ley Federal de Reforma Agraria con--signa dicho procedimiento, ya que los actos de privación se --rían notoriamente infractores de la invocada garantía, insti--tuida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional,-- y contra cualquier decisión que decrete la nulidad y cancela--ción de cualquier certificado de inafectabilidad agrícola o --ganadera, sin haberse instaurado el referido procedimiento; --es procedente el juicio de amparo contra dicho acto, debiéndo--se de conceder la protección de la justicia federal por la su--sodicha violación a efecto de que quede insubsistente la reso--lución anulatoria o cancelatoria y el Secretario de la Refor--ma Agraria previa observancia de dicha garantía constitucio--nal deberá dictar una nueva; el amparo no sólo procede contra dichos actos, sino contra las resoluciones anulatorias o can--celatorias que en el procedimiento a que hacemos referencia se dicten.

(17) Artículo 14, segundo párrafo de la Constitución Federal.

CAPITULO IV

EL PATERNALISMO DE ESTADO EN LA LEY DE AMPARO.

4.1. EN CUANTO A FONDO.

El amparo agrario, en lo que atañe a los grandes y pequeños propietarios o poseedores rurales, adopta los lineamientos del amparo administrativo en general, sometiendo al mismo régimen jurídico-procesal que éste, todo lo concerniente a los principios básicos del juicio de amparo, a las cuestiones de personalidad, a los términos pre-judiciales, y procesales, a la improcedencia, al sobreseimiento, a los recursos, a todas las figuras e instituciones adjetivas dentro del procedimiento constitucional rigiéndose como se dijo, por las reglas que encauzan el amparo en materia administrativa.

Por lo que atañe al amparo en que figuran como quejosos los ejidos o los núcleos de población en su carácter comunitario o los ejidatarios o comuneros particularmente, opera un conjunto de excepciones o salvedades en diversas instituciones procesales del juicio constitucional que tienden a formar un régimen que se ha desprendido de la normación adjetiva del amparo administrativo, bajo los auspicios de las adiciones introducidas al artículo 107 de la Constitución de la República y su ley reglamentaria.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corrobora la anterior consideración legal, mediante la jurisprudencia establecida por su Segunda Sala en el sentido de --

que " Por amparo en materia agraria se entiende el régimen peculiar que tiene por objeto la tutela jurídica especial de los ejidatarios, comuneros o núcleos de población ejidal o comunal, en sus derechos agrarios, que, modificando algunos principios reguladores del tradicional juicio de garantías, se instituye en el contenido normativo de la citada adición a la fracción II del artículo 107 constitucional".

Tales conceptos se han basado en la afirmación absurda de que el derecho y la política son incompatibles y que el respeto de las normas jurídicas inmoviliza la actuación gubernativa que tenga por finalidad resolver un problema social.

Consideramos que el amparo, no la suspensión, no puede conceptuarse como una barrera amenazante para la solución de un problema social, como es el agrario cuando en realidad significa la garantía jurídica de que los actos de autoridad que tiendan a resolverlo se ajustan a los principios normativos-constitucionales, conforme a los cuales se organiza la actuación gubernativa correspondiente y en cuyo respeto radica también un legítimo o innegable interés social, mismo que se aseguraría mediante la procedencia del amparo, en favor de los pequeños propietarios." Cabe mencionar y aclarar que nuestra postura no se funda como una defensa a los grandes latifundistas, cuya existencia está proscrita en nuestra Carta Magna, sino a los pequeños propietarios, que aún cuando su existencia está reconocida en la Constitución de la Repú -

olica y más aún, se establece que se propiciará su desarrollo en leyes reglamentarias, tal como 1 de los artículos 103 y - 107 constitucionales se ve claramente destruida su situación y defensa jurídica.

Por lo que vemos, existe una legislación en cuenta a los pequeños propietarios, notoriamente incongruentes y contradictoria y que en consecuencia tales disposiciones legales traicionan o alteran el espíritu y esencia de la Constitución como la Ley Suprema del país, y que han convertido al Presidente de la República, en un ser infalible, en materia agraria, propiciando en sus resoluciones una tónica dictatorial.

La fracción XIV del artículo 27 de nuestra Constitución Federal, es la disposición que hace improcedente el juicio de amparo, para los propietarios afectados y afectables por resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas que se hubiesen dictado o que se dicten a favor de los pueblos, afecta el espíritu establecido por la Constitución al permitir que se entronice la arbitrariedad en el problema agrario, prohibiendo el control jurisdiccional sobre tales resoluciones y coloca impunemente bajo la voluntad irrestricta del Ejecutivo Federal el mantenimiento o la violación del régimen jurídico en que se estructura la Reforma Agraria. Es inconcebible y contradictorio que una disposición dentro de la Constitución, como la mencionada, autorice a que se --

quebrante el orden constitucional, en materia tan importante, al auspiciar tácita pero indudablemente que éste pueda infringirse por dicho tipo de resoluciones sin la posibilidad de -- invalidarlas por medio jurídico alguno.

De acuerdo al Sistema de división de poderes que -- adopta nuestra Carta Magna, los órganos del Estado en que cada uno de ellos se deposita, deben desempeñar sus respectivas funciones interdependientemente. De esta suerte dichos tres -- poderes confluyen dentro de su correspondiente ámbito de operatividad, en los problemas de carácter social, puesto que no pueden sostenerse con validez de éstos sean ajenos o indiferentes a la autoridad legislativa o la judicial y que sólo se vinculan con la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo.

En materia agraria, los órganos del Estado gozan -- de facultades discrecionales para atender y resolver los problemas que en ella se suscitan al control jurisdiccional cuando hayan sido emitidos conforme a un criterio lógico, racional y fundado en las modalidades del caso específico. La discrecionalidad es insustituible por decisión judicial alguna, sin embargo, si la autoridad agraria, empezando por el Presidente de la República no procede correctamente en el cumplimiento de su cometido, sino que al dictar una resolución -- transgrede el ámbito que conforma la Constitución y la Ley, o sea cuando no se trata del ejercicio de una facultad discrecional sino de un acto arbitrario contraventor del principio de legalidad, la intervención del Poder Judicial Federal a -- través del Juicio de Amparo es perfecta y necesariamente pro-

cedente, por lo que al vedar esta acción constitucionalmente a los pequeños propietarios agrícolas y ganaderos los ubica en una situación de evidente desventaja frente a los demás sujetos de Derecho Agrario. Por lo que seguir considerándolo de ésta manera fomenta la dictadura de autoridades administrativas. La razón de que la Reforma Agraria entraña una cuestión social que no debe intervenir el Poder Judicial y no debe proceder el amparo, concluiría en que tampoco otras cuestiones no interesan a la sociedad como es la clase obrera que constituyó también uno de los postulados de la Revolución, de tal modo que todos los actos de autoridades que tendieran a realizar cualquier reforma social serían intocables, o instables, produciendo la dictadura administrativa con el desquiciamiento del orden jurídico del país.

La Ley de Amparo, reformada, vigente en la República Mexicana en su Libro Segundo y que trata del Amparo en Materia Agraria, Título y Capítulo Único, el ordenamiento legal en donde empieza a visualizarse la clara desventaja jurídica con que son tratados los pequeños propietarios agrícolas o ganaderos pues aún cuando por la clasificación que se hace, es obvio que en la "materia agraria" como se tipifica este capítulo, contiene sólo disposiciones inherentes a los núcleos de población, ejidos, comunidades, ya sea colectivamente considerados, o como entes individuales.

Con las adiciones sufridas por esta Ley reglamentaria de los artículos 107 fracción II y 103 utilizan la expresión "materia agraria", aunque sus sentidos y alcances se circunscriben a los casos en que el amparo se promueva por los ejidos, núcleos de población, ejidatarios o comuneros, pues si la acción constitucional se deduce por sujetos distintos, no son aplicables las normas de excepción que dichas disposiciones involucran, aunque éstos supuestos se traten de "materia agraria" como lo son los pequeños propietarios agrícolas y ganaderos.

La primera adición a que hacemos mención es la hecha al artículo 107 constitucional, concretamente a la fracción II, mediante el Decreto Congregacional de fecha 30 de octubre de 1962 (18) que estableció que en los casos de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidatarios de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, 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, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal. (19)

(18) Publicado en el Periódico Oficial de la Federación el día 2 de noviembre del mismo año.

(19) Artículo 107 Constitucional, fracción II.

