

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

EJECUCION E INEJECUCION DE LAS SENTENCIAS
DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA

TESIS

Que para obtener el Titulo de Licenciado en Derecho
presenta el alumno

JUAN DE LA LUZ DIAZ RODRIGUEZ

MEXICO, D. F.

1968



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Con eterno cariño y gratitud a mi padre señor Lic. Antonio Díaz Pérez.

A la memoria de mi madre, señora María Eugenia Rodríguez de Díaz.

Con gran afecto, a la señora Consuelo Aguilar Vda. de Ramírez.

A mis maestros.

*A mis compañeros de la generación
1961 de abogados.*

*Al señor Lic. Pastor Bautista G., por sus acertadas correcciones
y depuración del presente trabajo.*

A mi querido hermano Guillermo Díaz.

*A los señores Lics. Augusto Díaz
Stúa y Genaro Larazúa, por sus
valiosas orientaciones en la elaboración
de esta tesis.*

INDICE

EJECUCION E INEJECUCION DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA.

CAPITULO.

I

EL PROCESO AGRARIO

- A).—Su concepto.
- B).—Sus elementos.
- C).—Diversidad de procedimientos agrarios.
- D).—Instancias en los procedimientos agrarios.

CAPITULO

II

RESOLUCIONES AGRARIAS

- A).—Concepto.
- B).—Resoluciones, decretos y acuerdos presidenciales.
- C).—Fallos presidenciales susceptibles de ser impugnados por medio del juicio de amparo.

CAPITULO

III

NOCIONES GENERALES SOBRE EL JUICIO DE AMPARO.

- A).—Su naturaleza.
- B).—Las partes en el juicio de amparo.
- C).—El amparo directo e indirecto.
- D).—Ejecutorias.

INTRODUCCION:

Desde la época en que se es estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, se despiertan en nosotros ciertas inquietudes por determinadas materias. En mi caso fué el derecho agrario la que más llamó mi atención, por ser un aspecto básico para el desenvolvimiento económico, político y social de México.

Una vez enfocado mi interés hacia esta materia, fué motivo determinante para la realización del presente trabajo una plática que tuve con los señores Lics. Augusto Díaz Stúa y Genaro Zarazúa, este último comisionado por la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dar solución a los problemas derivados de la ejecución de sentencia en el juicio de amparo en materia agraria. De esa conversación me pude dar cuenta de la importancia que tiene el poder solucionar la situación que se plantea, al existir un gran número de expedientes resueltos por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que se encuentran sin ejecutar.

Así, me di cuenta de la necesidad de que las resoluciones emanadas del Poder Judicial Federal deben ser cumplidas, para obtener la satisfacción efectiva de las normas jurídicas.

Pero hay ocasiones en que por situaciones sociales, económicas o políticas es difícil cumplir con las sentencias de amparo. Y esas situaciones se presentan a menudo en materia agraria.

Por esas razones fué que decidí elaborar esta tesis, que si bien no pretende solucionar el problema, si desea que quede bien claro.

Este trabajo está dividido en seis capítulos y conclusiones. El primer capítulo se refiere al proceso agrario, el segundo a las resoluciones agrarias, el tercero a las nociones generales sobre el juicio de amparo, el cuarto al juicio de amparo en materia agraria, el quinto a la ejecución de las sentencias de amparo en materia agraria y el sexto a la inejecución de las sentencias de amparo en materia agraria. Dentro de las conclusiones se proponen determinadas soluciones prácticas al problema que nos ocupa.

Se ha hecho esta distribución del capitulado, debido a un orden lógico, que va desde los procedimientos dotatorios, restitutorios, etc., hasta las resoluciones agrarias susceptibles de ser impugnadas por el juicio de garantías, para de ahí pasar al estudio breve del juicio de amparo y por último entrar de lleno al estudio de la ejecución e inejecución de las sentencias de amparo en materia agraria.

CAPITULO PRIMERO

EL PROCESO AGRARIO.—a).—Su concepto, b).—Sus elementos. c).—Diversidad de procedimientos agrarios. d).—Instancias en los procedimientos agrarios.

Concepto de proceso.— Antes de entrar a determinar el concepto de proceso, es necesario establecer en forma clara su diferencia con la noción de procedimiento, debido a que son términos que se emplean con frecuencia como sinónimos. Para ese efecto, hay que analizar algunas definiciones de diversos autores.

Jaime Guasp dice que "El procedimiento está constituido por las normas que señalan los requisitos formales necesarios para la creación y realización de las disposiciones materiales, en tanto que el proceso es considerado como un conjunto de disposiciones instrumentales que sirven de medio a la realización del derecho, en el caso concreto mediante el ejercicio de la función jurisdiccional" (1).

Para José Castillo Larrañaga y Rafael de Pina "El proceso es una serie de actos del Juez y de las partes y aún de ter-

1.—Comentarios de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Jaime Guasp. Madrid, 1954. Tomo I. pág. 42.

ceros, encaminados a la realización del derecho objetivo; en tanto que el procedimiento está constituido por esos actos considerados en su aspecto exterior y puramente formal" (2).

El tratadista Eduardo Pallares considera que: "No hay que identificar el procedimiento y el proceso. Este último está formado por un conjunto de actos procesales que se inician con la presentación y admisión de la demanda, y termina cuando concluye por las diferentes causas que la ley admite. El procedimiento es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de sustanciarlo, que puede ser ordinaria, sumaria, sumarísima, breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias, con período de prueba o sin él y así sucesivamente" (3).

Entrando a la materia agraria es necesario determinar cuáles de las disposiciones instrumentales agrarias tienen carácter procesal y cuáles constituyen normas puramente procedimentales. El maestro Héctor Fix Zamudio considera que un examen de las disposiciones agrarias de carácter instrumental, todas las cuales no se encuentran en el Libro de Procedimientos Agrarios del Código de la materia, lo ha llevado al convencimiento de que al lado de innumerables procedimientos agrarios, sólo pueden encontrarse cuatro tipos de procesos agrarios, que son los siguientes:

a).—“El proceso ejidal, con sus dos vías fundamentales restitutoria y dotatoria, que nos viene desde la época colonial y restablecidas por la ley de enero de 1915, pero que comprende también otros procedimientos ejidales, como el de ampliación, la nulidad de fraccionamientos y la creación de nue-

2.—Instituciones de Derecho Procesal Civil. José Castillo Larrañaga y Rafael de Pina. México, 1961. pág. 170.

3.—Diccionario de Derecho Procesal Civil. Eduardo Pallares. México, 1966. pág. 602.

vos centros de población" (4). Es decir, el maestro Fix Zamudio considera como procesos a la dotación y a la restitución, no así a la ampliación, a la nulidad de fraccionamientos, a la creación de nuevos centros de población y al acomodamiento.

b).—“Conflictos individuales de privación de derechos ejidales. Artículo 173 del Código Agrario y su reglamento de 16 de noviembre de 1960” (5).

c).—“Conflictos por límites de bienes comunales, artículos 314 y siguientes del Código Agrario y como supletorio, el Código Federal de Procedimientos Civiles” (6). Por exclusión, el maestro Fix Zamudio considera como procedimientos los señalados en el Título Segundo del Libro Cuarto del Código Agrario, es decir la permuta de bienes ejidales, la fusión y división de ejidos, la expropiación de bienes ejidales y también los mencionados en el Título Tercero del mismo Libro, como los procedimientos relativos a la inafectabilidad que abarca también la nulidad de fraccionamientos y la titulación y deslinde de bienes comunales.

d).—“Proceso Laboral Agrario (artículos 190 y siguientes de la Ley Federal del Trabajo)” (7).

Para el maestro Angel Caso; “El proceso es una serie de actos jurídicos congruentes a un mismo fin en el que existen 3 elementos; personas, objeto y vínculo” (8). Sin embargo pa-

4.—El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo. Estructuración del Proceso Agrario. Héctor Fix Zamudio. México, 1962, pág. 198.

5.—El pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo. Op. Cit. pág. 189.

6.—El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo. Op. Cit. pág. 189.

7.—El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo. Op. Cit. pág. 189.

8.—Derecho Agrario. Angel Caso. México, 1950. pág. 287.

rece ser que el tratadista Angel Caso no se ocupó en su obra de hacer una diferenciación entre proceso y procedimiento, lo que se desprende del empleo de ambos vocablos como sinónimos, pues en la página 310 de su libro nos habla primero del proceso ampliatorio y más adelante, en la página 311 dice que el procedimiento ampliatorio se tramita de oficio etc.

El maestro Lucio Mendieta y Núñez, opta por agrupar a la diversidad de ritos agrarios bajo el nombre de procedimientos agrarios.

Para concluir, considero que hay que entender que unos actos proceden de otros actos y aquellos a su vez preceden a los posteriores. Este principio de sucesión en los actos da el nombre al proceso. Procedimiento por su parte es esa misma sucesión en su sentido dinámico, de movimiento. El proceso es la totalidad, la unidad. El procedimiento es la sucesión de los actos. Los actos procesales tomados en sí mismos son procedimiento y no proceso.

En otros términos: el procedimiento es una sucesión de actos; el proceso es la sucesión de esos actos apuntada hacia el fin de la cosa juzgada.

"El proceso es una idea teleológica. Se halla referida a un fin. El proceso es un procedimiento apuntado al fin de cumplir la función jurisdiccional. El procedimiento es sólo el lado externo del proceso." (9)

El concepto de proceso en materia agraria es el siguiente: Debe considerarse como un todo, como una unidad, pero tendiente siempre a un fin. Pues el Derecho Agrario cuenta con

un proceso que en tratándose de tenencia de la tierra su fin es el de proporcionar tierras, agua y montes a quienes no las tienen, obteniéndolas de quienes las tienen en exceso, protegiendo además la pequeña propiedad, o sea tiende a crear una clase media rural, a evitar el latifundismo y a proteger y desarrollar la pequeña propiedad, generalmente. Ahora bien, el proceso agrario, en sí, se vale de ciertas formas o ritos o instrumentos externos, para lograr esos fines que vendrían a ser los diversos procedimientos que señala el Código Agrario, en su Libro Cuarto.

b).—Elementos del Proceso Agrario. [Algunos autores han considerado que las partes esenciales del proceso son la demanda, el traslado de ella, la contestación, las pruebas y la sentencia, lo cual no es muy preciso, puesto que en ocasiones la contestación de la demanda no es parte esencial del juicio, pues se dan casos en que el juicio se puede seguir en rebeldía, siendo perfectamente válido si el demandado es debidamente notificado. Tampoco pueden ser una parte esencial del proceso las pruebas, ya que puede presentarse el caso de que los hechos litigiosos sean notorios o que la controversia verse sólo sobre puntos de derecho.

La doctrina clásica señala como elementos del proceso:

- 1.—La existencia de una causa, ya que la controversia ha de girar alrededor de ella; ¿Qué debemos entender por causa?: La causa es lo mismo que origina el conflicto de intereses entre actor y demandado. Sin embargo existen juicios en que no existe esa causa o conflicto de intereses, tenemos como ejemplo las jurisdicciones voluntarias.
- 2.—Que se lleve a cabo una controversia o discusión sobre la causa. Si falta este elemento decían los clásicos, el juicio no existía. Pero hay juicios en que no existe la controversia.
- 3.—La controversia ha de llevarse a cabo ante Juez competente. Esto es aplicable al proceso moderno, pues para dirimir los conflictos de intereses hay, cuando menos tres soluciones posibles: a).—“La llamada autotutela, que viene a ser la reacción directa y personal de quien se hace justicia con manos propias. Esta reacción se halla nor-

malmente prohibida por la ley, e inclusive actualmente se ha llegado a tipificar como delito. b).—Autocomposición: que viene a ser la sumisión o renuncia total o parcial. En este caso la parte perjudicada por el quebrantamiento de la norma sacrifica todo o parte de su derecho, ya sea perdonando la deuda, transigiendo o realizando un convenio. Y por último tenemos c).—El proceso. En este caso las partes dirimen su controversia ante la autoridad y quedan sometidas expresa o tácitamente a la decisión de ésta." (10). 4.—El último elemento es la sentencia que ponga fin a la controversia definiendo el derecho de las partes, aunque el proceso puede terminar por otra circunstancia.

Para el maestro Angel Caso son tres los elementos integrantes del proceso agrario: personas, objeto y vínculo. Y añade que en el acto jurídico procesal estos elementos adquieren mayor complejidad que en el acto jurídico común, por la intervención del juzgador" (11). Es decir en el acto jurídico procesal existen: el elemento personal, formado por el actor, quien es el que pide; el demandado que es de quien se pide; y el juzgador, que es quien habrá de resolver si lo que se pide es legal o no. Concluyendo que, en suma, Juzgador, actor y demandado son los integrantes del elemento personal.

"El elemento material es el segundo punto integrante del proceso, y se reduce a la cosa que el actor pretende que el demandado le entregue y sobre la cual el Juzgador determinará si se entrega al actor o no." "El tercer elemento es el vínculo o relación que se establece entre el actor, el demandado y el Juzgador con relación a la cosa que se demanda, y que se mo-

10.—Proceso, Autocomposición y Autodefensa. Alcalá Zamora y Castillo. México, 1947. pág. 54.

11.—Derecho Agrario. Op. Cit. págs. 287 y 288.

difica según sea la especie del proceso." "El estudio del proceso agrario debe comprender los cinco elementos mencionados, en el que intervendrá necesariamente un Juzgador, lo que dará al acto el carácter procesal, por la constante e imprescindible intervención de la autoridad, como parte de la relación jurídicoprocesal." (12).

Si uno de los elementos del proceso agrario es el Juzgador, y en materia agraria dicho Juzgador, dentro de la división clásica de los poderes, no pertenece al poder judicial, hay que determinar qué clase de proceso es.