En lo que disentimos, es en lo que respecta a la -- prohibición del desistimiento, pues consideramos que se trata de un grave error que constituye la destrucción en materia -- agraria, de uno de los principios fundamentales del Juicio de Amparo, como es el de instancia de la parte agraviada. Por -- ende, al impedirse que la parte quejosa, en el caso menciona-- do, se desista del amparo prorovido, se foforte paralelamente -- la oficiosidad en el impulso procesal del mismo, resultando -- así, un fenómeno de notoria incongruencia con el citado prin-- cipio. Aunque la idea sea de que la conservación y respeto -- del régimen de propiedad rural por parte de los órganos del -- Estado revisten un indudable interés público que en el juicio de amparo no puede quedar supeditado al interés particular -- del quejoso.

Cabe hacer notar que la adición antes referida, pro -- tege a los ejidatarios, comuneros y núcleos de población sola -- mente, ya sea que figuren como quejosos o bien como tercero -- perjudicado.

Consideramos pues, que ésta adición ya comentada -- es la más trascendente y la que dió origen a otras adiciones -- que conformaron posteriormente al Título y Capítulo Único del -- Libro Segundo de la Ley de Amparo en lo que se denomina "ma-- -- teria agraria". Hay otras disposiciones de fondo en cuanto a -- su naturaleza jurídica en las que opera el paternalismo de Es -- tado, pero en olvia derivación de lo anterior, y para hacer--

más comprensible su exámen lo haremos siguiendo el orden establecido por los artículos del Libro Segundo de la Ley de Amparo, reformada.

4.2. EN CUANTO A FORMA.

Hecha la anterior observación, nos referiremos a las diferentes instituciones y disposiciones procesales del Juicio de Amparo en Materia Agraria, según están reguladas por el -- Libro Segundo de nuestra Ley. Dichas instituciones y disposiciones son las siguientes:

- A).- Suplencia de la queja deficiente.
- B).- Personalidad.
- C).- Términos pre-judiciales.
- D).- Notificaciones.
- E).- Competencia Auxiliar.
- F).- Artículo 221 y 229.
- G).- El Informe Justificado
- H).- Obligaciones para los Jueces de Distrito en el Amparo Agrario.
- I).- Recurso de Revisión.
- J).- Improcedencia y desistimiento.
- K).- Requisitos para la demanda en el Amparo Agrario.
- L).- Suspensión.
- M).- Sentencias.

A).- La facultad de suplir las deficiencias de la demanda de amparo, cuando se trata de juicios de garantías que traten sobre materia penal o laboral (solo al trabajador-quejoso), es discrecional para el Juez de Amparo. Se convierte en obligación para los Juzgadores Federales si el agraviado es un núcleo de población, un ejido, un comunero o un ejidatario. Esto lo establece el artículo 107 fracción II y lo corrobora el artículo 76 de la Ley de Amparo, reformada.

Pues bien, el artículo 227 de la Ley de Amparo reformada en su Libro segundo, correspondiente a la materia agraria, amplía dicha disposición, pues la hace extensiva también a las exposiciones, comparecencias y alegatos ampliándola además a los recursos de revisión, queja y reclamación.

Esta disposición encierra aparentemente un espíritu proteccionista, pero al estar el Juzgador de amparo obligado a analizar actos distintos a los reclamados desde el punto de vista de su inconstitucionalidad, cuando la existencia se deduzca de las pruebas aportadas en el juicio según lo establecido por el artículo 225 en donde existe ya muy marcadamente un proteccionismo desmedido y antijurídico pues el establecer dicho artículo que "En los amperos en materia agraria, además de tomarse en cuenta las pruebas que se aporten, la autoridad judicial, deberá recabar de oficio todas aquellas que puedan beneficiar a los núcleos de población, ejidatarios y comuneros, mencionando además, que la autoridad que conozca del amparo, resolverá sobre la inconstitucionalidad de los --

actos reclamados tal y como se hayan probado aún cuando sean distintos a los invocados en la demanda, si en este caso es un beneficio de los núcleos de población de los ejidatarios o comuneros en lo individual.

Esta disposición vulnera flagrantemente principios procesales fundamentales del derecho, pues al considerar actos que no fueron impugnados en la demanda de amparo, y en relación con los cuales obviamente la autoridad responsable no puede rendir su informe justificado, ni el tercero perjudicado preservar sus derechos, además de que coloque a estos sujetos en un estado de indefensión, consecuentemente la litis en un juicio de garantías no podrá fijarse claramente, pues ¿quién podrá fijar contra actos diversos de los reclamados, si pudiere o no conceder la suspensión?

La adición que comentamos hace surgir la absurda posibilidad de que los núcleos de población, los ejidos, los comuneros o los ejidatarios, combaten actos de autoridad indeterminados y únicamente determinables por sentencia de amparo y por lo mismo no pueden ser materia de controversia constitucional y en relación con los cuales tampoco puede invocarse causa de improcedencia, puesto que permanecen ignorados durante toda la secuela del procedimiento. Y no sólo esto sino además, la obligación que se impone al juzgador federal para resolver sobre la inconstitucionalidad de actos diferentes a los reclamados, compromete el inusual caso de que se juzgue el proceder de órganos del Estado que no hayan tenido el

carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo de - que se trata cuando dichos actos no provienen de las que, co- mo tales, se hayan señalado en la demanda.

Resulta urgente, que, para evitar estos incongruen- tes fenómenos se deje de observar, por desquiciante, las dis- puestas en las referidas en los artículos anteriores, pues como -- hemos visto, su aplicación conlleva la violación de innega -- bles principios procesales entre los que se destaca el relati- vo al de la igualdad de las partes.

Es importantes hacer notar que la suplencia de la -- queja no debe ser irrestricta, ya que no debe llegar a la -- violación de las normas relativas a la personalidad de los su- jetos que firman representar a un adoleo de rebeldía pucjo- so, ni tampoco obligar a jugador de amparo a recibir oficio- samente pruebas para acreditar la existencia de los actos re- clamados si las autoridades responsables lo negaron en su in- forme justificado. (20).

5).- PERSONALIDAD.

Las modalidades que adopta la personalidad, según -- las adiciones hechas a la ya mencionada Ley de Amparo, se en- cuentran contenidas dentro del artículo 213, del Libro Segun-

(20) Este criterio es el que ha sustentado la Segunda Sala de la Suprema Corte, mediante la jurisprudencia contenida -- en el informe de 1972 Párrs. 89 y 90 Idem, pp. 1976 -- tesis 196.

do de la misma Ley.

La primera de ellas, consiste en la representación de los núcleos de población, ésta la tendrá de acuerdo con la disposición Legal citada de la siguiente manera: los comisariados ejidales o de Bienes Comunales (Fracción 10 y en su defecto cualquiera de sus miembros o del Consejo de Vigilancia respectivo; así como todo ejidatario o comunero del núcleo de población agraviado.

La innovación dentro de ésta figura jurídica es que la supletoriedad representativa de la personalidad opera en favor de cualquier ejidatario o comunero o de algún miembro de Consejo de Vigilancia o del Comisariado Ejidal, en el supuesto de que éste no ejercite la acción de amparo dentro del término establecido por la susodicha Ley, que es de quince días a partir de la notificación del acto de autoridad que se vaya a combatir.

En este caso, el ejidatario o comunero que asuma la representación en su demanda de amparo que la promueve en defensa de los intereses y derechos colectivos de la entidad a que pertenece, sin ésta indicación no surte dicha representación y por lo tanto no surte sus efectos el supuesto procesal de la personalidad del promovente. (21).

(21) Así lo ha considerado la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia Informe 1972. 83.

#...81

En otro orden de ideas, aunque ésta modalidad ----
beneficia a todos los integrantes de un núcleo de población, --
en realidad crea una situación peligrosa para éste, pues en
un momento dado, por poner ejemplo alguno de los efectos con-
trarios que pudiere tener ésta innovación a la que el legisla-
dor pretendió darle, surge cuando un Comisariado Ejidal deci-
de no interponer a todo momento los sujetos individuales men-
cionados. Como podemos darnos cuenta, esta situación puede --
traer como consecuencia que en los casos reclamados sea ven-
tajosamente recompensados al núcleo de población, mediante --
convenio o arreglo legalmente permitido por la autoridad res-
ponsable o con el tercero perjudicado; su celebración se ce-
ría afectado y obstaculizada por un amparo cuyo conveniencia
sólo haya sido concebida por un ejidatario o comunero, cuyo --
proceder sea resultado de una encuesta o desahucio personal
con alguno de los miembros de las autoridades de los núcleos-
de población, bien sea, ejidal o comunal comportándose de una
manera irresponsable o bien que el concenso general del nú-
cleo afectado⁶⁶⁰ el ejercicio de dicha acción.

En fin, son tantos los fenómenos nocivos que pueden-
derivarse de la representación supletoria de un núcleo de --
población en lo que respecta a la promoción de amparo, que --
no extenderíamos demasiado, pero creemos que con lo expuesto
basta para darse cuenta de la incongruente que resultan las --
adiciones sufridas por nuestra Ley.

Afortunadamente, la Suprema Corte de Justicia --
ha atemperado dentro de su competencia éstos fenómenos negati-

vos mediante el criterio sustentado por la Segunda Sala en su Informe de 1970, Pags. 77 a 82 en la que expone su criterio respectivo al efecto de que la representación sustituta de los núcleos de población por parte de cualquier ejidatario o comunero, (22) cesa cuando se demuestra que la mayoría de los miembros integrantes de dicho grupo rechazan la gestión del representante sustituto.

Los artículos 214, 215, 216, contemplan la acreditación de la personalidad, las facultades y obligaciones del juzgador para comprobarla y el artículo 216, contempla más que un caso de personalidad, el fenómeno de la causa-habencia a título particular, en lo que se refiere a ejidatarios o comuneros.- Cabe hacer notar que el Juzgador Constitucional carece de facultades para decidir cuestiones sucesorias.

C).- TERMINOS PRE-JUDICIALES.

En éste presupuesto procesal, es donde también aparece otra aberrante exposición jurídica dentro del libro Segundo en sus artículos 217 y 218 de la ya multicitada Ley de Amparo, pues si bien el término para ejercer la acción constitucional es de 15 días según el artículo 22 de la misma Ley, se establecen los casos de salvedades a dicho término; más aún a dichas excepciones se agregaron dos más inherentes a los casos en que (22) artículo 213, Fracción II de la Ley de Amparo, reformada.

los quejosos sean ejidatarios o comuneros individualmente -- considerados y a los núcleos de población como entidades agrarias.

En el primer caso, el término para concurrir a la vía Constitucional contra actos de autoridad que causen perjuicios a los intereses particulares del ejidatario o comunero es de treinta días. Este lapso de tiempo nos parece plenamente justificado y adecuado, pues así dichos sujetos cuentan con -- tiempo suficiente para preparar la defensa de sus derechos.(23)

El segundo de los casos, implica a nuestro entender la existencia de dos fenómenos negativos dentro del Derecho, -- como es la NO PRECLUSION DE LA ACCION DE AMPARO y seguidamente LA NO OERATIVIDAD DE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CONSENTIMIENTO TACITO DE LOS ACTOS RECLAMADOS, previsto por el artículo 73 fracción XII, al establecer que el amparo que promueva un núcleo de población contra actos que tengan o puedan tener como efecto privarla total o parcialmente, en forma temporal o definitiva de la propiedad, posesión o disfrute de sus bienes agrarios PODRA INTERFERIRLO EN CUALQUIER TIEMPO.

Al parecer el legislador pretendió equiparar la afectación de bienes ejidales o comunales a los casos especiales previstos en el artículo 32 de la Constitución federal y -- que importan peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, incorporación forzosa-

(23) Este término se debe computar de acuerdo con lo previsto por el artículo 21 de la Ley de Amparo.

al servicio del ejército o Armada Nacionales y que dada su trascendencia e imposibilidad de resarcir al quejoso el daño causado la fracción XII del mencionado Artículo 73 establece la no-preclusión de la acción de amparo y la NO OPERATIVIDAD DE LA CAUSA-DE IMPROCEDENCIA POR CONSENTIMIENTO TACITO DE LOS ACTOS RECLAMADOS*

El interponer Juicio de Amparo en cualquier tiempo por parte de un núcleo de población, en contra de un acto de autoridad que les produzca una afectación, en un momento dado según las características del caso puede generar efectos anárquicos y desquiciantes al atentar contra la seguridad jurídica, elemento esencial sobre el cual descansa la tranquilidad y orden público de institucionalidad del país.

Esta afirmación al parecer reaccionaria la fundamos en el caso de que cualquier acto de autoridad, llámese Ley, reglamento, resolución administrativa, etc, se verá amenazada mediante la impugnabilidad por la vía constitucional, pues siéndolo así, carecerá de firmeza y estabilidad las situaciones concretas que de él deriven, se formen o se crean, éstos actos de autoridad ante un núcleo de población ejidal o comunal nunca tendrán solidez, pues éste núcleo en cualquier tiempo podrá impugnarlos. Para entender el planteamiento anterior respecto a la negatividad de la impugnabilidad intemporal en la vía de amparo de actos de autoridad que afecten un núcleo de población, analizaremos alguna de las facultades del Presidente de la República en materia Agraria; como lo es autorizar permutas de tierra, bosques o aguas entre

núcleos de población, así como división y fusión de ejidos, más aún, también tiene facultad legal para fijar zonas de urbanización y fraccionarlas dentro de los terrenos ejidales y la potestad de expropiar los bienes ejidales y comunales para la obtención de - objetivos de interés o utilidad pública, mismos que establece la legislación agraria.

Pués bien, las relaciones entre las autoridades agrarias y los núcleos de población, se dan actos de diversa índole - y que dentro de la legislación respectiva, tienen como finalidad la privación o afectación de bienes sujetos al régimen de propiedad ejidal o comunal, mismo que está sometido a la vigilancia -- del Estado. En razón de lo anteriormente expuesto, los montes y - pastos de us. común pertenecientes a un núcleo de población, pueden segregarse de su propiedad o posesión cuando se abran al cultivo y sean objeto de fraccionamientos y adjudicación personal, - es obvio que esto implica la privación total o parcial de la propiedad, posesión o disfrute de bienes sujetos al régimen ejidal, pero es innegable también, que en el supuesto caso que menciona - mos estaremos ante una situación jurídica autorizada por la le - gislación correspondiente, mediando intereses públicos, como suce - de en la expropiación.

Merced a lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de Amparo reformada, las actuaciones de las autoridades agrarias y las situaciones jurídicas que de ellas emanen ante un núcleo - de población, siempre se verán amenazadas de invalidez por el --

ejercicio de la acción de amparo, claro que esta invalidación - en un momento dado, estará sujeta a que en el amparo pudiese o no concederse la protección federal; o de que exista o no causa de improcedencia que obligue a sobreseerlo. Lo cierto es que es te solo hecho permitido por el artículo 217 de la Ley de Amparo los bienes afectados o afectables quedan en permanente condición litigiosa. Esto aunado a la presentación supletoria ya comentada en líneas anteriores resulta una situación peligrosa para la seguridad jurídica del país. Y no sólo pueden darse los casos citados al abrigo de estas disposiciones adicionadas a la ley de Amparo, sino que aparte de la situación inestable de condiciones - jurídicas, sociales y económicas puede darse también el desconocimiento de la autoridad de los comisariados ejidales y disidencia de éstos y los miembros de los citados grupos humanos, que propician un clima turbio en donde impera la desorientación.

Mencionamos en párrafos anteriores que con esta dis posición se pretende equiparar a los casos especiales señalados por el artículo 22 de la misma ley, en donde no precluye la acción de amparo en los supuestos que se afecta la vida y la libertad, que son bienes inseparables de la persona humana, no pueden ser objeto de situaciones ajenas a la misma persona que goza de ellos.

Por lo tanto, los bienes que - son imprescindibles de la persona humana, no pueden separarse de una esfera determinada para integrarse a otra, por una diversidad de actos permiti-

dos legalmente y como consecuencia de esta nueva situación no pueden quedar indefinidamente sometidos a la impugnación constitucional, ni legal que el afectado promueva contra los actos que hayan originado la nueva situación y dentro de estos bienes se encuentran la propiedad y posesión de los bienes ejidales y comunales.

En el artículo 231 de nuestra Ley de Amparo, corresponde a los casos de improcedencia que aquí tratamos en este orden, por estar muy ligada ésta a los casos de No preclusión de amparo, ya que los actos que pueden motivar el ejercicio de esta acción, tal como lo cita el artículo 212 del mismo ordenamiento, son "aquéllos que tengan o puedan tener por efectos privarlos total o parcialmente, definitiva o temporalmente de la propiedad, posesión o disfrute de sus bienes agrarios". Más bien el contenido en cuanto a la improcedencia en la susodicha adición tiene como antecedente la fracción III del artículo 73, antes de que tuviera vigencia la reforma de 1976, y señala que -- tales casos no pueden considerarse consentidos por el núcleo de población afectado de una manera tácita; y en la fracción IV del artículo 231 de la Ley vigente dice que estos pueden considerarse consentidos por el núcleo de población respectivo, debe de externarlos la asamblea de ejidatarios convocada para tal efecto levantándose el acta respectiva.