Parece ser que el proceso agrario es de carácter administrativo, en virtud de que la ley que lo regula señala como autoridades agrarias a las que tienen carácter administrativo y no judicial, por lo que se desprende que la naturaleza jurídica del juicio agrario sería administrativa. Pero el proceso agrario y el derecho agrario en general tienen cierta fisonomía propia que los diferencian de los temas del derecho administrativo, como son su carácter social, su carácter proteccionista, su amplitud o extensión. Por lo que podemos considerar que el proceso agrario se asemeja al juicio administrativo, más no es esencialmente igual.

Hay que apreciar también cuáles son las características del juicio administrativo, para comprender por qué tiene tal semejanza con éste el proceso agrario. "En primer lugar el juicio administrativo se caracteriza porque es dirigido y resuelto por un órgano jurisdiccional encuadrado dentro del poder Ejecutivo; el acto administrativo que da origen al juicio administrativo debe provenir del poder Ejecutivo. Sus resoluciones son esencialmente revocables." (13)

12.—Derecho Agrario. Op. Cit. págs. 287 y 288.

13.—Alvarez Glen, citado por Andrés Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo. págs. 287-290.

Por último considero que uno de los elementos esenciales del proceso es la cosa juzgada. Ya vimos con antelación que la idea de proceso es esencialmente teleológica es una creación para un fin determinado, es decir existe como medio para lograr un fin, ahora bien el fin del proceso es el de asegurar a través de la función jurisdiccional la efectividad del derecho. La cosa juzgada pertenece a la esencia de la jurisdicción. Si el acto no adquiere autoridad de cosa juzgada no es jurisdiccional. La cosa juzgada se concibe como medio de despejar la incertidumbre del derecho, el carácter de inimpugnabilidad que da a las decisiones judiciales la autoridad de cosa juzgada no aparece en ninguno de los otros modos de actuación del poder público. Una Constitución puede ser sustituida por otra Constitución; una ley puede ser derogada o abrogada por otra ley; un acto administrativo puede ser revocado por otro acto administrativo; un acto jurídico privado celebrado entre particulares puede ser suprimido por convenio entre ellos o modificado; pero una sentencia o resolución que adquiera el carácter de cosa juzgada, no puede ser sustituida, derogada, ni revocada por otra sentencia.

Vemos que este elemento es fundamental en el proceso; por ello Chiovenda acuñó una frase que debe estimarse magistral y que califica la importancia del proceso en la vida de nuestro tiempo, diciendo que "la certeza jurídica es uno de los grandes bienes de la vida." (14)

El jurisconsulto Flavio López de Oñate, considera que "la certeza del derecho constituye una de las aspiraciones más altas del hombre moderno, en el agitado mundo contemporáneo." (15)

14.—Instituciones de Derecho Procesal Civil, traducción de Emilio Gómez Orbaneja. Giuseppe Chiovenda. Madrid, 1963. Tomo I. págs. 51 y 52.

15.—La Certeza del Derecho. Flavio López de Oñate. Citado por Héctor Fix Zamudio en su conferencia de 7 de Junio de 1960, en el Salón de Actos del I y N Colegio de Abogados.

Esta noción de cosa juzgada aplicada a las sentencias emanadas de autoridades jurisdiccionales, es perfectamente aplicable al derecho agrario, pues es claro que la función jurisdiccional se realiza mediante órganos competentes. El orden jurídico vigente crea los órganos adecuados para el ejercicio de cada una de las funciones públicas. Normalmente los órganos de la jurisdicción son los del Poder Judicial; pero esta circunstancia no excluye la posibilidad de que funciones jurisdiccionales puedan ser asignadas a otros órganos. En este caso los órganos jurisdiccionales vendrían a ser los señalados por el Código Agrario Vigente en su Libro Primero, Capítulo Primero, al establecer como autoridades agrarias al Presidente de la República, a los gobernadores de los Estados y Territorios Federales y al jefe del Departamento del Distrito Federal, al jefe del Departamento Agrario, al Secretario de Agricultura y Fomento y al Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, (que ya no existe).

c).—Diversidad de Procedimientos agrarios.

El Código Agrario Vigente, hace una separación clara entre el derecho adjetivo y el sustantivo; ahora bien dentro del derecho adjetivo en su Capítulo Primero, Título Primero, Libro Cuarto, se señalan los diversos procedimientos agrarios, que por su amplitud y diversidad, es imposible tratar en su totalidad, por lo que sólo analizaremos brevemente los fundamentales como son: La restitución de tierras, bosques y aguas, la dotación, la creación de nuevos centros de población agrícola, el procedimiento de inafectabilidad y por último los conflictos por límites de bienes comunales.

Restitución de tierras, bosques y aguas.—Tienen capacidad para solicitar la restitución de tierras y aguas los núcleos de población que hayan sido privados de sus tierras, bosques o aguas, si se comprueba que son los propietarios de las tierras, bosques o aguas y que fueron despojados por cualquiera de los actos a que se refiere el artículo 27 constitucional. La solicitud se presenta ante el Ejecutivo Local que ejerza jurisdicción.

dicción sobre el núcleo de población solicitante. De esta solicitud se debe mandar copia a la Comisión Agraria Mixta, debiendo el Ejecutivo mandar publicarla y turnarla a la Comisión Agraria Mixta dentro de los diez siguientes días, artículo 217 del Código Agrario.

Si el Ejecutivo no la manda, la Comisión inicia el procedimiento con la copia que se le envió.

En atención al carácter proteccionista de nuestro derecho agrario, se establece que bastará con que la solicitud de restitución exprese simplemente la intención de promoverla para que se tenga por iniciada la tramitación de un expediente restitutorio. También se puede dictar acuerdo de iniciación de oficio. Si la solicitud fuere poco explícita, el expediente se tramitará por la vía de dotación, artículo 218 del Código Agrario.

Es interesante también observar que al mismo tiempo en que se inicia la solicitud de restitución, se seguirá de oficio el procedimiento de dotación, para el caso de que se declare improcedente la restitución, evitando mediante esta doble vía ejidal que los campesinos a quienes se negó la restitución, tengan que iniciar nuevamente el procedimiento dotatorio, con gran pérdida de tiempo. La publicación de la solicitud de restitución surtirá efectos de notificación. Esta notificación se hace para que dentro de un plazo de cuarenta y cinco días contados a partir de la fecha de la solicitud, las partes manifiesten lo que a su derecho convenga.

Dentro de ese plazo de cuarenta y cinco días, las partes deben exhibir los títulos o documentos en que funden sus derechos, es decir, el núcleo de población solicitante debe acreditar la propiedad y el despojo y los presuntos afectados deben comprobar su legítima posesión. La Comisión Agraria Mixta, una vez que recibe los documentos, los envía al Departamento Agrario para que rinda dictamen acerca de su autenticidad dentro de un plazo de 15 días, artículos 225 y 226 del Código Agrario.

Si el dictamen es favorable al núcleo de población solicitante, la Comisión suspende la tramitación dotatoria y se sigue la restitutoria; si el dictamen es adverso al núcleo de población, se proseguirá con la dotación.

Dentro de un plazo de cinco días a partir de la rendición de las pruebas, la Comisión debe dictaminar en el expediente, enviándolo al Ejecutivo Local para su resolución. El Ejecutivo Local debe dictar su resolución provisional dentro de un plazo de diez días, a partir del día en que le fué entregado el expediente; si no la dicta, se considerará desaprobado el dictamen de la Comisión y se turnará el expediente al Departamento Agrario, artículo 229 del Código Agrario.

Con la llegada del expediente al Departamento Agrario se inicia la segunda instancia, en la que el mismo Departamento lo revisa, lo integra y lo somete al dictamen del Cuerpo Consultativo Agrario. Propuesto el dictamen, el expediente pasa al Presidente de la República para resolución definitiva.

Los campesinos, para el caso de que el Cuerpo Consultativo Agrario retarde el dictamen, podrán activarlo, solicitando a los dos miembros del Cuerpo Consultativo Agrario a que se refiere el artículo 7o. Fracción III, y que deben actuar como representantes y defensores de los campesinos.

La resolución presidencial deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación para que surta sus efectos legales consiguientes. Hecho lo anterior se procederá a formar el expediente de ejecución para dar la posesión definitiva al núcleo de población. Realizado lo antes mencionado, se procederá a inscribir en el Registro Agrario Nacional la resolución presidencial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 338 del Código Agrario.

Nos podemos dar cuenta de que lo que ejercita el núcleo de población solicitante es una acción reivindicatoria, por la que recobra las tierras y aguas de que fué despojado, anulándose los actos que tuvieron por efecto privarlo de su propiedad.

Ahora entraremos al estudio del procedimiento dotatorio.—

Este procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud que por escrito formulan los interesados ante el Gobierno de la Entidad Federativa cuya jurisdicción se encuentre dominando el ámbito espacial del núcleo de población solicitante. La solicitud puede expresar claramente que se trata de un procedimiento de dotación o puede expresar simplemente la intención de promoverlo, aún cuando sea poco explícito; esta situación nos demuestra el carácter protector del proceso agrario. La solicitud debe publicarse en el Diario Oficial, con lo que se marca el principio de la litis y surte efectos de notificación. Recibida la solicitud por el Gobernador del Estado, éste mandará una copia a la Comisión Agraria Mixta, debiéndola turnar el Gobernador en un plazo de 10 días, y de no hacerlo así, la Comisión iniciará el expediente, con la copia que previamente se la haya remitido, artículo 217 del Código de la materia.

La comisión Agraria Mixta deberá levantar el censo agrario y pecuario del núcleo solicitante y un plano que contenga los datos de ubicación, las propiedades inafectables, los ejidos definitivos y provisionales que existan dentro del radio de afectación, siendo éste de 7 kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo de población; la zona ocupada por el caserío y las porciones de fincas que sean necesarias para proyectar el ejido. Finalmente la Comisión deberá rendir un informe, de conformidad con lo que establece el artículo 232 en su fracción III del Código Agrario.

La Comisión Agraria Mixta una vez reunidos los datos y documentación relativos, deberá determinar sobre la procedencia o improcedencia de la acción intentada dentro de un plazo de 15 días a partir de la fecha de integración del expediente respectivo, artículo 237.

La Comisión Agraria Mixta someterá su dictamen a estudio del Ejecutivo Local para que dicte su mandamiento en un

término que no excederá de 15 días, con la salvedad de que si el Ejecutivo Local no dicta su mandamiento dentro del plazo fijado, se tendrá como que dicho mandamiento se ha expedido pero en forma negativa. Si la Comisión Agraria Mixta no rinde su dictamen dentro del plazo fijado por la ley, el Ejecutivo Local está facultado para dictar el mandamiento que juzgue procedente y en su caso su ejecución, artículos 238, 239 y 240 del Código Agrario.

Una vez practicada la posesión provisional, se dará aviso de inmediato al Departamento Agrario y a la Secretaría de Agricultura y Fomento, mandando publicar en los periódicos del Gobierno y en el Diario Oficial la ejecución del mandamiento del Ejecutivo Local, artículo 247.

En segunda instancia el procedimiento se sigue ante el Departamento Agrario que elabora un estudio al respecto y lo somete a consideración del H. Cuerpo Consultivo Agrario, mismo que emite dictamen que servirá de base para la elaboración del proyecto de resolución que se elevará a la consideración del Presidente de la República para que una vez firmado por éste, sea publicado en el Diario Oficial de la Federación e inscrito en el Registro Agrario Nacional, artículos 350 y siguientes del Código Agrario.

En cuanto al procedimiento a seguir en materia de dotación de aguas, el artículo 264 del Código Agrario manifiesta que las solicitudes se presentarán ante los Ejecutivos Locales y la tramitación de los expedientes se sujetará a lo previsto para la de dotación de tierras en lo que fuere aplicable, es decir, el procedimiento de dotación de aguas es básicamente el mismo que el de tierras, aunque la Comisión Agraria Mixta ordenará que se practique una inspección a fin de investigar sobre las posibilidades de realizar el riego en tierras ejidales, sobre la localización de las aguas, sobre las superficies de riego, sobre a extensión y calidad de las tierras, etc.

Ampliación de Ejidos.—Este procedimiento se emplea ara el caso de que se compruebe que las tierras entregadas

son insuficientes para satisfacer las necesidades del poblado. Viendo a fondo este procedimiento observamos que realmente se trata de una nueva dotación de tierras.

Para tramitar este procedimiento, el núcleo de población que lo solicite está obligado a comprobar que se explota la totalidad de las tierras de cultivo y que además se aprovechan las tierras de uso común que se posean, artículo 270 del Código Agrario.

Creación de nuevos centros de población.—“Este es un procedimiento excepcional, pues se emplea en caso de que las necesidades de un núcleo de población no puedan ser satisfechas por los medios ordinarios de restitución, dotación, ampliación o acomodamiento.” (16). También este procedimiento, por su naturaleza parecido a la dotación, se rige por las disposiciones de ella en cuanto le sean aplicables.

El procedimiento en la creación de nuevos centros de población es distinto en cuanto a la presentación de la solicitud, pues debe presentarse directamente ante el Departamento Agrario, el que debe hacer un estudio sobre la ubicación, la cantidad y la calidad de las tierras, bosques y aguas, las fincas que pueden afectarse, los proyectos de urbanización, y los costos de transporte, traslado e instalación de los campesinos. Hechos los estudios, se envían al Gobernador del lugar en donde se pretende situar el nuevo centro de población y a la Comisión Agraria Mixta para que en un término de 15 días emitan su opinión y además se notificará a los presuntos afectados, para que dentro de un plazo de 30 días expongan lo que a su derecho convenga, artículo 274.

Concluidos los plazos, el Departamento Agrario rinde su dictamen que pone a la consideración del Presidente de la República para que se dicte la resolución definitiva, artículo 276.