D).- NOTIFICACIONES :

El artículo 212 de la Ley de Amparo, se refiere a las notificaciones y establece que éstas se llevarán a cabo personalmente a las entidades o individuos, que se especifican en el propio precepto, en las situaciones siguientes:

- I.- El auto que desecha la demanda
- II.- El auto que decida la suspensión.
- III.- La resolución que se dicte en la Audiencia constitucional.
- IV.- Las resoluciones que recaigan a los recursos.
- V.- Cuando el tribunal estime conveniente que se trate de un caso urgente, o que por alguna circunstancia se puedan afectar los intereses de los núcleos de población o de ejidatarios o comuneros en lo particular.
- VI.- Cuando la ley lo disponga expresamente.

Como se puede apreciar, esta disposición reafirma el espíritu proteccionista hacia ese grupo social, tratándolo como si estuviese en una situación de "capitis diminutio", pero al ponerse en práctica esas adiciones legales como comentamos en párrafos anteriores y en otros que posteriormente trataremos, resultan ser algo así como "niños consentidos o mimados", pero están muy lejos estas modificaciones legales de acelerar la tramitación de Juicios de amparo promovidos por núcleos de población o por ejidatarios o comuneros en lo particular, ya que con estas modalidades lo retardan.

E).- COMPETENCIA AUXILIAR :

Por lo que respecta al artículo 220, trata éste sobre las situaciones en que podrá acudirse a la competencia auxiliar, facultando a ésta para suspender provisionalmente el acto reclamado, el comentario a esta disposición se agregará al que mas adelante se realiza al tratar en general la suspensión en la forma que establece el artículo 233 de la Ley de Amparo reformada, porque consideramos que guardan una estrecha relación y se complementan.

F) .- ARTICULOS 221 y 229.

Comentaremos conjuntamente estos artículos, ya que ambos se refieren a que "no será obstaculo para la admisión de la demanda (221) y de la promoción en que se haya interpuesto el recurso de revisión por núcleos de población o ejidatarios o comuneros en particular, la falta de copias necesarias, pues esto no será causa para que se tenga po no interpuesto el recurso, pues la autoridad judicial mandará expedir dichas copias". Estos preceptos en primer lugar, se pudieron abreviar o sintetizar en uno solo, además de que es notorio el favoritismo que disfraza estos preceptos, y no hace mas que embarazar la escuela del "amparo agrario", en detrimento de los quejosos.

G).- EL INFORME JUSTIFICADO :

El informe justificado es regulado por los artículos 22 y 223, el primero de ellos dispone el término en que debe ser rendido por la autoridad responsable, y dice: " será de diez días pudiendo el Juez de Distrito Correspondiente, ampliarlo por otro-

tanto si estimare que la importancia del caso lo ameritare. Aceptamos plenamente esta disposición, pues es tiempo suficiente para rendir un informe fundado y motivado, como en razón debe ser.

En tanto el artículo 223 de la Ley de Amparo, impone a las autoridades responsables diversas obligaciones que deben cumplir al rendir sus informes justificados en los juicios de amparo promovidos por núcleos de población; estas obligaciones son las siguientes:

"EXPRESION DEL NOMBRE Y DOMICILIO DEL RECTOR PREJUDICADO" (fracción I del Artículo 223), o sea del sujeto que hubiese gestionado a su favor los actos reclamados o que tenga interés jurídico en su subsistencia.

"DECLARACION PRECISA RESPECTO A SI SON O NO CIERTOS LOS ACTOS RECLAMADOS EN LA DEMANDA O SI DICHAS AUTORIDADES HAN REALIZADO OTROS SIMILARES O DISTINTOS DE AQUELLOS? QUE TENGAN O PUEDAN TENER COMO CONSECUENCIA NEGAR O MENOSCABAR LOS DERECHOS AGRAVIADOS DEL NUCLEO DE POBLACION QUEJOSO " (fracción II del artículo 223).

Es de resaltar, que a través de esta prevención, el examen de la inconstitucionalidad que vaya a realizar el órgano constitucional de control, no versará ya sobre los actos reclamados propiamente dichos, sino sobre todos los que las autoridades responsables hayan dictado o ejecutado afectando el núcleo de población que haya promovido el amparo, independientemente en la época en que se haya producido.

Resultará entonces, que a virtud de dicho exámen, el Juicio de Garantías, se convertirá en un procedimiento por el cual quedarán sujetos a revisión jurisdiccional todas las actividades que haya desarrollado la autoridad responsable ante el quejoso, aunque ésta sólo reclame determinados actos.

Estas disposiciones vienen a derivar en que además de que los núcleos de población podrán ejercitar su acción de amparo en cualquier tiempo, serán las autoridades responsables y el Juez de Amparo, quienes fijen los actos a considerar como reclamados y que además podrán sobrevenir otros, como lo prevé el artículo 225 de la misma Ley, que son los que resulten de las pruebas aportadas, y que más adelante comentaremos en detalle. Todo esto degenera en una anarquía, pues considerando lo anteriormente expuesto, nunca podrán fijarse las litis correspondiente a cada caso, sino que hasta en segunda instancia podrán examinarse actos de existencia insospechada.

La fracción III del artículo 223, dispone que la autoridad responsable deberá invocar los preceptos legales que justifiquen los actos que en realidad hayan ejecutado o pretendido ejecutar. Esta obligación viene a confirmar que la legalidad de cualquier acto de autoridad ya sea pretérito o futuro, quedará siempre sometido a revisión jurisdiccional por la vía de amparo.

Cabe aclarar que estas obligaciones son para las autoridades no agrarias, pues éstas tendrán además la obligación-

de anexar a sus informes una copiosa documentación "para precisar tanto los derechos reclamados por el quejoso, como los actos reclamados". (artículo 224).

Como resultado de éstas disposiciones el informe justificado que se rinda en los juicios de amparo, promovidos por los núcleos de población ejidal o comunal, será un "informe coadyuvante" para el quejoso, pues con apoyo de éste, obtenga la -- protección federal, sin ningún impulso, ni la obligación de su parte, ni siquiera en lo tocante a la prueba de sus derechos -- como lo comprobaremos más adelante.

H).- OBLIGACIONES PARA LOS JUECES DE DISTRITO EN EL "AMPARO AGRARIO"

Tocante al siguiente precepto reformado de la Legislación que nos ocupa, el artículo 225, se refiere "a las obligaciones que deben cumplir los Jueces de Distrito en los juicios que interpongan los núcleos de población, como los ejidatarios o comuneros en lo particular". He aquí otra violación manifiesta a las reglas que rigen nuestro Juicio de Amparo; la obligación para el Juez de Distrito de recabar oficiosamente las -- probanzas y solicite además de las autoridades agrarias "copias de las resoluciones, planos, censo, certificados y títulos y, -- en general toda clase de elementos probatorios" teniendo ésta -- disposición la finalidad de precisar los derechos agrarios del-

núcleo de población quejoso y de la naturaleza y efectos de los actos reclamados, teniendo además la autorización el juzgador -- para acordar las diligencias que estime necesarias al objeto.-- (artículo 226).

Las aludidas obligaciones judiciales, desvirtúan la -- función del juzgador constitucional, al marcársele una cierta -- parcialidad en favor del quejoso, con la consecuente violación-- del principio procesal de igualdad entre las partes y con el -- efecto además de situar a la autoridad responsable y al tercero perjudicado en un verdadero estado de indefensión, ya que su -- principal adversario dentro del juicio de garantías es el pro -- pio Juez de Distrito. Y no sólo ésto, sino que además, si el -- juzgador no cumple con la obligación de suplir la deficiencia -- probatoria de los sujetos agrarios quejosos, al fallarse la re -- visión que se interponga contra la sentencia del Juez de Distri -- to, se deberá ordenar la reposición del procedimiento, en la -- primera instancia del amparo para que dicho funcionario recabe -- oficiosamente las pruebas que los benefician, aún la pericial -- si ésta pudiese ser favorable a sus intereses jurídicos. (24).

Otra obligación para el Juzgador de Amparo, es la de -- solicitar "de las autoridades respectivas" las "constancias ne -- cesarias" para justificar la personalidad de quienes ejerciten--

(24) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo la -- tendencia a favorecer dentro del juicio de amparo en mate -- ría agraria, a los núcleos de población y a los ejidatarios y comuneros en lo particular la correspondiente Segunda Sa -- la, mediante el informe de 1973, Pags. 86 y 87 y las tesis jurisprudenciales 84 y 66 del Apéndice 1975. #...64

la acción denstitucional a nombre de una comunidad agraria - - - (Art. 215), en la inteligencia de que mientras no quede acreditada dicha personalidad, el Juez podrá conceber la suspensión - provisional de los actos reclamados.