Procedimientos de inafectabilidad:

Reconocimiento y localización de la pequeña propiedad inafectable.—El artículo 57 del Código Agrario vigente nos dice que es afectable toda propiedad tocada por un radio de 7 kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo de población solicitante; ese principio general de afectación, tiene excepciones: Si se trata de restitución se consideran inafectables las tierras y aguas tituladas conforme a los repartimientos de la ley de 25 de junio de 1856, en una extensión no mayor de 50 hectáreas si son tierras de riego y que hayan sido poseídas a título de dominio, en nombre propio y por más de 10 años a partir de la fecha de notificación de la solicitud de restitución; las aguas para uso doméstico; las tierras y aguas que hayan sido objeto de dotación o creación de nuevos centros de población y las aguas destinadas a servicios de interés público.

Si se trata de dotación, son inafectables las superficies que no excedan de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes y las demás que señalan los artículos 104 y 114 del Código Agrario. Ese derecho de inafectabilidad está consagrado en el párrafo III del artículo 27 Constitucional, que ordena el respeto y aún el fomento de la pequeña propiedad, siempre que sea agrícola y esté en explotación.

En cuanto al procedimiento para obtener la declaración de inafectabilidad es diverso ya sea que se trate de una gran propiedad o de una pequeña propiedad.

Para el primer caso el dueño de la finca tiene derecho a que se le localice la porción inafectable que le corresponde.

Para ésto debe presentar una solicitud a la Comisión Agraria Mixta acompañada de las pruebas necesarias y de un plano en el que señale la superficie inafectable. La comisión debe emitir su dictamen en un plazo de 15 días y enviarlo al Departamento Agrario, el que en un plazo igual propondrá al Presidente de la República que haga la declaración correspondiente, la que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, y si es favorable se inscribirá en el Registro Agrario Nacional, artículos 292 y 293.

Si se trata de una pequeña propiedad, la solicitud se presenta ante el Delegado del Departamento Agrario del lugar en que se encuentre situada, el que deberá recabar las pruebas necesarias y con su opinión mandar el expediente al Departamento Agrario, el que a su vez dará cuenta al Presidente de la República a fin de que dicte acuerdo presidencial y expida el certificado de inafectabilidad, artículo 294.

Conflictos por límites de bienes comunales.—Este procedimiento surge al existir conflictos por límites ya sea entre terrenos comunales o entre terrenos comunales y ejidos. Puede iniciarse a petición de parte o de oficio por el Departamento Agrario artículo 314.

Comenzado el trámite del juicio cada poblado elegirá dos representantes, uno titular y el otro suplente para el efecto de que presenten los títulos, documentos y pruebas que tengan a su alcance, y para celebrar convenios en su caso, artículo 315 del Código de la Materia.

El Departamento Agrario deberá hacer los estudios que se mencionan en el artículo 313 del Código Agrario. Concluidos esos trabajos, se concede a las partes un término de prueba que no excederá de sesenta días.

Cinco días después del término de prueba, se entregará el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario; el Departamento Agrario con base en el dictamen redactará un proyecto de

resolución que debe enviar al Departamento de Asuntos Indígenas, hoy Dirección General de Asuntos Indígenas de la Secretaría de Educación Pública para que en el término de 10 días formule su opinión, la que se someterá a consideración del Presidente de la República, artículo 318 del Código Agrario.

El artículo 319 del Código de la materia señala los elementos que debe contener la resolución Presidencial.

Si los pueblos están conformes con la resolución Presidencial o no la combaten dentro de un plazo de 15 días, se considerará irrevocable y se mandará inscribir en el Registro Público de la Propiedad y en el Registro Agrario Nacional. Se ejecutará por la citada Dirección General de Asuntos Indígenas y se notificará a los Ejecutivos locales, artículo 320 del Código Agrario.

Para el caso de que los núcleos de población o el ejido en su caso no estén conformes con la resolución del Presidente de la República, podrán comparecer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a promover juicio de inconformidad dentro de un término de 15 días, artículo 323 del Código Agrario. El maestro Mendieta y Núñez piensa que no debe considerarse a esta inconformidad como una segunda instancia sino como un verdadero juicio, pues señala: "Que es un absurdo que se llame segunda instancia a la tramitación que se desarrolla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para atacar la sentencia presidencial que tiene el carácter de definitiva. En consecuencia no se trata de una segunda instancia sino de un juicio en el cual el demandado es el Departamento Agrario al que se le atribuye el carácter de representante del Presidente de la República." (17)

El juicio de inconformidad principia con una demanda que debe presentar el poblado inconforme, a la que acompañarán las copias necesarias para el traslado, debiendo notificarse a las contrapartes que serían el Departamento Agrario, el Departamento de Asuntos Indígenas y el Pueblo contrario, artículo 323 del Código Agrario.

La contestación de la demanda debe ser hecha por el Departamento Agrario, dentro de un término de 15 días que sigan a la fecha en que la reciba. La demanda se contestará en nombre del Ejecutivo, oyendo el parecer del Departamento de Asuntos Indígenas, hoy Dirección General de Asuntos Indígenas. Hecho lo anterior, se enviará el expediente original de primera instancia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, artículo 324 del Código Agrario.

El núcleo de población contrario, también podrá contestar la demanda dentro del término de 15 días, artículo 325 del Código Agrario.

Con posterioridad se abrirá el juicio a prueba por un término improrrogable de 20 días observándose las reglas a que se refiere el artículo 326 del Código Agrario en sus fracciones I y II. Concluido el plazo señalado para las pruebas, se fijará a las partes un término de 5 días para que por escrito aleguen lo que a su derecho convenga. Quince días después de presentados los alegatos o de haberse recibido las pruebas, este alto tribunal dictará su sentencia, modificando, confirmando o revocando la resolución Presidencial. El maestro Mendieta y Núñez considera que el procedimiento es demasiado técnico para ser manejado por los núcleos de población.

d).—Instancias en los procedimientos agrarios.

En su acepción común, instancia quiere decir requerimiento, petición, solicitud, de ahí que se diga que los actos procesales se realizan de oficio o a instancia de parte, ya sea

que lo realice el juez por sí mismo o por intervención de la parte interesada.

En un concepto más restringido, se entiende por instancia el ejercicio de la acción procesal ante juez competente. Con ello se significa que, además de requerimiento, instancia es acción, movimiento, impulso procesal.

Ya en un concepto más técnico y más restringido del vocablo, instancia es la denominación que se da a cada una de las etapas o grados del proceso y que va desde la iniciación del juicio hasta la primera sentencia definitiva; o desde la interposición de algún recurso hasta la sentencia que sobre él se dicte. Así podemos hablar de resoluciones o sentencias de primera o de segunda instancia, de jueces de primera o de segunda instancia, de pruebas de primera o de segunda instancia.

El proceso así entendido se desenvuelve en instancias o grados. Este desenvolvimiento se apoya en el principio procesal de preclusión. ¿Qué entendemos por preclusión?: Preclusión es el hecho de que las diversas etapas del proceso deben desarrollarse en forma sucesiva, mediante la clausura definitiva de cada una de ellas, impidiéndose el regreso a etapas y momentos procesales ya extinguidos, por ejemplo concluido el término para ofrecer pruebas en primera instancia, y si alguna parte no las ofreció, pierde ese derecho debido a que ya concluyó la etapa procesal adecuada para ofrecerlas. Así pues una instancia sucede a la otra, y no se puede concebir una segunda instancia sin haber agotado los trámites de la primera.

¿En qué se pueden diferenciar instancia y proceso?. Podríamos decir que el proceso es el todo y la instancia es un fragmento o parte del proceso. Pero esto no es motivo para pensar que necesariamente la instancia no pueda constituir por sí sola la totalidad del proceso.

Tenemos casos de juicios de una sola instancia en que se confunden ambos términos; y aún en los juicios de instancias múltiples, la instancia constituye la totalidad del proceso si la parte vencida renuncia a interponer el recurso procedente.

Debemos tener en cuenta que las instancias difieren entre sí, según se trate de la primera, segunda o ulteriores. La primera se caracteriza por la amplitud del debate y admisión de pruebas, en tanto que las ulteriores se caracterizan porque se limitan a la revisión de la sentencia recurrida, tendiendo a modificarla, revocarla o confirmarla.

Es necesario hacer una breve consideración sobre la conveniencia o inconveniencia de la unidad o pluralidad de instancias dentro del proceso.

En el proceso primitivo no se concibe la pluralidad de instancias, pues siendo el fallo del jefe o sacerdote una manifestación de la divinidad, no existía ningún órgano que se considerara superior. Pero con el transcurso del tiempo, se va tratando de poner a las partes al cubierto de los errores y fallos del juez, que como todo ser humano es falible.

“En la actualidad el problema se plantea como un poder de revisión de los órganos superiores de la administración de justicia. El proceso en primera instancia se confía a un juez unipersonal normalmente, para que éste recoja ampliamente la exposición de las partes, así como las pruebas; esto es debido a que un solo juez es más apto para realizar ese cometido. Pero en cambio el juez único como hemos dicho es falible y por tanto es indispensable la existencia de un cuerpo colegiado que revise sus resoluciones, como la existencia de una garantía esencial para las partes que intervienen en el juicio.”
(18).

Para concluir con esta exposición, consideramos: que el proceso debe basarse en una situación intermedia, es decir existen los dos principios básicos del proceso: El de economía procesal y el de justicia; debiendo existir un término medio entre ambos, es decir que no se exceda en la economía en detrimento de la justicia, ni que haya demasiada justicia que prolongue indefinidamente el juicio.

Veamos ahora las instancias en los procedimientos agrarios, empezando por la restitución.

La segunda instancia en el procedimiento de restitución es forzosa, necesaria, y está compuesta en el fondo, por los dos grandes momentos de la primera que son el dictamen y la resolución. Se lleva a cabo ante el Departamento Agrario, el que revisa el expediente y en su caso lo integra, recibiendo las pruebas y alegatos de los afectados y de los solicitantes y lo turna al Cuerpo Consultivo Agrario para que éste formule el proyecto de resolución que se llevará a consideración del Presidente de la República, quien en vista del dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, dicta la resolución presidencial.

Segunda instancia en la dotación: Resuelto el expediente por el Gobernador del lugar en que se encuentran las tierras afectadas, pasa al Departamento Agrario para que el Cuerpo Consultivo revise el expediente o lo complementé investigando y agregando los datos faltantes. Los propietarios que han sido afectados pueden ocurrir ante el Departamento Agrario desde que el expediente es recibido, hasta que el Cuerpo Consultivo Agrario lo dictamina, para rendir pruebas y alegatos; "sin embargo el Código, de manera inusitada, ni señala audiencia, ni fija dilación". (19).

Una vez que el Cuerpo Consultivo Agrario emita su dictamen en pleno, el proyecto de resolución se elevará a la consideración del Presidente de la República para que dicte su resolución definitiva, la cual debe llevar anexos los planos para la ejecución y reunir los requisitos que señala el artículo 252 del Código Agrario.

La ejecución de la resolución comprende: La notificación a las autoridades ejidales y a los propietarios afectados por medio de oficio, que debe hacerse con una anticipación no menor de tres días a la diligencia de posesión. El envío de las copias a la Comisión Agraria para su publicación y diligencia de apeo y deslinde y parcelamiento de las tierras laborables.

En caso de dos o más resoluciones presidenciales se atenderá al orden cronológico, aplicándose el principio de que el que es primero en tiempo es primero en derecho.

Hecho el parcelamiento y entregados los títulos correspondientes, si los titulares de las parcelas no estuvieren conformes, ocurrirán al Departamento Agrario en un plazo de 30 días a partir de la fecha de entrega de las parcelas, para que se resuelva sobre sus problemas.

En el procedimiento ampliatorio, la segunda instancia se lleva a cabo ante el Departamento Agrario, el que recibe el expediente y lo complementa de ser necesario; lo turnará al Consejo Consultivo que formula su proyecto, el cual se lleva a consideración del Presidente de la República para que dicte resolución definitiva.

Creación de nuevos centros de población. Aquí observamos que no existe una tramitación en segunda instancia, puesto que la solicitud se presenta directamente al Departamento Agrario, no existiendo por tanto una resolución provisional emanada del Gobernador, pues éste sólo emite una opinión; en consecuencia no existe una autoridad superior que re-

voque, modifique o confirme la resolución de primera instancia, y como vimos con antelación, no puede existir una segunda instancia si no le precede la primera.

Los mismos razonamientos que adujimos en la creación de nuevos centros de población, los podemos aplicar al procedimiento de inafectabilidad, pues como observamos, no existe una resolución presidencial provisional que sea susceptible de modificarse, revocarse o confirmarse.

En los conflictos por límites de terrenos comunales, aún cuando el Código considera como una segunda instancia al juicio de inconformidad, considero al igual que el maestro Mendieta y Núñez que "en realidad se trata de un verdadero juicio, ya que sólo habría segunda instancia si de lo hecho en la primera conociera una autoridad superior de la misma categoría jurisdiccional y la Suprema Corte de Justicia de la Nación no lo es. Así pues, no se trata de una segunda instancia sino de un verdadero juicio en el cual el demandado es el Departamento Agrario al que se le atribuye carácter de representante del Presidente de la República". (20).

20.—El Problema Agrario de México. Op. Cit. pág. 385.

CAPITULO SEGUNDO.

RESOLUCIONES AGRARIAS.— a).— Su concepto.
b).— Resoluciones, decretos y acuerdos presidenciales, c).— Fallos presidenciales susceptibles de ser impugnados por medio del juicio de amparo.

a).— **Concepto de Resolución.**— Antes de dar un concepto Jurídico de lo que es una resolución, hay que asentar que la resolución en primer lugar es un hecho, entendiendo por hecho todo fenómeno resultante del hombre o de la naturaleza.

La actividad del hombre, que en este caso sería bien el Gobernador de algún Estado o bien el Presidente de la República, consiste en una serie de actitudes personales que le son impuestas por deber profesional y que él cumple en el desempeño de su misión oficial. Esas actividades pueden ser examinadas desde un punto de vista exterior, sin atender a su contenido. Así, en su puro aspecto externo de actividad humana, como simple hecho, en nada se distingue una resolución que sea apegada a derecho de una que no lo sea. En este sentido la resolución es considerada tan sólo como un hecho humano.