Creemos que ésto significa un grave error de índole - procesal, pues si la demanda de amparo no ha sido admitida por falta de justificación de la personalidad del promovente, no -- se debería conceder la mencionada medida cautelar provisoria, - la cual podría paralizar indefinidamente los actos impugnados - en tanto dicha falta no se subsane.

Por último, respecto a las obligaciones que se impo - nen al juzgador el artículo 227, las amplía, pues no solo debe - rá suplir la deficiencia de la queja, "sino que la extenderá -- hasta alegatos," eximiendo de esta manera al quejoso de impul - sar de cualquier forma las diferentes etapas del procedimiento - del llamado "amparo agrario".

I). RECURSO DE REVISION.

En el multicitado Libro Segundo, de la reformada Ley - de Amparo, los artículos 228, 229 (), y 320, rigen las disposiciones que atañen al recurso de revisión en materia agra - ria, principalmente las referentes a términos; el artículo 228 - reglamenta que "el término para interponer el recurso de revi - sión, primeramente será de diez días comunes a las partes, con -

tados en los términos establecidos por la misma Ley, y el artículo 230 establece que "cuando el quejoso sea un núcleo de población ejidal o comunal, éste podrá interponerse en cualquier tiempo, siempre y cuando no se haya cumplido la sentencia que concedió el amparo. Estas modificaciones no hacen más que confirmar el selo paternalista que el Estado ha querido imprimir al llamado Amparo Agrario.

J).- IMPROCEDENCIA Y DESISTIMIENTO
DE LA ACCION DE AMPARO.

En párrafos anteriores fué tratado parte del artículo 231 de la Ley de nos ocupa, por lo que se refiere a las causas de improcedencia y desistimiento de la acción de amparo cuando se trate de casos en que se afecten los derechos agrarios de los núcleos de población, o de ejidatarios o comuneros en lo particular. Esta disposición por lo que establece en lo concerniente al desistimiento de los núcleos de población nos parece válida; pero extenderla a los ejidatarios y comuneros en lo particular resulta excesiva, puesto que para que estos puedan desistirse de la acción constitucional intentada, deben contar con el consentimiento y aprobación de la Asamblea General del Ejido o Comunidad a la que pertenezcan. Supongamos un caso; que a un ejidatario se le intente afectar sus parcelas con fines de utilidad pública, (construcción de una escuela, un hospital, un mercado, etc) y como indemnización por parte de la autoridad correspondiente, se le dote de una superficie similar en otro sitio de la misma comunidad o ejido, el ejidatario ejerce la - -

acción constitucional, pero posteriormente decide aceptar la -- situación propuesta y la asamblea respectiva convenga no autori-- zar dicho desistimiento; se paralizaría una situación que podrá resultar beneficiosa para ambas entidades. Las otras fracciones II y III regulan el sobreseimiento en el procedimiento del lla-- mado "amparo agrario" no operará por inactividad procesal de -- los mismos y; asimismo en los Juicios de Garantías promovidos-- por éstos sujetos agrarios no se les decretará en su perjuicio-- la caducidad de la instancia, pero si podrá hacerse en su bene-- ficio, para brevedad de la exposición del tema, nos remitimos a lo expuesto con anterioridad al respecto.

Antes de continuar con los siguientes artículos, cree-- mos pertinente, incluir aquí las adiciones legales referentes a la reglamentación del amparo indirecto o bi--instancial, seguido por los sujetos agrarios señalados por el artículo 212 de la -- misma Ley. En párrafos anteriores fueron ya comentadas las --- obligaciones que tendrán los Jueces de Distrito ante éstos jui-- cios y el Informe Justificado con sus modalidades respectivas.

K). REQUISITOS DE LA DEMANDA

EN EL AMPARO AGRARIO.

A continuación analizaremos los requisitos que deberá contener la demanda de amparo, promovida por los sujetos ante -- riormente comentados. Como sabemos estos requisitos los regula el artículo 116 bis, que fué adicionado a la Ley en -

cuestión (25) está inspirado en el propósito de hacer más libre la confección de la demanda de garantías en favor de los ejidos o núcleos de población, ejidatarios o comuneros, suprimiendo la obligación para el quejoso de mencionar en ella datos que por modo indispensable deben indicarse en todos los demás casos. -- Pues para ellos bastará con que señalen únicamente:

1. Nombre y domicilio y de quien promueve en su representación.
2. El acto o actos reclamados. (II).
3. La autoridad o agente que los ejecute o trate de ejecutarlos. (III)

Eximiéndolos de llenar obligatoriamente los demás requisitos señalados por el artículo 116, o sea el precisar el -- tercero perjudicado; la manifestación bajo protesta de decir -- verdad y la invocación de los preceptos constitucionales que -- contengan las garantías que se estimen violadas o que se refieran a la órbita local o federal interferida.

Y no solo esto, sino que tendrán los sujetos agrarios -- quejosos, un término de quince días para especificar los actos reclamados, y si ha transcurrido éste plazo sin haberlo hecho -- el juez "de oficio" deberá recabar las declaraciones respectivas. Esto que se expone viene a corroborar la calidad de coadyuvante del quejoso que el legislador impone al órgano de con -- (25) que indebidamente se derogó por el artículo 2º transitorio del Decreto de fecha 28 de mayo de 1976. #...68

trol o jurisdiccional.

Por lo que hace a la dispensa que gozan por virtud -- de la adición hecha al artículo 116 de la Ley de Amparo, los requisitos que nos ocupan, de hacer la manifestación bajo protesta de decir verdad aludida por la fracción II del artículo antes citado, lo que da margen y se les alienta a estas entidades para falsear situaciones en su demanda de amparo.

La audiencia constitucional, no es tratada por el Libro Segundo de la Ley de Amparo ya reformada, pero la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia estableció jurisprudencia con antelación relativa a la materia, tratando únicamente su -- diferimiento, en que dispone en que cualquier miembro del Comisariado Ejidal del núcleo de población que actúa como quejoso -- o como tercero perjudicado, puede solicitar el diferimiento de ésta, si se han solicitado documentos probatorios ante las autoridades y éstos no han sido rendidos, deberá otorgarse dicho diferimiento procediendo la autoridad correspondiente a recabar -- de oficio las pruebas que pudieren beneficiar a los ejidatarios, comuneros o núcleos de población quejosos.

L). SUSPENSION

Es ésta institución procesal del Juicio de Amparo, -- DONDE SE CONSTITUYEN LAS MAS DESPARATADAS FORMALIDADES que se le -- imprimen a la SUSPENSION, pues ésta según el artículo 233 de la

Ley de Amparo reformada, la establece de "oficio" 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 sustracción del-
régimen jurídico ejidal". Esto es sin tener en cuenta ni el in-
terés social que inspire la supuesta afectación, ni la contra -
vención que con tal medida se pudiese producir a normas de ór -
den público. Considerándose luego entonces, que todos los dere -
chos expropiatorios de bienes agrarios pertenecientes a un nú -
cleo de población y que reconozcan una verdadera causa de utili -
dad pública, consagrado tanto en la Ley delmateria, como en la
legislación agraria quedarían sin ejecutarse, permaneciendo sin
resolverse. Por ende, el problema social que los haya origina -
do sin satisfacer la necesidad que constituye su motivación, --
pues para los autores de tamaña ocurrencia, ES MAS IMPORTANTE EL
INTERES DE UNA COMUNIDAD AGRARIA, QUE EL DE LA SOCIEDAD MEXICA -
NA, O DE UN IMPORTANTE SECTOR DE LA POBLACION DEL PAIS.

Es situación se agiganta al aunarse la representación
supletoria por parte de cualquier miembro del núcleo de pobla -
ción quejoso, bien sea ejidatario o comunero pues bastaría la --
personalidad que le confiere el artículo 213 fracción II de la -
Ley de Amparo, para paralizar la realización de actos de inte -
rés público como es la expropiación mediante la procedencia de -
la suspensión oficiosa.

Según el artículo 233 de la Ley de Amparo la suspen -
sión de oficio es única y se decreta de plano en el mismo auto -

en que el Juez admita la demanda, o sea que no existe posibilidad procesal de que éste funcionario determine si mediante su concesión se lesiona el interés social o no o si se violan o no disposiciones de orden público. Esta situación es imperativa para el Juez de Amparo, quien lo único que podrá hacer es constatar si el caso concreto del que se trate, encuadra dentro de algunas de las hipótesis previstas por el artículo 233 de la Ley, además decreta de esa medida sin ulterior investigación y que subsiste hasta que se resuelva el amparo en cuanto a fondo por sentencia que cause ejecutoria y sin que la comunidad agraria quejosa deba otorgar garantía alguna como lo establece el artículo 234 de la misma Ley. El panorama legal a este respecto, según las modalidades que caracteriza las adiciones a la Ley de Amparo en el artículo 135 se dispuso que los núcleos de población comuneros o ejidatarios, no están obligados a garantizar el interés fiscal para que se les conceda dicha medida cautelar. Nos parece aceptable esta exención, dadas las modestas y muchas veces raquíticas condiciones económicas de tales sujetos.