Ahora bien, las resoluciones dictadas ya dentro de un proceso, deben remitirse a la aplicación del derecho para que no sean simplemente hechos humanos, sino que adquieran la calidad de actos jurídicos. Es decir una resolución dictada

dentro de un procedimiento, se puede considerar como jurídica, ya que la autoridad que va a resolver algún conflicto, elige aquella resolución que le parece más ajustada al derecho. Esa labor se desenvuelve por medio de procedimientos que podríamos llamar lógicos y que vendrían a ser un cotejo entre la premisa mayor que vendría a ser la ley, la premisa menor que sería el caso concreto y la conclusión que vendría a ser la resolución. Pongamos un ejemplo: La ley señala que los núcleos de población que carezcan de tierras tendrán derecho a que se les dote de ellas; un núcleo de población que reúna las cualidades que fije la ley y que carece de tierras, solicita se le dote de éstas, las que pertenecen a un latifundista; la conclusión lógica es que se dote de tierras al núcleo de población solicitante.

En la práctica forense se acostumbra nombrar resolución, a todo aquello que implique o exprese una manifestación de voluntad del juez o del órgano jurisdiccional, en relación con algún punto que les toque conocer. Eduardo Pallares considera que las resoluciones Judiciales son: "Todas las declaraciones de voluntad producidas por el Juez o el Colegio Judicial, que tienden a ejercer sobre el proceso una influencia directa o inmediata" (1).

Por tanto podemos señalar que las resoluciones son actos jurídicos que emanan de jueces o autoridades facultadas para dictarlas y por medio de las cuales se decide el conflicto o el caso que se sometió a la consideración de dichas autoridades.

En materia agraria tenemos que las resoluciones son dictadas por los Ejecutivos Locales y por el Presidente de la República. Hemos considerado que los procedimientos agrarios

1.—Diccionario de Derecho Procesal Civil. Eduardo Pallares. México 1966. pág. 674.

en general tienen las formas esenciales de un juicio, pero de un juicio que se desarrolla ante autoridades administrativas, las cuales si bien es cierto que formalmente son administrativas, también lo es que materialmente y desde que conocen de los procedimientos de restitución, dotación, etc., ejercitan una actividad jurisdiccional, por lo que en el momento de decidir un expediente de los procedimientos mencionados, están ejercitando un acto jurisdiccional por medio del cual se decide el conflicto que se sometió a su consideración.

Las resoluciones en materia agraria son de dos especies: Las provisionales que son dictadas por los Gobernadores de los Estados, los que se fundan para dictarlas en el dictamen u opinión de las Comisiones Agrarias Mixtas y las definitivas que son dictadas por el Presidente de la República quien se basa para resolverlas en el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.

El maestro Angel Caso considera que las resoluciones provisionales: "Han sido la causa de multitud de atentados contra la propiedad. Un puñado de sujetos, amparados en la paradoja de la fuerza que da la debilidad, se han enfrentado, en multitud de casos, al Gobierno Federal que, cuando no cómplice, ha resultado ser tolerante de un hecho contrario a todo régimen jurídico; y con apoyo en una resolución del gobernador, que originó una posesión provisional de la tierra dada en ejidos, se mantiene ésta con un franco menosprecio de la resolución presidencial y la ejecución definitiva, que contrariando los términos de la del gobernador, vino a parar en apoyo del propietario afectado. Es, pues, en este acto deficiente que se llama ejecución provisional, en el que los ejidatarios apoyan ostentosamente, su rebeldía franca y decidida, contra el mandato contenido en la resolución presidencial y la ejecución de ésta; la negativa de la posesión definitiva y su natural consecuencia; el desalojo de la propiedad, indebidamente afectada por el Go-

bernador. Nuestro derecho agrario debe suprimir, ya, esta lacra que apuntamos". (2).

Como el Presidente de la República al dictar su resolución se basa en el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, éste órgano agrario ejerce influencia decisiva en todos los expedientes que se llevan ante el Departamento Agrario, pues como tiene encomendado dictaminar los expedientes que deben ser resueltos por el Presidente de la República, consideramos que esta función resulta definitiva para las pretensiones de los pueblos o núcleos de población, ya que los dictámenes de dicho organismo son estudios que casi siempre se convierten en resoluciones presidenciales, por no existir alguna autoridad que modifique los puntos fijados en sus dictámenes, y además porque el artículo 250 del Código Agrario establece que: "El Departamento Agrario complementará, en caso necesario, los expedientes que reciba, y hecho lo anterior los turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual, en pleno, emitirá dictamen. En los términos del dictamen, se formulará proyecto de resolución, que se elevará a la consideración del Presidente de la República." Analizando ésto vemos que tal proyecto es la resolución definitiva, aunque sujeta a la condición suspensiva de que el Presidente de la República estampe su firma. A pesar de esto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado en jurisprudencia firme que los actos del Consultivo Agrario son simples opiniones que no irrogan perjuicio a los quejosos, y que por tanto, tampoco se violan con los mismos las garantías consagradas por la Constitución. Esta tesis de la Corte me parece acertada, pues el amparo procede sólo en contra de la resolución presidencial que pone fin a un expediente.

En cuanto a las Comisiones Agrarias, que vienen a ser consultivas del Ejecutivo Local, tienen las mismas atribuciones

del Cuerpo Consultivo Agrario en lo que se refiere a la revisión y dictamen de los expedientes, dictamen que se somete a la consideración del Ejecutivo Local para que dicte resolución.

Una vez que hemos visto el concepto de resolución y que ha quedado claro que existen dos tipos de éstas, analizaremos más a fondo las resoluciones definitivas emanadas del Presidente de la República.

b).—Resoluciones, decretos y acuerdo presidenciales.— El Código Agrario vigente y sus reglamentos sin que exista alguna razón técnica, suelen referirse a las resoluciones presidenciales de diversos modos, por ejemplo el artículo 33 párrafo segundo dice "Sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas"; el artículo 35 en su fracción segunda nos habla de "Firmar juntamente con el Presidente de la República, las resoluciones y acuerdos que dicte en materia agraria, y hacerlas ejecutar bajo su propia responsabilidad;" el artículo 192 del Código de la materia nos habla de "decreto presidencial"; el 301 de "decreto concesión." Nos damos cuenta, por tanto que en materia agraria tenemos resoluciones, acuerdos y decretos presidenciales.

Yo considero que esta distinción se hizo al igual que en la materia procesal civil en atención al valor o importancia que cada una de las resoluciones tiene dentro del proceso, por ejemplo, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios, en su artículo 79 expresa: "Las resoluciones son: Simple determinaciones de trámite, y entonces se llamarán decretos; determinaciones que se ejecuten provisionalmente y que se llaman autos provisionales; decisiones que tienen fuerza de definitivas y que impiden o paralizan definitivamente la prosecución del juicio, y se llaman autos definitivos; Resoluciones que preparan el conocimiento y decisión del negocio, ordenando, admitiendo o desechando pruebas, y se llaman autos preparatorios; decisiones que resuelven un incidente promovido antes o después de dictada la sentencia, que son las sentencias interlocutorias; y por último las sentencias definitivas." Por las

mismas razones, tal vez en materia agraria se hayan hecho las distinciones que mencionamos con antelación.

Veamos ahora algunas consideraciones que hacen ciertos autores sobre lo que se entiende por resolución, acuerdo y decreto:

Para Escriche Acuerdo es "La resolución que se toma en los tribunales por todos los votos o la mayor parte de ellos; y también la que toma una sola persona como los acuerdos de un Presidente. El parecer, dictamen o consejo de alguna persona o cuerpo, como el acuerdo de asesor sobre el que pronuncia el juez lego. El cuerpo de los ministros que componen una cancellería o audiencia con su presidente o regente cuando se reúnen para asuntos gubernativos, y en algunos casos extraordinarios para los contenciosos; las juntas de acuerdos ordinarios se componían sólo de oidores, pero en los que se llaman generales entraban también los ministros o alcaldes del crimen". (3)

El mismo Escriche nos dice que decreto es "La resolución de algún magistrado, juez o tribunal sobre cualquier caso o negocio. En el derecho canónico, la constitución o establecimiento que el sumo pontífice ordena o forma consultando a los cardenales, como también cualquiera decisión de un concilio sobre puntos relativos a la fé, al dogma o a la disciplina eclesiástica y el libro o volumen que recopiló Graciano." (4)

En cuanto a las resoluciones, León Duguit dice: "Todas las resoluciones emanadas del Presidente de la República toman el nombre genérico de decretos" (5). Pero debemos tener en cuenta que este autor es francés y que por tanto su concepto no es aplicable a nuestro derecho agrario.

3.—Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Escriche, pág. 80.

4.—Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Op. Cit., pág. 530.

5.—Manual de Derecho Administrativo. León Duguit, pág. 461.

El artículo 70 de nuestra Constitución vigente refiere que: "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: El Congreso de los Estados Unidos Mexicano decreta." Analizando este artículo y si nos apegamos en una forma estricta al mismo, podemos llegar a determinar que al hablarse de ley o decreto, se habla de actos que formalmente corresponden a la función legislativa. En este sentido y desde este punto de vista podríamos considerar que no cabe hablar de decretos presidenciales, pues se trata de actos realizados por el Jefe del Poder Ejecutivo y el decreto según el artículo 70 de nuestra Constitución corresponde a la función legislativa, en tanto que la culminación de un expediente agrario corresponde formalmente a la función administrativa.

Ahora bien, como en materia agraria y como dijimos antes, probablemente trató de clasificarse a las resoluciones agrarias en atención a su importancia, y además es casi imposible enmarcar los fallos presidenciales dentro de los cánones tradicionales que tanto legalmente como doctrinalmente existen, yo considero que además de los fallos presidenciales denominados resoluciones, también es factible que en materia agraria se dicten decretos por el Presidente de la República y también acuerdos, probablemente en atención a su importancia; y así tenemos la siguiente clasificación:

Resoluciones presidenciales, que son las más importantes y que se emplean para los fallos del Ejecutivo que ponen fin a un expediente de restitución, de dotación de tierras o aguas, de ampliación, de creación de nuevos centros de población agrícola, de reconocimiento de la propiedad de bienes comunales y de reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable, de acuerdo con este Código Agrario.

Tenemos también en segundo orden de importancia los decretos presidenciales que se emplean para denominar a los fallos que resuelven un expediente de inafectabilidad ganade-

ra, expropiación de bienes ejidales o comunales, privación de derechos agrarios individuales y privación de derechos a solares urbanos.

Por último tenemos los acuerdos presidenciales, que según nuestro Código, son aquellos que establecen servidumbres a una obra hidráulica existente (artículo 94), aquellos que fijan una nueva extensión a la unidad de dotación cuando cambia la calidad de las tierras dotadas (artículo 167) y aquellos que conceden inafectabilidad permanente a un predio agrícola o ganadero.

Ahora entraremos al estudio del contenido histórico, político y jurídico de los fallos presidenciales.

Históricamente los fallos presidenciales significan para el campesino mexicano la realización de una parte de sus deseos de obtener cierta independencia económica. Desde el movimiento de Independencia iniciado por el Cura Hidalgo, hasta el movimiento revolucionario de 1910 iniciado por Madero, secundado por Zapata, Carranza y Villa, se lograron obtener ventajas consistentes en la justa, adecuada y equitativa distribución de la tierra en aquellos sitios en que los habitantes se han agrupado en forma excesiva y que es donde se presenta con mayor claridad el problema de la distribución de la tierra.

Desde luego consideramos que a través del fallo presidencial no se resuelven todos los enormes problemas que se presentan en nuestra materia, pero por medio de él, se trata de obtener una solución práctica a la situación de los campesinos y significa un gran avance en la evolución de nuestro derecho.

En cuanto a su contenido político, los fallos presidenciales tienen su origen en la ley del 6 de enero de 1915, representando la expresión de la voluntad popular de depositar en el Presidente de la República la facultad de distribuir la tierra, comprendiendo también el agua y los bosques.

Pasemos ahora al estudio de la repartición de tierras que hicieron algunos presidentes:

Después de Obregón, quien promulgó la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920 demostrando con esto su preocupación por la situación agraria, vino Calles, repartiéndose bajo su régimen 3,045,802 hectáreas; pero consideraba que no bastaba la repartición de tierras, sino que había que otorgar además créditos, preparación técnica, sistemas de riego, adquisición de maquinaria, que son puntos básicos para resolver el problema agrario.

Durante el régimen del Lic. Emilio Portes Gil se repartieron 2,234,583 hectáreas, con base en resoluciones presidenciales que dotaban y restituían tierras a los núcleos de población, carentes o despojados de ellas.

El gobierno de Pascual Ortiz Rubio, repartió en aproximadamente dos años 570,000 hectáreas. Se aprecia que durante su período disminuyó la distribución de tierras y aguas.

El general Abelardo Rodríguez distribuyó una superficie de 1,924,149 hectáreas, volviendo a subir el reparto.

En 1934 asume el poder Lázaro Cárdenas, y repartió durante su gobierno 17,609,139 hectáreas, aumentándose notoriamente las tierras repartidas en comparación con los otros.

El gobierno del Gral. Avila Camacho, repartió únicamente 3,335,575 hectáreas. Quizás el hecho de esta disminución se explique a que en esta época se pasaba por la crisis de la segunda guerra mundial.

En 1946, sube al poder el Lic. Miguel Alemán, quien en materia agraria realiza las reformas al artículo 27 constitucional que aumenta la extensión señalada a las propiedades inafectables, y otorga a los propietarios el derecho de acudir al juicio de amparo, atacando las resoluciones presidenciales. En su régimen se repartieron 3,998,807 hectáreas.

Las resoluciones presidenciales dictadas por Don Adolfo Ruiz Cortines otorgaron una extensión de 3,998,807 hectáreas, sin embargo prestó más atención a las condiciones de vida del campesino, incrementando la producción agrícola por medio del empleo de maquinaria adecuada, abonos y semillas.

En cuanto al régimen del Lic. Adolfo López Mateos, puso a disposición de los campesinos más de 16,000,000 de hectáreas, preocupándose también porque los beneficios de la justicia social llegaran hasta los campesinos.

Sin embargo, hay que tener en cuenta las consideraciones que hace Lucio Mendieta y Núñez al manifestar que: "Hoy conocemos otro aspecto burocrático, en verdad bochornoso, que hace deleznable toda apreciación fundada en los números oficiales que proporcionan las Memorias del Departamento Agrario, especialmente en el período 1946-1952 y consiste en que, a menudo, se alteraron las cifras estadísticas a voluntad y por orden del Jefe del Departamento Agrario, para atenuar los resultados demasiado pobres a fin de dar una falsa impresión sobre el éxito de la gestión agraria en el sexenio mencionado." (6).

No obstante estas objeciones, las resoluciones presidenciales, llevan en sí mismas un gran contenido político que se refleja en la tranquilidad de que hasta cierto punto ha disfrutado nuestro país.

En cuanto al aspecto jurídico de las resoluciones presidenciales, es importante el carácter de definitividad que se les da; en efecto, el artículo 33 del Código Agrario señala

6.—El Problema Agrario de México. Lucio Mendieta y Núñez. México, 1964, pág. 505.

que "El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria." "Sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas."

"Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de esta ley, la que ponga fin a un expediente:

I.—De restitución o de dotación de tierras o aguas;

II.—De ampliación de las ya concedidas;

III.—De creación de nuevos centros de población agrícola;

IV.—De reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable, de acuerdo con ese Código."

Esta situación de inmodificabilidad de las resoluciones definitivas del Presidente de la República se refiere, desde luego, a los recursos ordinarios, pues por lo que respecta al juicio de amparo, si es procedente interponerlo en su contra, pero con ciertas limitaciones que con posterioridad analizaremos.

También nos podemos dar cuenta de que la enumeración que hace el artículo 33 del Código de la materia, respecto a las resoluciones del Presidente de la República es limitativa, sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que "Las resoluciones presidenciales en materia agraria, estando dictadas en asuntos contenciosos administrativos, participan del carácter de las resoluciones judiciales, que por crear o extinguir derechos, producen los efectos de la cosa juzgada y no pueden ser modificadas, sin violar derechos creados de carácter patrimonial" (7). Esta tesis se puede

7.—Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo V, pág. 649; Tomo XV, pág. 335 y 379; Tomo XVIII, pág. 142.

considerar acertada, y le da el carácter de definitivas a todas las resoluciones presidenciales de carácter contencioso administrativo, y no sólo a las enumeradas limitativamente en el artículo 33 del Código Agrario. La Suprema Corte, al considerar que las resoluciones presidenciales pueden adquirir la calidad de cosa juzgada, implícitamente está reconociendo que materialmente el Presidente de la República está realizando una función jurisdiccional, aunque formalmente tenga naturaleza administrativa.

Hemos visto que las resoluciones presidenciales se formulan generalmente con base en el dictamen emitido por el vocal consultivo y aprobado por el Cuerpo Consultivo Agrario, y esas resoluciones las consideramos jurisdiccionales materialmente. Las resoluciones judiciales requieren de determinada forma para su validez y en materia procesal civil comprenden a grandes rasgos los resultandos, los considerandos y los puntos resolutivos. Toda resolución presidencial consta para nosotros de los siguientes elementos: antecedentes o resultandos, consideraciones legales, fundamentos legales y puntos resolutivos.

Así pues vemos que las resoluciones presidenciales tienen que ser escritas y estar dictadas por autoridad competente, que en este caso lo es el Jefe del Ejecutivo, debiéndose fundar en los preceptos legales aplicables al caso particular que resuelve; ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación; en los periódicos oficiales de las entidades correspondientes e inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

Para corroborar lo anterior, tenemos que el artículo 252 del Código Agrario, al referirse a la segunda instancia para dotación de tierras dice: "Las resoluciones presidenciales contendrán:

I.—Los resultados y considerandos en que se informen y funden;

II.—Los datos relativos a las propiedades afectables para fines dotatorios y a las propiedades inafectables que se hubieren identificado durante la tramitación del expediente y localizado en el plano informativo correspondiente;

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

IV.—Las unidades de dotación que pudieron constituirse, las superficies para usos colectivos, parcela escolar y zona de urbanización, el número y nombre de los individuos dotados, así como el de aquellos cuyos derechos deberán quedar a salvo, y

V.—Los planos conforme a los cuales habrán de ejecutarse.”

Para terminar, debemos considerar que el hecho de dictar una resolución presidencial poniendo fin a un expediente, no es el único aspecto importante de las resoluciones tantas veces mencionadas, ni lo es tampoco para los núcleos de población beneficiados, ya que es necesario también que se cumpla con esa resolución, por medio de la ejecución, que en este caso, como lo establece el artículo 35 Fracción II del Código Agrario, está encomendada al Jefe del Departamento Agrario, quien tiene la responsabilidad de hacer ejecutar las resoluciones dictadas por el Presidente de la República. Por lo tanto, aunque es cierto, como lo manifestamos con anterioridad, que es importantísima una resolución presidencial, debido a que la ejecución de los actos para otorgar a los poblados tierras, aguas y bosques, sólo puede surgir con motivo de la existencia previa de aquel mandato, también es cierto que esas resoluciones sólo pueden disfrutarlas los núcleos de población a partir de su debida ejecución.

c).—Fallos presidenciales susceptibles de ser impugnados por medio del juicio de amparo.—Primero trataremos la

procedencia del amparo en contra de resoluciones presidenciales que afecten a los sujetos de derecho agrario considerados como propietarios de tierras y aguas.

Para esto hay que estudiar la fracción XIV del artículo 27 constitucional, la cual en su primer párrafo se refiere a la improcedencia del amparo en general para después en el párrafo tercero establecer un caso de excepción. El párrafo primero señala que: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en 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." Este párrafo al referirse a los propietarios afectados, no hace distinción entre pequeños y grandes propietarios, sino que los abarca a ambos, excluyéndolos de la posibilidad de interponer el juicio de amparo. Esta situación fué creada para evitar que se siguiera abusando del juicio de amparo que entorpecía el desenvolvimiento del proceso agrario.

Pero tampoco era conveniente que se privara del juicio de garantías a los pequeños propietarios, pues uno de los principios básicos de la reforma agraria es el de proteger y más aún, el de desarrollar, la pequeña propiedad. Por esto el artículo 27 constitucional fué reformado por decreto de 31 de diciembre de 1946, en cuanto a la procedencia del juicio de amparo, quedando establecido en el último párrafo de la fracción XIV que: "Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expedita, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas. "Los propietarios o poseedores que no tengan aún certificado de inafectabilidad, pero que en lo futuro se les vaya a expedir, pueden acreditar esta situación con la constancia certificada del Registro Agrario Nacional en la que se exprese que su finca se encuentra inscrita como presunta pequeña propiedad, bien que tal inscripción haya sido hecha por simple solicitud

del interesado o por acuerdo del Cuerpo Consultivo Agrario, en los términos del artículo 31 del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

En cuanto al requisito de la expedición del certificado de inafectabilidad, como condición indispensable para interponer el juicio de amparo, podemos señalar que el legislador tuvo la intención de garantizar por medio de dicho certificado la auténtica pequeña propiedad, pero vemos que la realidad ha sido otra, dejándose sin protección a la pequeña propiedad, puesto que la mayoría de los pequeños propietarios no tienen un certificado de inafectabilidad debido a muchas circunstancias, entre las cuales encontramos su ignorancia, su falta de recursos económicos, lo dilatado de los trámites para obtener el certificado, etc., de tal modo que esa disposición viene siendo contraria a los anhelos de protección a los pequeños propietarios, pues se favorece sólo a unos cuantos por su situación de privilegio, si pudieron obtener un certificado de inafectabilidad, en tanto que la gran mayoría no puede acudir a hacer valer sus derechos como auténticos pequeños propietarios.

El maestro Lucio Mendieta y Núñez manifiesta que "Esta forma de resolver el problema resultó contraria a la esencia misma del juicio de amparo, insuficiente y propicia a maniobras burocráticas inmorales. Si la procedencia de su interposición se supedita a un requisito previo, el amparo pierde eficacia y de institución democrática justiciera, pasa a ser privilegio de quienes pueden cumplir ese requisito. Lo absurdo del sistema adoptado se pone de relieve aun más, si advertimos que se supedita la procedencia del amparo a la posesión previa de un certificado expedido precisamente por el Departamento Agrario, es decir, por la autoridad responsable." (8)

8.—El Problema Agrario de México. Op. cit., pág. 416.

Por esto creo que es necesario modificar en una forma lógica los procedimientos para que se siga protegiendo a los pequeños propietarios y para evitar maniobras y errores en lo que respecta a la procedencia del amparo en materia agraria.

Otro problema que se suscita, es el de que, para que la pequeña propiedad sea respetada por restituciones o dotaciones, se requiere que se trate de una pequeña propiedad agrícola y que esté en explotación.

Ahora bien, ¿qué debe entenderse por propiedad agrícola y cuando se puede considerar que está en explotación?

El tratadista Lucio Mendieta y Núñez, al respecto dice: "¿Qué debe entenderse por propiedad agrícola? ¿La destinada únicamente al cultivo de la tierra?, o ¿una extensión de cincuenta hectáreas ocupadas por una planta avícola puede considerarse como pequeña propiedad agrícola?, para concluir que consiera que a la expresión agrícola debe dársele el más amplio sentido, considerando como tal a toda propiedad que esté destinada al cultivo o a trabajos conexos con la agricultura o que son propios del campo." (9)

En cuanto a la explotación, el mismo tratadista señala que surgen diferentes cuestiones y dice: "Si el propietario de cincuenta hectáreas de tierra o de veinticinco no tiene, en un año, fondos para explotar su tierra ni encuentra quien la explote, puede aparecer inculta en el momento de una afectación agraria, ¿es afectable?. Pensemos en los casos en que es necesario dejar que la tierra descanse uno o dos años y en

aquellos en que el propietario, por falta de fondos o por cualquier otro motivo, sólo ha cultivado la mitad o la tercera parte de su tierra."

Estos conceptos requieren ser aclarados en la Constitución, para que queden bien definidos y evitar abusos en contra de los pequeños propietarios.

Así pues, observamos que el juicio de amparo en cuanto a los propietarios afectados, procede para aquellos propietarios o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se les haya expedido o en el futuro se les expida certificado de inafectabilidad.

Existe otro caso en que si procede el juicio de amparo contra resoluciones emanadas del Presidente de la República aún sin el requisito del certificado de inafectabilidad, y lo encontramos en el artículo 66 del Código Agrario, que dispone: "Quienes en nombre propio y a título de dominio posean, de modo continuo, pacífico y público, tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, tendrán los mismos derechos que los propietarios inafectables que acrediten su propiedad con títulos debidamente requisitados, siempre que la posesión sea, cuando menos, cinco años anteriores a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario."

En este caso sí es procedente la interposición del juicio de amparo contra fallos presidenciales que afecten propiedades, cuya extensión no exceda a los límites fijados para la pequeña propiedad en la fracción XV del artículo 27 constitucional. Es más, hay ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ese sentido. (11)

11.—Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo XXVI, págs. 57 y 58; XLII, págs. 23 y 24, de la Sexta época, (Segunda Sala).

Otro caso de procedencia del amparo en contra de las resoluciones presidenciales, es aquel que se refiere a las partes accidentales o detalles accesorios de las resoluciones; el maestro Mendieta y Núñez pone el ejemplo de que: "Supongamos que el Presidente de la República dicta una resolución definitiva afectando a un latifundio en mil hectáreas para que sean repartidas entre un núcleo de población carente de tierras y en la misma resolución ordena que la maquinaria agrícola empleada por el afectado en la explotación de su propiedad, también debe ser entregada a los beneficiados. En este caso el juicio de amparo no procede por cuanto hace a la dotación o restitución de tierras o aguas; pero sí por lo que se refiere a lo que siendo ajeno a dicha dotación y restitución, carece de base legal." (12)

También procede el juicio de amparo en casos de defectos o excesos en la ejecución de las resoluciones presidenciales, pues si en una resolución presidencial se ordena la afectación de determinada extensión de tierras y en el momento de la ejecución se afecta una cantidad mayor, desde luego que es procedente el juicio de garantías.

Por último estudiaremos la procedencia del amparo en contra de las resoluciones presidenciales que afecten o violen las garantías de los campesinos peticionarios de tierras.

La procedencia del juicio de amparo en favor de los campesinos ha existido desde que entró en vigor la Constitución de 1917, siendo esto evidente pues en nuestra materia de lo que se trata es de hacer una distribución equitativa de la tierra, otorgándola a aquellos individuos que carecen de

12.—El Problema Agrario de México. Op. Cit., pág. 287.

ella, y como esas personas son generalmente sujetos de escasa cultura y de pocos medios económicos, se trata de protegerlos para evitar que se cometan en su contra bien sea por particulares o por autoridades, actos que vayan en su perjuicio sumiéndolos aún más en la miseria.

El amparo lo pueden tramitar las comunidades agrarias como entidades socio-económicas y jurídicas o bien sus miembros particularmente considerados; es decir, procede a favor de los ejidos, de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, de los ejidatarios y de los comuneros.

Ahora bien para que proceda el juicio de amparo a favor de los sujetos mencionados y para que disfruten de los beneficios proteccionistas que se otorgan a los campesinos al iniciar un juicio de garantías, debe tratarse de una resolución presidencial que se traduzca en la privación de la propiedad o de la posesión y disfrute de las tierras, aguas y bosques que pertenezcan bien a un ejido o a un núcleo de población.

CAPITULO TERCERO.

NOCIONES GENERALES SOBRE EL JUICIO DE AMPARO.—

- a).—Su naturaleza. b).—Las partes en el juicio de amparo. c).—El amparo directo e indirecto. d).—Ejecutorias.