M). SENTENCIAS.

Al proceder la autoridad judicial correspondiente a dictar la sentencia que resuelve sobre la acción por los sujetos que establece el artículo 212 de la Ley de Amparo, obliga al juzgador a tomar en consideración sobre la inconstitucionalidad de actos no invocados (artículo 225) y a valorar pruebas que al mismo haya aprotado al procedimiento, pues "debe de recaer de oficio pruebas a favor de los núcleos de población, eji-

datarios, comuneros, quejosos. Esta modalidad como ya fué comentada rompe el principio de igualdad procesal entre las partes y atenta contra la imparcialidad del propio Juez, pues ésta anti-jurídica modalidad implica el desconocimiento de la Constitución en materia de amparo, pues la fracción VII de su artículo 107, al señalar las bases del procedimiento en el juicio indirecto o bi-instancial de garantías, alude a la recepción de pruebas "que las partes interesadas ofrezcan", sin incurrir en el despropósito de que éstas deban ser recabadas por el Juez.

Así también, la obligación del Juez Federal al dictar la sentencia de amparo, consiste también en resolver sobre la inconstitucionalidad de actos no reclamados en la demanda de garantías en perjuicio de los mismos núcleos de población ó de los ejidatarios y comuneros en lo individual. A este respecto la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, ha establecido que apreciando actos no combatidos en la demanda por las pruebas que en el proceso se hubieran rendido, la autoridad de la que hubiesen emanado debe ser oída, o pena de ordenar la reposición del procedimiento en grado de revisión para ese efecto. (30)

Esta es una forma muy válida de atemperar tal caso jurídico que se suscitara de no atender de las autoridades que no hayan tenido participación, que en un momento dado puede sentenciarlas en un procedimiento de garantías.

Por lo que hace a la notificación de las sentencias -

que sean contrarias a los intereses del núcleo de población ---
ejidal o comunal en su carácter de quejoso o de tercero perjudi-
cado, ésta diligencia deberá practicarse personalmente a los re-
presentantes de dicha comunidad agraria, imponiéndoseles a los
Jueces de Distrito la obligación de llevarla a cabo, ésto lo es-
tablece el artículo 219 de la Ley mismo que ya fué comentado y-
lo confirma el criterio sustentado por la Segunda Sala en su ---
Informe de 1980, tesis 21.

En relación al apartado de sentencias de éste Libro -
Segundo de la Ley de Amparo, el artículo 232 faculta al Agente-
del Ministerio Público para "vigilar el cumplimiento de las - -
sentencias declaradas a favor de los núcleos de población eji -
dal o comunal por parte de las autoridades encargadas de tal -
cumplimiento.

CAPITULO VI
SITUACION SOCIO-ECONOMICA Y PRODUCTIVA DE LOS
PEQUEÑOS PROPIETARIOS.

5.1. INTRODUCCION.

A inicio de este modesto trabajo, pensamos incluir un capítulo cuyo contenido fuesen datos y estadísticas acerca de la situación socio-económica y de productividad de los pequeños propietarios agrícolas y ganaderos con el propósito de hacer más defendibles nuestras apreciaciones acerca de la situación jurídica de los pequeños propietarios.

Pues bien, pensando que la fuente de información correcta es la Delegación Estatal de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, nos digimos ahí, solo para darnos cuenta de que hay también en el órgano administrativo encargado de ejecutar la política de producción agropecuaria del Gobierno Federal existe también una sutil discriminación hacia éste grupo social, para firmar lo anterior nos basamos en la experiencia que a continuación exponemos:

Al dirigirnos a la Delegación de la Secretaría mencionada, con el objeto ya citado, los Jefes de los Departamentos de la misma, nos miraban con desconfianza y nos decían que esa información era casi inexistente puesto que los pequeños propietarios son poco afeitos a proporcionar datos reales acerca -

de su rendimiento agrícola y que en esa Delegación solo llevaban los rendimientos de cada cultivo en forma generalizada sin especificar la productividad por hectáreas, cantidad de toneladas obtenidas por hectáreas, sin hacer especificación de que cantidades corresponden a ejidatarios y que otras a pequeños propietarios, y que así se manejan en todas las Delegaciones de la República. Pero al ver nuestra insistencia al respecto el Jefe de Operaciones del Plan Agrícola del Estado, Ingeniero Arizmendi nos sugirió que acudiéramos al Distrito de Riego de la propia Secretaría que se encuentra en el poblado de Galeana, Morelos Municipio de Zacatepec.

Efectivamente, ahí se nos proporcionó la información de la forma requerido, en cuanto a la productividad agrícola estatal, sólo con el detalle de que la estadística más reciente correspondía al ciclo agrícola 1982-1983 y según nos fué informado esos datos a partir del siguiente ciclo agrícola han sido recopilados de una manera global sin marcar la diferencia de que nivel de productividad y rendimiento por hectárea corresponden a pequeños propietarios y porcentaje a ejidatarios. Como es de verse estos datos no satisfacían la información que deseábamos incluir y nos avocamos a contactar otras fuentes de información.

La oportunidad se presentó afortunadamente sin mucho esfuerzo, pues conocimos fortuitamente al Lic. Héctor Lugo V. , Director General del Consejo Nacional Agropecuario, Asociación-

Civil de carácter nacional integrado por diversas sociedades, - asociaciones, uniones, federaciones y confederaciones relacionadas con la actividad agrícola y pecuaria del país, que cuenta con un considerable número de integrantes en toda la República. Podría pensarse que sus integrantes solo pertenecen al sector - de los pequeños propietarios y se parcializarían de esa manera la información obtenida. Pero al encontrarnos en el directorio del mismo a la Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa que agrupa tanto a asociaciones como de pequeños propietarios como de ejidatarios, entre otras de la misma naturaleza como miembros del citado Consejo.

Decidimos pues que éste organismo autónomo fuera nuestra fuente de información para éste capítulo.

5.2. INFORMACION Y DATOS.

Dentro de éste apartado, nos permitiremos incluir - - datos acerca del papel que desempeña el pequeño propietario dentro de la producción agrícola del país. Comenzaremos por dar a conocer la composición de la tenencia de la tierra en México en relación con la totalidad del territorio nacional:

La superficie total en hectáreas del territorio nacional es de: 196,300 Millones.

Su distribución respecto a las diferentes formas de tenencia, es la siguiente.

a).- Al régimen ejidal o comunal corresponden 104 millones de Has.

b).- Al régimen de pequeña propiedad cuenta con 65.7 Millones de Has.

c).- Al régimen de colonos, le corresponden 8 millones de Has. (menonitas en Chihuahua; japoneses en Chiapas; italianos en Puebla, etc.,).

d).- El resto de la superficie son terrenos nacionales, de propiedad federal, estatal o municipal y áreas urbanas.

Por lo que en porcentaje estimado representa el 55% al sistema ejidal y comunal; el 34% al sistema de pequeña propiedad; el 3% al régimen de colonos; y el resto pertenecen a la nación, en sus diferentes niveles.

Por lo que respecta al número de hectáreas cultivadas en México son un total de 30 millones, de las cuales 12 millones son de propiedad ejidal y comunal y los 8 millones restantes son de pequeños propietarios y colonos que vienen a dar un porcentaje estimado de 65% de la tierra cultivada

da pertenece a ejidatarios y comuneros y el 35% restante a ---
pequeños propietarios y colonos.

For lo que respecta a la calidad de la ---
tierra agrícola de México, es la siguiente:

5.5 millones de hectáreas son de riego.

14.5 millones de hectáreas son de temporal.

Las hectáreas que cuentan con el sistema-
de riego, se distribuyen de la siguiente manera.

2.3 millones de hectáreas al régimen de -
propiedad ejidal y comunal.

3 millones de hectáreas bajo el régi---
men de pequeña propiedad.

Y las hectáreas que se cultivan con el ---
sistema de temporal, se distribuyen de la siguiente forma:

9.3 millones de hectáreas propiedad de ---
ejidatarios y comuneros.

5 millones de hectáreas propiedad de
pequeños propietarios.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Por lo que hace a la producción agrícola la composición del volumen total de ésta por tipo de productores, se integra así:

El 40% proviene de ejidatarios y
Comuneros

El 60% corresponde a Pequeños Propietarios y Colonos.