Naturaleza del Juicio de Amparo.—El juicio de amparo está reglamentado fundamentalmente por los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República y tiene por objeto la protección de las garantías individuales consagradas en los 28 primeros artículos de nuestra Carta Magna, así como el mantenimiento de la soberanía local y federal.

El juicio de amparo tiene como finalidad suprema la de mantener inviolable la Constitución y además la de velar por el debido respeto de la aplicación de las leyes secundarias. Si bien es cierto que de acuerdo con el artículo 103 de la Constitución la procedencia del juicio se limita a la tutela de las garantías individuales y a mantener a las autoridades federales y locales dentro de la órbita de su competencia, igualmente es verdad que debido a las garantías de legalidad amplísimas que consignan los artículos 14 y 16 se le ha dado a nuestra institución toda esa amplitud que señalamos.

Al surgir los regímenes constitucionales, surgieron dos tendencias antagónicas de preservación Constitucional que son:

La de Control por Organo Político y la de Control Jurisdiccional que a su vez se tramita por vía de acción o por vía de excepción.

El control por Organo Político fué ideado por Siéyes, y se caracteriza porque la solicitud de declaración de inconstitucionalidad la hacen las mismas autoridades contra las responsables de la violación. El porcedimiento no es contencioso, el poder contralor solo hace un estudio acerca de la ley o acto reclamado y emite su opinión libremente, sin revestir la forma de una sentencia y la declaratoria de inconstitucionalidad tenía efectos absolutos aprovechando a todas las personas.

En cambio el sistema de control por Organo Jurisdiccional se ejercita siempre por los particulares afectados, se tramita en forma de juicio oyendo a la autoridad responsable, recibiendo pruebas, permitiendo que se alegue y se dicte una sentencia, que tiene efectos relativos porque solo beneficia al particular que ejercitó la acción o la excepción.

En México es el Control Jurisdiccional por vía de acción el que configura su estructura, a diferencia de los Estados Unidos en que el mismo Control Jurisdiccional se realiza por vía de excepción.

En el control por vía de excepción la impugnación se hace a título de defensa en un juicio previo en el que uno de los litigantes invoca la ley que se reputa inconstitucional y que el juez del conocimiento ha aplicado, obligando así al Juez común a que analice su fallo.

El control por vía de acción se desarrolla en forma de verdadero proceso judicial como lo anotamos arriba. Conociendo del juicio una autoridad distinta a la responsable.

Entremos ahora al estudio de algunas definiciones y conceptos sobre el amparo de algunos autores.

El Lic. José Becerra Bautista al hablar de la naturaleza jurídico-procesal del juicio de amparo judicial en su obra nos dice: "Es un proceso impugnativo extraordinario de carácter federal, que produce la nulidad del acto reclamado y de los que de él derivan" (1). Y afirma que es un verdadero proceso impugnativo porque se trata de una tramitación especial iniciada a petición de parte, tendiente a depurar una resolución dictada por una autoridad sobre la cual ésta no puede volver a juzgar, y que está encomendada a otro órgano jurisdiccional, sujeto a procedimientos y efectos jurídicos especiales.

El maestro Héctor Fix Zamudio, en una conferencia pronunciada en el Aula Pallares el 27 de marzo de 1968, nos dice que el amparo judicial es: "Un recurso extraordinario de nulidad que en nada difiere de la casación."

Dice que es un recurso porque se tramita ante una Superioridad, como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, claro que de distinto fuero, y que por tanto vendría a ser otra instancia. Mencionó también en su conferencia, que algunos autores manifestaban que no se trataba de un recurso, puesto que las partes que intervinieron en la anterior instancia y los recursos se caracterizan porque las partes que intervienen son las mismas. Es decir los autores dicen que en el Juicio de amparo las partes serían la autoridad responsable o sea el juez y el quejoso, dándose poca ingerencia al tercero perjudicado. Pero el Lic. Fix Zamudio dice que en realidad el Juez no es parte en el juicio de amparo, ya que se concreta únicamente a rendir su informe justificado sin que tenga un interés verdadero en que su sentencia no sea declarada nula;

1.—El Proceso Civil en México. José Becerra Bautista. México, 1963. Libro tercero pág. 202.

en tanto que el tercero perjudicado tiene mayor intervención en el juicio y además puede formular alegatos. Además lo considera como extraordinario porque sólo procede una vez que se han agotado todos los medios ordinarios de impugnación, y es de nulidad porque se concreta precisamente a declarar nulo el acto que se considere inconstitucional.

Por último el maestro Fix Zamudio sostiene que la casación y el amparo judicial son la misma cosa, es decir un recurso extraordinario de nulidad, a pesar de las críticas que hacen algunos autores y de señalar dichos autores algunas diferencias. Por ejemplo se dice que la casación se ejerce en interés público más que para la protección de los intereses privados, es decir el interés de los litigantes no se afecta sino accesoriamente ante la Corte, cuyo papel principal es el de ejercer la salvaguarda de la legalidad; sin embargo el maestro Fix sostiene que esto no es exacto y que sí tenía en cuenta el interés de los litigantes. Y así dió varios criterios que sustentaban la diferencia entre la casación y el amparo, llegando siempre a la conclusión de que las dos instituciones eran básicamente iguales. A pesar de todas las explicaciones del Lic. Fix Zamudio, yo considero que el amparo sí es un verdadero juicio, ya que tiene mayores características de éste que de un recurso.

El maestro Ignacio Burgoa, en su obra "El Juicio de Amparo", dice que no es conveniente tratar de elaborar una definición del amparo porque se puede incurrir en defectos tautológicos o errores de exceso o de defecto, y por eso dice que se conforma en describirlo sintéticamente de la forma siguiente: "El amparo es una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad (lato sensu) que, en detrimento de sus derechos o intereses jurídicos particulares, viole la Constitución. Esta misma idea, expresada en otros términos, nos describe al amparo como una institución jurídica de tutela directa de la Constitución o indirecta y extraordinaria de la legislación secundaria (control constitucional y legal-género próximo) que se traduce en un procedimiento autónomo de carácter contencioso (control jurisdiccional en vía de acción-dife-

rencia específica) y que tiene por objeto invalidar, en relación con el gobernado en particular y a instancia de éste, cualquier acto de autoridad (lato sensu) inconstitucional o ilegal que lo agravia." (2)

Como el maestro Burgoa nos dice que el amparo es una institución procesal, hay que entender qué es una institución. Para M. Houriou la institución es "Una organización social dotada de permanencia porque descansa sobre una idea o sobre un conjunto de ideas a cuyo servicio se ponen las voluntades de los hombres. Por ejemplo, una monarquía" (3). Pudiendo entonces determinar que al decir el Lic. Burgoa que se trata de una institución procesal, se refiere a un conjunto de normas unificadas entre sí, tendientes a garantizar la constitucionalidad de los actos de autoridad y que son permanentes en el tiempo y en el espacio. En cuanto al gobernado, vendría a ser la persona física o moral que resintiera los actos de autoridad violatorios de las garantías constitucionales. Por lo que respecta al concepto de autoridad (lato sensu), lo analizaremos en otro de los incisos al referirnos a las partes en el juicio de amparo.

Por lo anterior podemos señalar que el amparo sí es un juicio, tendiente a restituir a las personas en el goce de las garantías violadas. Es un juicio porque reúne las características del mismo, es decir, es una controversia que se caracteriza por la pretensión de una parte (quejoso) y la oposición de otra (autoridad responsable) que se dirime ante una autoridad competente (Juez de Distrito, Tribunal Colegiado de Circuito o Suprema Corte de Justicia de la Nación) y que puede

2.—El Juicio de Amparo. Ignacio Burgoa. México, 1966 pág. 169.

3.—Precis de Droit Constitutionnel. pág. 15. Citado por Eduardo Pallares en su Diccionario de Derecho Procesal Civil. México, 1966. pág. 400.

ser resuelta por resolución que es susceptible de adquirir el carácter de cosa juzgada.

b).—Las partes en el juicio de amparo: El artículo 5o. de la Ley de Amparo señala que son partes en el juicio de amparo: "I.—El agraviado o agraviados; II.—La autoridad o autoridades responsables; III.—El tercero o terceros perjudicados y IV.—El Ministerio Público Federal, quien podrá abstenerse de intervenir cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público."

En cuanto al concepto de parte, la Enciclopedia Esparsa nos dice: "Es parte la persona interesada en un juicio y que sostiene en él sus pretensiones, compareciendo por sí mismo o por medio de otras que la representen real o presuntivamente. En general, las partes que intervienen en un juicio son dos: actor que presenta la demanda ejercitando la acción y reo que es de quien se exige el cumplimiento de la obligación que se persigue mediante la acción. Puede haber un número indefinido de actores y de reos." (3)

Por lo que hace al juicio de amparo, no tenemos problemas en determinar una noción clara de lo que es parte, porque como ya vimos, en el artículo 5o. de la Ley de Amparo se expresa con toda claridad quienes son las partes en el Juicio de garantías.

Ahora pasaremos al estudio de cada una de las partes señaladas.

4.—Diccionario de Derecho Procesal Civil, op. cit. pág. 557.

QUEJOSO O AGRAVIADO.— El artículo cuarto de la Ley de amparo nos dice: "El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, o por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor."

Entonces, según el artículo cuarto podemos entender por quejoso, a la persona bien sea física o moral, que resienta en sí o en sus bienes perjuicio por acto de autoridad. Debemos tener en cuenta que el quejoso no es necesariamente la persona que promueve el juicio, pues éste puede promoverlo el representante del perjudicado, el defensor si se trata de alguna causa criminal, o algún pariente o persona extraña, en los casos en que la ley lo permita expresamente.

El maestro Ignacio Burgoa dice que el concepto de quejoso o titular de la acción de amparo, es complejo y variado, y que para analizarlo hay que tomar en cuenta las tres fracciones del artículo 103 constitucional, el cual dice expresamente: "Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.—Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales;

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

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

El Lic. Burgoa dice que en lo que respecta a la fracción I, el quejoso es; "El gobernado (elemento personal) contra quien cualquier autoridad estatal (elemento autoridad) realiza

un acto (lato sensu) violatorio de cualquier garantía individual que la Constitución otorga a aquél (elemento objetivo legal de la contravención), ocasionándole un agravio personal y directo (elemento consecuente o de consecuencia), o sea es el gobernado (elemento personal), a quien cualquier autoridad estatal (elemento autoridad), ocasiona un agravio personal y directo (elemento consecuente o de consecuencia), violando para ello una garantía individual (elemento teleológico legal de la contravención), bien por medio de un acto en sentido estricto o de una ley (acto reclamado)" (5).

En cuanto a la fracción segunda del artículo 103 constitucional, Burgoa dice que el quejoso es: "Aquel gobernado contra quien la autoridad federal realiza un acto (latu sensu), invadiendo la esfera de competencia de los Estados o de las autoridades locales, y que trae como consecuencia la causación de un agravio personal y directo. Y agrega que el quejoso es: "El gobernado (elemento personal), a quien cualquier autoridad federal (elemento autoridad) ocasiona un agravio personal y directo (elemento consecuente o de consecuencia), contraviniendo para ello la órbita constitucional o legal de su competencia respecto de las autoridades locales (elemento teleológico-normativo de la violación), bien sea mediante un acto en sentido estricto o de una ley (acto reclamado). (Hipótesis de la segunda fracción)" (6).

Por lo que hace a la fracción tercera del artículo 103 constitucional, nos dice que el quejoso es: "El gobernado (elemento personal), a quien cualquier autoridad local (elemento autoridad) origina un agravio personal y directo (elemento

5.—El Juicio de Amparo. Op. Cit. págs. 287 y 280.

6.—El Juicio de Amparo. Op. Cit. págs. 288 y 289.

consecuente o de consecuencia), infringiendo para ello la órbita constitucional o legal de su competencia frente a las autoridades federales (elemento teleológico-normativo de la contravención), bien sea por medio de un acto en sentido estricto o de una ley (acto reclamado). (Hipótesis de la fracción tercera)" (7).

En cuanto a las fracciones II y III del artículo 103, es importante saber que cuando se ha invadido la esfera de competencia de la Federación o de los Estados, éstos son los quejosos, sin que así sea. El Lic. Burgoa señala que "el amparo se promoverá siempre a instancia de la parte agraviada, esto es, aquella que en forma directa y personal resiente un daño o un perjuicio provocados por un acto o una ley en los términos del artículo 103 de la Constitución, personalidad o inmediatez en el agravio que no experimentan ni la Federación ni los Estados..." (8).

Para concluir con el concepto de quejoso y para simplificar las ideas expuestas por el Lic. Ignacio Burgoa, consideramos que el quejoso es la persona (física o moral) que sufra en su propia persona o en su patrimonio un perjuicio por algún acto de autoridad o por una ley, que viole las garantías individuales o que se restrinja la soberanía de los estados por la autoridad federal o viceversa.

AUTORIDAD RESPONSABLE.—Para el maestro Pallares el vocablo autoridad tiene diversas acepciones:

"a).—La fuerza jurídica que dimana de la ley o de la costumbre;

7.—El Juicio de Amparo, Op. Cit. pág. 289.

8.—Diccionario de Derecho Procesal Civil, Op. Cit. pág. 100.

b).—La fuerza lógica o científica que tienen las doctrinas de los juriconsultos;

c).—La facultad o potestad de que goza una persona para hacer alguna cosa u ordenar algo;

d).—La persona o personas en quienes reside el poder público;

e).—La potestad que tiene una persona sobre otra, como el padre sobre el hijo, el tutor sobre el pupilo, etc;

f).—La fuerza, valor y trascendencia de la cosa juzgada" (8).

De todas estas acepciones, las que se podrían aplicar a la noción de autoridades responsables, serían las señaladas en los incisos c) y d').

Los Lics. Ignacio Soto Gordo y Gilberto Liévana Palma dicen que: "Desde el punto de vista del derecho administrativo, y siguiendo a los tratadistas de la materia, entre los cuales se destacan D'Alessio y Petroziello, en el Derecho Italiano, se considera que toda autoridad debe tener las siguientes características:

I.—El Status de Imperio, o sea la investidura de poder.

II.—Actuar en función de cometidos estatales.

III.—Que esos cometidos estén de acuerdo con las funciones estatales que le corresponde conforme a la ley.

IV.—Disponer de la fuerza pública.

De lo anterior se concluye que, para la procedencia del juicio de amparo, no es necesario que la autoridad a quien se señala como responsable llene todos los requisitos teóri-

cos antes enunciados, sino que basta que realice los actos reclamados, con o sin competencia, válida solamente al que puede disponer de un poder público" (9).

Esta tesis de que la autoridad responsable no necesita reunir todos los requisitos teóricos mencionados para que proceda el amparo, se ve reforzada por una ejecutoria de la Suprema Corte que dice: "Se entiende por autoridad a un órgano del Estado, investido legalmente de la facultad de decisión y del poder de mando, necesario para imponer a los particulares sus propias determinaciones o las que emanan de algún otro órgano del Estado; pero tratándose del juicio de amparo, no debe examinarse este concepto con el criterio antes expresado, en cuanto debe exigirse la atribución legal de las facultades correspondientes como indispensables para que un funcionario, agente o empleado, pueda ser considerado como autoridad, ya que de tenerse como necesaria esta circunstancia, se llegaría a la conclusión absurda de que el amparo no procede cuando un órgano del estado obra fuera de su competencia legal, en perjuicio de los particulares, siendo estos casos indudablemente, los que requieren con más imperiosa necesidad, la intervención de la justicia federal. Según Vallarta y otros constitucionalistas mexicanos, deben considerarse como autoridades para los efectos del amparo, todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, ya que por esa consecuencia están en posibilidad de obrar, no como simples particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos por el hecho mismo de ser pública la fuerza de que disponen. Los actos de autoridad puede ser una resolución que afecte a unos y otros órganos del Estado, dentro o fuera de sus atribuciones legales" (Tomo XIV, pág. 5033) (10).

9.—Suspensión en el Juicio de Amparo. Ignacio Soto Gordo y Gilberto Liévana Palma. México, 1959. Pág. 12.

10.—Diccionario de Derecho Procesal Civil. Op. Cit. págs. 100 y 101.

Para acabar hay que hacer alusión a que la Ley de Amparo en su artículo 11 señala: "Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trate de ejecutar la ley o el acto reclamado."

Esta definición de nuestra ley, aunada a los conceptos vistos, nos dan una idea clara de lo que es autoridad responsable, considerando tal autoridad como las personas u órganos que disponen de la fuerza pública para hacer cumplir sus determinaciones, por circunstancias legales o de hecho y que dictan u ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar un acto que se considera arbitrario e inconstitucional.

EL TERCERO PERJUDICADO.—El artículo 5o. de la Ley de Amparo, en la fracción III, nos dice que pueden intervenir con el carácter de tercero o terceros perjudicados:

"a).—La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento";

"b).—El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad";

"c).—La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo";

"d).—El Ministerio Público Federal, quien podrá abstenerse de intervenir cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público."

En cuanto al inciso a) que se refiere a la materia civil y laboral, la Ley es bastante clara al respecto. Así lo dice también el Lic. Burgoa y sólo agrega que la Suprema Corte: "Ha interpretado extensivamente el concepto de tercero perjudicado contenido en el inciso "A" de la fracción III del artículo 5o. de la Ley de Amparo, al considerar no solamente como tal a la contraparte del agraviado o cualquiera de las partes en el juicio o procedimiento no penal del que emane el acto reclamado, sino a todas las personas que tengan derechos opuestos a los del quejoso e interés, por lo mismo, en que subsista el acto reclamado" (12).

En lo que hace al inciso b) que se refiere a la materia penal, el maestro Burgoa afirma con razón que esa hipótesis prevé sólo juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal recaídos en la materia o en el incidente de reparación del daño o de responsabilidad; y dice: "La ley incurre en una grave omisión, pues deja de establecer quién es el tercero perjudicado en los juicios de amparo en los que el acto reclamado emane del juicio penal principal, o sea, cuando no concierne a la materia de reparación o de responsabilidad en favor del ofendido por el delito. En estos casos cuando el quejoso sea el procesado, el tercero perjudicado no debe ser otro que el Ministerio Público, a quien indudablemente la ley deja de reconocer tal carácter". (13).

En cuanto al inciso c) que se refiere a la materia administrativa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido que ampliar el concepto de tercero perjudicado; y así lo señalan los autores Ignacio Soto Gordo y Gilberto Liéva-

12.—El Juicio de Amparo. Op. Cit. pág. 307.

13.—El Juicio de Amparo Op. Cit. págs. 308 y 309.

na Palma, al decir : "Debe entenderse en el sentido de considerar terceros perjudicados a todos los que tengan derechos opuestos a los del quejoso e interés por lo mismo, en que subsista el acto reclamado, pues de otro modo se les privaría de la oportunidad de defenderse; de manera que conforme a este criterio ya no resulta tercero perjudicado únicamente quien haya gestionado en su favor el acto reclamado, sino toda persona que no habiéndolo gestionado en su favor demuestre tener un interés legítimo en la subsistencia o insubsistencias del acto reclamado" (14).

Es importante conocer bien quién tiene el carácter de tercero perjudicado, pues el artículo 116 de la Ley de Amparo, en su fracción II, impone al quejoso la obligación de señalar en su demanda a este.

EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.— La Constitución Política en su artículo 102, señala: "La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte de Justicia." "Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal. . ." "El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales. . ."

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno. Tanto él como sus agentes se someterán

estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta, omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones."

De lo anterior podemos deducir que el Ministerio Público Federal tiene las siguientes facultades: Perseguir los delitos del fuero federal, asesorar al Gobierno en materia jurídica, representar a la Federación ante los Tribunales e intervenir en el juicio de amparo.

Por lo que respecta a la intervención del Ministerio Público, en el juicio de amparo, el artículo 107, fracción XV, de la Constitución nos dice: "El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público."

En cuanto a la última parte de esta fracción, se nota que queda al arbitrio del Ministerio Público el intervenir o no en el juicio de garantías, pues a dicha institución corresponde decidir si existe interés público o no.

El artículo 5o. fracción IV de la Ley de Amparo considera al Ministerio Público Federal como parte, aunque aquí también esté a su arbitrio el intervenir en el juicio de garantías.

Generalmente y en la realidad, los Agentes del Ministerio Público son quienes realizan los pedimentos que sean procedentes en los amparos. Sin embargo el maestro Burgoa dice que "deben otorgársele todos los derechos que la Ley y la jurisprudencia consagran en favor de las demás partes en el juicio de garantías, sobre todo el de interponer los recursos que procedan" (15).

Para terminar debemos señalar, como dice el Lic. Guillermo Colín Sánchez que "El Ministerio Público Federal, cuida de la legalidad y del respeto a la Constitución en representación de la sociedad, pugnando por la estabilidad de las garantías individuales" (16).

c).—El amparo directo e indirecto.—Los amparos directos son aquellos que se interponen ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante los Tribunales Colegiados de Circuito, tramitándose en una sola instancia, y procede contra sentencias definitivas pronunciadas en juicios civiles o penales o laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

El artículo 44 de la Ley de Amparo, reformado, nos dice: "El amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá directamente ante la Suprema Corte de Justicia en los casos de su competencia y en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 45 de la misma ley establece los casos en que el amparo se promoverá directamente ante el Tribunal Colegiado de Circuito dentro de cuya jurisdicción resida la autoridad que pronuncie la sentencia o el laudo.

En cuanto a la sentencia definitiva, el artículo 46 nos dice: "Para los efectos de los dos artículos anteriores, se entenderán por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas."

16.—Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Guillermo Colín Sánchez. México, 1964. pág. 125.

“También se considerarán como sentencias definitivas las dictadas en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil, cuando los interesados hubieren renunciado expresamente a la interposición de los recursos ordinarios que procedan, si las leyes comunes permiten la renuncia de referencia.”

De lo anterior podemos inferir que para que sea procedente el juicio de amparo directo se debe de tratar de sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, y en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Los artículos 44 y 45 de la Ley de Amparo nos mencionan cuándo es competente La Suprema Corte de Justicia de la Nación y cuándo los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de los juicios de amparo directos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de los amparos directos por violaciones que se cometan durante el procedimiento o en la sentencia misma en los casos de su competencia y en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Los Tribunales Colegiados de Circuito conocerán del amparo directo contra sentencias definitivas o laudos, fuera de los casos previstos en el artículo 44 de la Ley de Amparo.

En cuanto a los amparos indirectos, son aquellos que se formulan ante los Jueces de Distrito y son recurribles en revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito o sea que pueden pasar por dos instancias. Desde luego la otra instancia puede ser ante los Tribunales Colegiados o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que respecta a la procedencia del juicio de amparo indirecto, el artículo 114 de la Ley de Amparo reformada, señala: “El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

I.—Contra leyes que, por su sola expedición, causen perjuicio al quejoso;

II.—Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

III.—Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében.

IV.—Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

V.—Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería.

VI.—Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados en los casos de las fracciones II y III del artículo 1o. de esta ley."

En cuanto a la terminología, el maestro Ignacio Burgoa, considera que es más apropiado llamarle amparo bi-instancial que amparo indirecto. En efecto, el autor mencionado nos dice: "En vez de llamar al juicio de garantías de que conoce un Juez de Distrito en primera instancia y la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito en segunda mediante el recurso de revisión, "amparo indirecto", se le podría designar ventajosamente con el nombre de amparo bi-instancial, por contener en su resolución definitiva dos instancias. Por el contrario, a aquel juicio de amparo que directamente se promueve ante la Suprema Corte o ante dichos Tribunales, debería llamársele amparo uni-instancial, por razones evidentes y obvias" (17)

Considero que es acertada esta teoría del Lic. Burgoa, pero por razones prácticas, se ha empleado y se seguirá empleando el término de amparo indirecto, además de que es una costumbre en nuestro medio jurídico designar a este tipo de amparo con el nombre de indirecto.

No sólo esto, no es forzoso que tengan dos instancias. Puede no haber revisión. Se llama "directo" o "indirecto" porque se considera que la jurisdicción original correspondía a la Suprema Corte.

d).—*Ejecutorias.*—En capítulos anteriores, hemos señalado que la certeza jurídica es una situación indispensable dentro de nuestro derecho, ya que de ella depende el evitar constantes litigios. Y vimos que una sentencia al declararse ejecutoriada, al adquirir el carácter de cosa juzgada, no puede ser derogada ni revocada por otra sentencia u otro acto, es decir se considera como irrevisable. Por medio de esta situación, se logra despejar la incertidumbre del derecho.

En cuanto al juicio de amparo, el capítulo X título primero de la Ley de Amparo, nos habla de las sentencias, sin que se haga alusión a las ejecutorias, sin embargo el capítulo XII del mismo título, que habla de la ejecución de las senten-

cias, en sus artículos 104, 105, 106, 107, etc., si hace alusión al término ejecutoria.

En el juicio de amparo una sentencia puede alcanzar la categoría de ejecutoria por ministerio de ley o por declaración judicial.

En cuanto a la primera, el Lic. Burgoa nos dice: "Es esta la que de pleno derecho, sin necesidad de cualquier acto posterior, se considera ejecutoriada, bastando que reúna los requisitos y condiciones para el efecto. . . En el juicio de amparo las sentencias que causan ejecutoria por ministerio de ley, ipso jure, desde el momento en que entran a la vida procesal, son aquellas que recaen en los amparos respecto de los cuales la Suprema Corte (funcionando en Pleno o en Salas) o los Tribunales Colegiados de Circuito conocen en única instancia (amparos directos), y las que pronuncien en los procedimientos relativos a la substanciación de los recursos de revisión, de queja o de reclamación en sus respectivos casos" (18)

En cuanto a la segunda forma de adquirir la categoría de cosa juzgada, el mismo autor nos dice: "Puede decirse que una resolución definitiva en nuestro juicio constitucional se convierte en ejecutoria por declaración judicial en los siguientes casos: a).—Cuando no se interponga el recurso que al efecto señala la Ley de Amparo dentro del término legal. b).—Cuando el recurrente se desiste del recurso intentado o por intentar en contra de la sentencia de amparo pronunciada por un Juez de Distrito. c).—Cuando hay consentimiento expreso de la sentencia, es decir cuando las partes manifiestan verbalmente, por escrito o por signos inequívocos su conformidad con dicha resolución." (19).

18.—El Juicio de Amparo. Op. Cit. pág. 475.

19.—El Juicio de Amparo. Op. Cit. págs. 476 y 477.

CAPITULO CUARTO.

EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA.—a).—Antecedentes históricos a partir de la ley de 6 de enero de 1915.—b).—Procedencia del amparo en materia agraria.—c).—El amparo y la caducidad, la preclusión, el desistimiento, el sobreseimiento y la suplencia de la queja.

a).—Antecedentes históricos del juicio de amparo en materia agraria a partir de la ley del 6 de enero de 1915.—Esta ley fue expedida por Don Venustiano Carranza y es interesante estudiar su artículo 10, que dice: "Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, **PODRAN OCURRIR ANTE LOS TRIBUNALES A DEDUCIR SUS DERECHOS,** dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término, ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles".

Desde que entró en vigor la Constitución de 1917 hasta que se reformó el artículo 10 de la ley de 6 de enero, procedió el juicio de amparo, retardándose con esto la reforma agraria.

Nos encontramos entonces con que el artículo 103 como el 107 de la Constitución de 1917, no niegan a nadie, que fuera afectado por dotaciones o restituciones ejidales, la interposición de recursos ordinarios o el juicio de amparo.