Esta producción representa el 10% del Producto interno Bruto del País que según los datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, tiene un valor de 15 billones de pesos dentro del ejercicio presupuestal programado para 1987.

En lo que respecta a las exportaciones -- agrícolas por las cuales el país percibirá éste año 2000 millones de dólares, el 70% de éste volumen de exportaciones agropecuarias de productos como: Café, Ganado en pie, Hortalizas y -- Frutas, Miel de Abejas, Cacao, Pieles, etc. corresponden a la -- producción obtenida de pequeños propietarios.

Y no solo por éstos aspectos, es que son dignos de tomar en consideración en todos sus aspectos y problemáticas a los pequeños propietarios, sino que también si analizamos y comparamos su productividad por hectáreas cultivadas, --

resulta un grupo social muy importante para el desarrollo económico del país y su existencia no debe ser ignorada, ni discriminada por ninguna Ley del país.

Para complementar estos datos acerca de los pequeños propietarios, daremos a conocer un promedio de productividad de cuatro cultivos básicos, frente a los promedios obtenidos por ejidatarios en los mismos cultivos; nos referiremos para brevedad del tema únicamente al cultivo del maíz, frijol, arroz y trigo.

CULTIVO: M A I Z

RIEGO

TEMPORAL

Pequeños Propietarios	3 a 8 Ton. X Ha.	1.5 a 2 Ton. X Ha.
Ejidatarios y Comuneros	2 Ton. X Ha.	.800 a 1 Ton. X Ha.

CULTIVO: F R I J O L.

R I E G O

Pequeños Propietarios	800 Kgs. X Ha.
Ejidatarios y Comuneros	550 Kgs. X Ha.

CULTIVO: T R I G O

R I E G O .

Pequeña Propiedad

3 Tons. X Ha.

Ejido

2.9 Tons. X Ha.

CULTIVO: A R R O Z .

En éste cultivo varía considerablemente-- el promedio de productividad de un Estado a otro. La más alta corresponde a Morelos, con un promedio de 4.5 a 5.5 Tons. -- por hectáreas con una mínima diferencia entre ejidatarios y pequeños propietarios, dadas las condiciones del suelo y la humedad, sin embargo, creemos conveniente para tener un dato -- más generalizado de la situación de éste cultivo a nivel nacional tomar la información correspondiente al Estado de Sinaloa que tiene el promedio medio de productividad y además -- aporta el 20% de la producción nacional.

CULTIVO: A R R O Z .

Cultivo de Temporal:

Pequeña Propiedad

4.3 Tons. X Has.

Ejido

4 Tons. X Has.

FUENTE: . CONSEJO NACIONAL AGROPECUARIO.

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

I.- Al ser nuestra intención el estudio -- del llamado "amparo agrario", la concepción jurídica de éstos nos interesa principalmente por aquellas disposiciones en que transgrede el amparo tradicional y pasa a conformarse como -- una institución "sui-generis", con características propias.

II.- El amparo agrario, en lo que respecta a los grandes o pequeños propietarios rurales sigue los lineamientos del amparo administrativo en general.

III.- Como consecuencia de las adiciones -- hechas al artículo 107 de la Constitución y su Ley reglamentaria, el amparo en que figuren como quejoso los ejidos o nú--cleos de población en su carácter comunitario o ejidatarios y comuneros particularmente, opera un conjunto de excepciones y salvedades en relación a los principios procesales del Juicio Constitucional, que forman un régimen particular que se des--prende de la normación adjetiva del amparo administrativo.

IV.- La primera adición hecha al artículo 107 Constitucional, la cual consideramos la más importante pues de ella derivó posteriormente la creación del Libro Segundo, Título y Capítulo Único de la Ley de Amparo, reformada es la publicada en el Periódico Oficial de la Federación el -- día 4 de febrero de 1963, la que establecía primeramente la -- Suplencia de la Queja en los amparos en que se reclamen actos

que tengan por efecto privar de la propiedad o posesión y disfrute de sus tierras, aguas, montes y pastos a los ejidos o núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal y a los ejidatarios y comuneros en lo particular.

V.- Dentro del llamado "amparo agrario" observamos que hubo dos motivaciones distintas para su creación; el tutelar de una forma extraordinaria a los ejidatarios y comuneros, quienes quizá por ignorancia se veían sometidos a constantes conflictos de naturaleza agraria sin poder encauzarse de manera adecuada y discriminar de una forma sutil pero certera a una clase social y económica agraria que por razones demagógicas se supone como elitista y hasta se le ve como un resabio del "porfiriato", sin tomar en cuenta su profunda importancia dentro de la estructura económica del País.

VI.- Considerando como objetivos fundamentales del Juicio de Amparo estos dos: la protección individual o socializada del gobernado; y la tutela de la Ley Suprema del País; resulta incongruente que una Ley secundaria como lo es la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales en su Libro Segundo, atente contra el principio de la igualdad de los individuos frente a la Ley y vaya en contra del espíritu que animó la creación del artículo 27 de nuestra Carta Magna.

VII.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante jurisprudencia correspondiente a la Segunda Sala, establece "Por Amparo en materia agraria se entiende al régimen peculiar que tiene por objeto la tutela jurídica especial a ejidatarios o comuneros y núcleos de población ejidal o comunal, en sus derechos agrarios, que, modifica algunos principios reguladores del tradicional Juicio de Garantías."

VIII.- La solución del problema agrario, ha sido uno de los principales objetivos de la Revolución Mexicana; su cariz ideológico se condensó en lo que llamamos Reforma Agraria, que aún cuando han transcurrido 70 años desde que se inició este proceso en México no es posible que en la actualidad no se haya consumado y ésta etapa. Creemos que el excesivo proteccionismo estatal ha propiciado esta difícil situación y un ejemplo del "Paternalismo de Estado" es el Libro Segundo, de la Ley de Amparo, reformada, que reglamenta el amparo agrario.

IX.- Hacer producir al campo, ha sido y será una prioridad fundamental dentro de la estructura económica social del país, y uno de los factores que debemos de considerar para poder llevar a cabo lo anterior es darle seguridad jurídica a la tenencia de la tierra, situación que no contempla el Libro Segundo, Título y Capítulo Único de la Ley de Amparo, reformada, titulado "del amparo agrario".

X.- Es a partir de la Carta Magna de Querétaro en donde se inicia ya la planificación coordinada y unitaria de dicha reforma persiguiendo un objetivo: remediar la injusta y antisocial monopolización incisa de tierras y aguas.

XI.- Es Don Venustiano Carranza, quién - al firmar el Plan de Veracruz en 1914, en donde se comprometió a la expedición de Leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad agraria, disolviendo el latifundio.

XII.- Como consecuencia de lo que antecede al Jefe del Ejército Constitucionalista, expidió la Ley -- del 6 de enero de 1915 en donde plasmó su preocupación por -- crear y fomentar la pequeña propiedad: además de que ésta Ley se convirtió en el antecedente directo del artículo 2º constitucional.

XIII.-La evolución de las leyes agrarias -- a partir de 1915 refleja fielmente las transformaciones en -- los problemas del campo y los puntos de vista adoptados para -- enfrentarlos.

XIV.- La reforma agraria en México, acogió la pequeña propiedad y estableció su régimen legal, que básicamente tomó dos consideraciones: el apego a la extensión señalada por la Constitución y la necesidad de conservarlas -- en explotación.

XV.- En la Ley Federal de Reforma Agraria se establecieron las prerrogativas y preferencias que se otorgaron primeramente a los ejidatarios y comuneros y después a los auténticos pequeños propietarios: su identidad socioeconómica, sociales y culturales, justifica tal medida: en rigor se aplican los mismos principios que deben regir para ejidos y comunidades a los pequeños propietarios, - punto que a los efectos de fondo el artículo social que se otorga a la pequeña propiedad el artículo 27 constitucional.

XVI.- Como consecuencia de lo que exponemos en el párrafo anterior la posición que guarda la pequeña propiedad en relación con el Juicio de Amparo, viola el espíritu constitucional y legal que acaba de presentarse por razones de "Paternalismo del Estado".

XVII.- La materia agraria se integra básicamente con las garantías que establece el artículo 27 constitucional como la base en lo que se cimienta todo un sistema normativo y articulado en diferentes ordenamientos ubicándose dentro de ella sujetos individuales y entidades colectivas.

XVIII.- Existiendo el principio básico en materia del amparo de lo que solo la Constitución debe establecer la improcedencia absoluta o necesaria del amparo, en razón de ésto hasta antes de la edición hecha a la fracción 14 del artículo 27 Constitucional en lo que proscribió la acción de amparo: era procedente esta acción para impugnar a cuales-

quiera actos de autoridad que hubieran tendido como finalidad la relación de la Reforma Agraria por los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o ampliatorias de tierras o aguas.

XIX.- La fracción XIV del artículo 27 -- constitucional, es la disposición que hace improcedente el -- juicio de amparo para los propietarios y afectados por resoluciones dotatorias y ampliatorias, por ende es inconcebible -- por contradictorio, que una disposición dentro de la Constitución como la mencionada, quebrante el orden constitucional en materia tan importante, al auspicar tácita pero inaudablemente que éste puede infringirse por dicho tipo de resoluciones -- sin la posibilidad de invalidarlas por medio jurídico alguno.

XX.- La citada acción se realizó seuciendo que el uso en ésta acción de amparo retardaba la solución de un problema eminentemente socio-económico como lo es el -- agrario que era analizado desde un punto de vista jurídico, -- sin terminarse a examinar que si bien se retrasaba la ejecución de las resoluciones dotatorias y ampliatorias de ejidos y aguas, éstas casi siempre se realizaban con posterioridad, -- pues una vez verificada por la suprema corte de justicia de -- la nación la legalidad de tales resoluciones, se llevaban a -- cabo otorgando sus beneficios a las comunidades solicitantes, pues también era y debe ser importante la seguridad jurídica -- y la observancia a las instituciones del país.

XXI.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación comprendiendo el interes social tan elevado que la Reforma Agraria implicaba, sentó jurisprudencia, considerando impropio la suspensión contra la ejecución de las resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas. De esto se desprende lo innecesario de la adición hecha a la fracción XIV del artículo 27 constitucional.

XXII.- Como compensación a ésta disposición que proscribía toda intervención judicial en cuestiones agrarias, el Decreto Congresional de fecha 3 de diciembre de 1931, corroboró el respeto a la pequeña propiedad agrícola poniéndola a cubierto de toda afectación dotatoria y declarando incurso en responsabilidad oficial a toda autoridad que la lesionara, incluyendo al mismo Presidente de la República.

XXIII.- El 3 de diciembre de 1946, el Ejecutivo Federal, envió iniciativa al Congreso de la Unión tendiente a excluir a la pequeña propiedad de la improcedencia del amparo asegurándose que la posesión de los certificados de inafectabilidad es y debe ser condición necesaria para que se habrá la Vía de Amparo. Esto fué un acto que interesó fundamentalmente a los pequeños propietarios, que aún cuando se vieron beneficiados con ésta medida, con posterioridad se vió que no importó del todo sus múltiples beneficios por el excesivo trámite burocrático a que fué sometido la obtención del mencionado certificado.

XXIV.- La certificación de inafectabilidad --
sólo confirma que se está frente al supuesto de una pequeña
propiedad; ésto es un acto declarativo que sólo hace constar
tales hechos materiales, por lo que condicionar a su existencia
el ejercicio de la acción de amparo priva en muchas --
ocasiones a pequeños propietarios con resoluciones dotatorias
o amparatorias de protegerse constitucionalmente por no haber
sido de haberlo solicitado oportunamente no se les haya extendido
el susodicho certificado de inafectabilidad.

XXV.- Siendo entonces la naturaleza del --
certificado de inafectabilidad meramente declarativo, más no
constitutiva de que se está frente a una pequeña propiedad, --
es absurdo que se supedita a la existencia de éste, el ejercicio
de la acción de amparo.

XXVI.- Es contradictorio que en virtud de --
las adiciones que comentamos, el Libro Segundo de la Ley de --
Amparo, Título y Capítulo Único, utiliza la expresión "mate --
ria agraria", cuando sus sentidos y alcances se limitan a los --
casos en que el amparo se promueva por los ejidos, núcleos de
población, ejidatarios y comuneros, pues si la acción consti --
tucional, se deduce por sujetos distintos aún cuando sean --
agrarios, no son aplicables las normas de excepción que di --
cas disposiciones involucran, a pesar de que se trate de --
"materia agraria", como lo son los pequeños propietarios agrí --
colas y ganaderos.

XXVII.-Como se desprende de la lectura de este trabajo con varios los principios procesales del Juicio de Amparo los que son violados por el procedimiento del llamado "amparo agrario", del cuál se desprenden dos fenómenos negativos dentro del Derecho como son: LA NO PRECLUSION DE LA ACCION DE AMPARO; y la NO-OPERATIVIDAD DE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CONSENTIMIENTO TACITO DE LOS ACTOS RECLAMADOS, - el establecer en su artículo 218 de la Reformada Ley de Amparo que el "amparo que promueva un núcleo de población contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar o parcialmente de su propiedad o posesión. . ." podrá interponerlos en cualquier tiempo, en consecuencia, los actos de autoridad frente a un núcleo de población ejidal o comunal, carecerán de solidez y permanecerán intemporalmente en situación litigiosa, esto puede generar efectos anárquicos y desquiciantes al atentar contra la seguridad jurídica elemento esencial sobre el cual descansa la tranquilidad y orden público de institucionalidad del País.

XXVIII.- Los artículos 225, 226 y 227 del citado ordenamiento jurídico, colocan a la autoridad responsable y al tercero perjudicado en un verdadero caso de indefensión pues las obligaciones que imponen éstos artículos al Juzgador de Amparo lo convierten en su principal adversario dentro del procedimiento de garantías. Pues su actuación dentro de éstos juicios de acuerdo con las obligaciones señaladas -- parcializan su intervención violando por lo tanto el importante PRINCIPIO PROCESAL DE IGUALDAD ENTRE LAS PARTES.

XXIX.- Así también la obligación del Juez Federal al dictar la sentencia de Amparo de resolver sobre la inconstitucionalidad de actos no reclamados en la demanda de garantías, pero que resulten demostrados de los autos, ha provocado entorpecer la substanciación del Juicio de garantías en perjuicio de los mismos núcleos de población o de los ejidatarios y comuneros quejosos, en virtud de esta disposición la Suprema Corte de Justicia ha establecido jurisprudencia como una forma de atemperar esta situación, que dice, "Apreciando actos no combatidos en la demanda, por las pruebas que en el procedimiento se rindieron, la autoridad de la que hubiesen emanado debe ser oída, so pena de ordenar la reposición del procedimiento en grado de revisión para tal efecto. "

XXX.- Como podemos apreciar éstas disposiciones reafirman el espíritu proteccionista hacia los ejidatarios, comuneros y núcleos de población de ésta naturaleza, -- tratándolos como si estuviesen en un estado de "capitis diminutio" pero al ponerse en práctica estas adiciones legales -- como se desprende de los análisis en párrafos anteriores pero éstas modificaciones en vez de acelerar la tramitación de juicios de amparo promovidos por éstos "especiales sujetos agrarios", lo retardan.

XXXI.- Consideramos que el amparo, no la suspensión, no debe conceptuarse como una barrera amenazante para la solución de un problema social, como es el agrario, -- cuando en realidad significa la garantía jurídica de que los actos de autoridad que tienen a resolverlo se ajustan a los

principios normativos- constitucionales, conforme a los e---
cual se organiza la actuación gubernativa correspondiente -
y en cuyo respeto radica también un legítimo e innegable inte
rés social, mismo que se aseguraría mediante LA PROCELENCIA -
EL ATPARG en favor de los pequeños propietarios tengan o no -
certificado de inafectabilidad.

PROPOSICIONES

Creemos que por razones políticas, sociales y hasta cierto punto demagógicas es imposible hablar de abrogar el Libro Segundo, Título y Capítulo Unico de la reformada Ley de Amparo; por lo cual proponemos que como una medida para atemperar las desventajas jurídicas de este ordenamiento legal, contemplar a los pequeños propietarios, tengan o no certificado de inafectabilidad, siempre y cuando su propiedad esté dentro de los límites señalados en la Constitución como lo que realmente son: SUJETOS AGRARIOS para los efectos de la procedencia del Juicio de Amparo, en los supuestos del llamado amparo agrario."

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. GONGORA, FIDENCIAL.
- LEY DE AMPARO - LEGISLACION - JURISPRUDENCIA - DOCTRINA.

BURGOA CRIVIELA, IGNACIO .
- LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.
- EL JUICIO DE AMPARO.
- EL AMPARO EN MATERIA AGRARIA.

MENDEIETA Y NUÑEZ, LUCIO:
- EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO. EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL.

LANZ. CARLENAS, FERNANDO:
- EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA.

LINARES, JUAN FRANCISCO:
- PODER DISCRECIONAL ADMINISTRATIVO
SEGUNDO V. ACCION DE AMPARO (1960)

LEGISLACION:

CONSTITUCION FEDERAL VIGENTE 1917.
LEY DE AMPARO VIGENTE.
CODIGO AGRARIO.
LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.