Se tenía como base la igualdad ante la ley, por lo que ninguno quedaba excluido de ir a un juicio de amparo. Podían por tanto reclamar sus derechos por esa vía no sólo los núcleos de población, sino los terratenientes, los que debían antes agotar el recurso ordinario establecido por el artículo 10 de la ley de enero de 1915. Ese artículo daba a los propietarios afectados por dotaciones o restituciones de tierras el derecho de acudir ante los tribunales en el plazo de un año, para reclamar la regularidad del procedimiento.

En vez de hacer uso de este recurso acudían los terratenientes directamente al juicio de amparo, por lo que la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desechaba todas estas demandas, pues debían agotar antes los recursos ordinarios, como uno de los principios del juicio de amparo, que es el de definitividad, siendo ese recurso previo ordinario, el que establecía el citado artículo 10 de la ley del 6 de enero de 1915.

Así, y debido a la posibilidad de interponer el juicio de garantías en contra de las autoridades encargadas de realizar la reforma agraria, se agravó la lentitud con que se resolvían los expedientes dotatorios y restitutorios.

Esto fue debido a que se trató de resolver un problema eminentemente económico y social con un criterio simplemente jurídico.

En efecto, el juicio de amparo garantizaba en este caso fielmente las garantías individuales, no así las sociales; de tal

manera que al estar desprovisto de disposiciones sociales, el juicio de amparo vino a constituirse como un beneficio del latifundismo. Al acudir al amparo el latifundista entorpecía las aspiraciones agrarias, desde el momento en que retrasaba la restitución o la dotación, ya que la Suprema Corte de Justicia, por el rezago catastrófico de expedientes, dejaba sin resoluciones rápidas estos juicios.

Ahora bien, al sustentar la Suprema Corte de Justicia que el quejoso que haya sido privado de sus tierras debía agotar el recurso ordinario que establecía el artículo 10 de la ley del 6 de enero de 1915 y después se iba al amparo, se retrasaba más aún el juicio agrario. Se constituía así un obstáculo muy serio para la rápida redistribución de la tierra, acarreando desorientación en el campesino, pues por una parte se le dotaba o restituía la tierra, y por la otra, se detenía el curso de esas dotaciones y restituciones. Así muchas veces la Suprema Corte llegó a ordenar la devolución de las tierras a los antiguos propietarios que en ocasiones eran latifundistas.

Esta situación siguió en vigor desde que la Constitución de 1971 fué creada hasta la reforma del citado artículo 10 de la ley del 6 de enero de 1915 que fué hecha el 23 de diciembre de 1931 y que negó a los propietarios afectados por dotaciones o restituciones, todo recurso legal y, especialmente, el juicio de amparo.

El precepto mencionado quedó vigente el 15 de enero de 1932 en la forma siguiente: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubieren dictado en favor de los pueblos o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni el extraordinario de amparo. Los afectados con dotaciones tendrán solamente derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Ese derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año a contar de la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido este término ninguna reclamación será admitida".

En esta reforma se ve el deseo de crear cierta estabilidad en el campo y elevar el nivel económico y social del campesino. Pues se consideraba como un obstáculo del que se valían los latifundistas para retardar la reforma agraria.

Quiero hacer notar que en este caso no se tomó en cuenta al pequeño propietario que fuera despojado de sus tierras, ya que la negación del juicio de amparo fué absoluta, sin hacer distinción alguna entre latifundistas y pequeño propietario.

La exposición de motivos de la iniciativa que reforma el tantas veces mencionado artículo 10 de la ley del 6 de enero de 1915, expresa: "Las autoridades agrarias han venido poniendo en posesión de las tierras a muchos pueblos; pero los latifundistas nunca han quedado conformes con la aplicación de la ley, y han recurrido al juicio de amparo, creando una situación de intranquilidad entre los campesinos".

Más tarde, en 1934, se reforma el artículo 27 de la Constitución a la que se incorpora la ley del 6 de enero y se ratifica expresamente la privación del derecho de acudir ante los tribunales en juicio ordinario o extraordinario de amparo a los propietarios afectados en resoluciones ejidales, dictadas en favor de los pueblos. Es decir, se confirmó el artículo 10 de la ley del 6 de enero de 1915 reformada en 1931, dando lugar a las fracciones 14 y 15 del artículo 27 Constitucional.

La fracción XIV del artículo 27 quedó en la siguiente forma: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubieren dictado en 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".

Esta reforma del artículo 27 se basó como habíamos dicho, en la finalidad de evitar el entorpecimiento de la reforma agraria, pasándose por alto la necesidad que tenía el pequeño propietario de hacer valer sus derechos al ser despojado de sus tierras y aguas.

Esta situación, en concreto, tuvo un aspecto positivo y un aspecto negativo. En cuanto al primero, porque el ritmo de las dotaciones y restituciones de tierras y aguas alcanzó mayores proporciones en favor de los campesinos. En cuanto al segundo, se deja a los pequeños propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias, carentes de todo recurso legal, impidiéndoseles acudir ante los tribunales en demanda de amparo, aun cuando hayan sido objeto de un acto arbitrario de autoridad.

Tomando en cuenta el legislador este problema, se adicionó por decreto del 31 de diciembre de 1947 la fracción XIV de la Constitución en la siguiente forma: "Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas".

Estamos de acuerdo con la anterior reforma por cuanto que las metas de la reforma agraria son fundamentalmente res-tituir o dotar de ejidos a todos los indígenas que carecen de tierras y además crear y proteger a la pequeña propiedad. En lo que no estamos de acuerdo es que el juicio de amparo se supedite a la existencia de un certificado de inafectabilidad. Este tema ha sido muy debatido y se han propuesto varias so-luciones, las cuales no podemos analizar por lo breve de nues-tro estudio.

De todo lo anterior podemos resumir lo siguiente: La re-gla es la improcedencia del juicio de amparo en tratándose de resoluciones dotatorias o restitutorias y la excepción es la pro- cedencia del juicio de garantías cuando se trate de resolucio- nes que afecten pequeñas propiedades agrícolas o ganaderas, que se encuentren explotadas y a las cuales se les haya otorga- do o en el futuro se les otorgue certificado de inafectabilidad.

b).—Procedencia del amparo en materia agraria.—Sólo haremos unas breves consideraciones, pues este tema se trató ya en el capítulo segundo, inciso c).

Desde luego es procedente el juicio de amparo en favor de los núcleos de población, quienes gozan de personalidad jurídica en nuestro derecho y que son considerados entidades socio-económicas y jurídicas. También lo pueden interponer los campesinos o ejidatarios considerados individualmente.

Los campesinos, ejidatarios y comunidades ejidales como entidades de derecho social, son centros de imputación de la norma jurídica, por lo que son susceptibles de ser afectados en su esfera jurídica por actos de autoridad. Pero su situación económica, social y cultural los ponía en una situación de desigualdad frente a los terratenientes.

Tomando en cuenta el estado que guardaba esa clase social débil, se tuvieron que dar nuevas orientaciones de carácter social al juicio de garantías, tendientes a proteger a la clase campesina, orientaciones que veremos más adelante.

En cuanto a los pequeños propietarios, también pueden interponer el juicio de amparo cuando los predios que posean sean agrícolas o ganaderos, estén explotados y a los que se haya expedido, o en el futuro se expida certificado de inafectabilidad.

Existe otro caso en que procede el juicio de amparo aún sin poseer el certificado de inafectabilidad previsto en el artículo 66 del Código Agrario, que establece: "Quienes en nombre propio y a título de dominio posean, de modo continuo, pacífico y público, tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, tendrán los mismos derechos que los propietarios inafectables que acrediten su propiedad con títulos debidamente requisitados, siempre que la posesión sea, cuando menos, cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario".

Cuando sea un campesino o individuo poseedor de una extensión de tierra cuya superficie no exceda de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o su equivalente en otras

clases de tierra; de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de trescientas hectáreas cuya explotación se destine al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales; de 150 hectáreas destinadas al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo; hasta 5,000 hectáreas de terreno dedicado al cultivo del guayule en algunos estados del norte, y por el término de cincuenta años prorrogables hasta por veinte años más; extensión suficiente para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor (artículos 104 y 114 del Código Agrario), el que es afectado por una resolución presidencial, tendrá posibilidad de hacer valer el juicio de garantías si ha poseído por un término de cinco años o más las tierras a que nos referimos, a nombre propio y a título de dominio, reuniendo los requisitos de la prescripción positiva.

También es procedente el juicio de amparo contra actos de autoridad que se excedan en las ejecuciones de las resoluciones presidenciales.

c).—El amparo y la caducidad, la preclusión, el desistimiento, el sobreseimiento y la suplencia de la queja.—El derecho como creación cultural del hombre nunca podrá considerarse agotado, ya que los principios jurídicos que son válidos en un momento y lugar determinado no serán considerados así en otra época y sitio.

El derecho no es estático porque la sociedad se encuentra en constante evolución y las ideas jurídicas que ahora son válidas, con posteridad no tendrán sino un valor histórico.

Dentro de nuestra evolución jurídica teníamos que la constitución de 1857 consagró principios netamente liberales, considerando los derechos del hombre como el principio básico de las instituciones jurídicas. Pero como el derecho es un fenómeno social dinámico que se desarrolla paralelamente a la evo-

lucción histórica del pueblo, nos encontramos que en la constitución de 1917 se limitaron hasta cierto punto las garantías individuales, en pro de una nueva concepción social acorde con la era en que vivimos. De esa forma se da al derecho un sentido más cercano a la protección de los intereses colectivos, aún en detrimento de los intereses individuales.

Tenemos como ejemplo de disposiciones de carácter social protectoras de nuestras clases más desvalidas, como son el campesino y el trabajador las siguientes:

El artículo 27 de nuestra Constitución vigente, en que surge un nuevo concepto de la propiedad, ya no bajo el criterio clásico del derecho romano en que el propietario de un bien podía usar, disfrutar y disponer de él, sino la propiedad en función de la sociedad.

La primera declaración que hace el artículo que señalamos es en el sentido de que la propiedad de las tierras y aguas, comprendidas dentro del límite del territorio nacional corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada. Se nota de este precepto, la limitación a la propiedad privada en beneficio de la colectividad.

El artículo 123 de nuestra Constitución también consagra garantías sociales para la clase trabajadora. Tiene medidas concernientes al contrato individual de trabajo que se refiere a la jornada, al salario, a la protección de mujeres y menores de edad, al despido, a las utilidades, a la huelga, al paro, a la previsión de accidentes, higiene y seguridad, seguro social, etc.

Así nos damos cuenta del enorme progreso de nuestra Constitución y de las leyes que de ella han emanado, dando mayor importancia a la colectividad para la mejor estabilidad económica, política y social del país.

Tanto el Código Agrario como la Ley Federal del Trabajo, como leyes reglamentarias de los artículos 27 y 123 de la Constitución, son instituciones jurídicas tendientes a proteger a una clase social considerada débil.

Así como la Constitución y cada uno de las leyes se han ido modificando, al sentir las necesidades populares, así también el juicio de amparo ha tenido que evolucionar modificándose y perfeccionándose para hacer efectivas las garantías sociales que han aparecido en la evolución jurídica de nuestro pueblo.

De ese modo el señor Presidente de la República Don Adolfo López Mateos, envió una iniciativa de reformas a la Constitución que en algunos de sus puntos dice:

“Actualmente los ejidatarios, en numerosos casos, no se encuentran en posibilidad de utilizar el juicio de amparo en defensa de sus legítimos derechos, y en las circunstancias en que recurren al juicio de garantías generalmente corren el riesgo de perderlo, quedando en peor condición porque el sobreseimiento, la caducidad, la negación o la pérdida del amparo, consolida y legaliza precisamente la situación irregular recurrida ya que al no existir un régimen adecuadamente protector de la garantía social agraria, viene a deformarse el régimen jurídico de la propiedad ejidal creado por la Revolución”.

“El Ejecutivo Federal considera indispensable, teniendo en cuenta los antecedentes históricos de la Reforma Agraria y en consonancia con el espíritu del artículo 27 Constitucional, que el juicio de amparo sea un verdadero instrumento protector de la garantía social que éste consagra y para ello se requiere distinguirlo del sistema tradicional del amparo de estricto derecho concebido para la vida civil y mercantil en la que se debaten intereses particulares, como ya lo hace nuestro Código Político en materia penal y por lo que respecta a la parte obrera en materia de trabajo, disponiendo que podrá suplirse la deficiencia de la queja”.

“El amparo agrario, sin embargo, debe entenderse para los casos en que los actos reclamados tengan o puedan tener como consecuencia privar total o parcialmente de sus tierras, bosques, pastos y aguas a los ejidos y núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal. Así mismo debe preverse que en el amparo agrario no operará la caducidad que tampoco procede en materia obrera ni el desistimiento, ya que en este último caso es evidente que si la consecuencia del acto reclamado es destruir el régimen jurídico creado por una resolución presidencial agraria, se trata de un interés público nacional que no puede quedar al arbitrio de la voluntad de un comisariado ejidal.”

“De adoptarse por el texto constitucional la adición que adelante se consigna, quedaría para la ley secundaria la estructuración con rasgos y normas peculiares, del nuevo amparo agrario, previendo las reglas adecuadas sobre personalidad, términos, deficiencias de la demanda, pruebas y en general la substanciación del juicio, con objeto de crear un procedimiento al alcance del campesino que constituya una eficaz defensa de la garantía social agraria, y al efecto puede establecerse, entre otras previsiones, que el juez de oficio y para mejor proveer, recabe pruebas, procedimiento que encuentra precedente en el Código Agrario tratándose de conflictos por linderos de terrenos comunales.”

Así fué como se propuso la iniciativa del decreto que adiciona la fracción II del artículo 107 Constitucional, promulgada en el Diario Oficial el 2 de noviembre de 1962. Quedando el párrafo final de dicho artículo en la forma siguiente:

“En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios y comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria; y no proce-

derá el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal.”

Con la anterior reforma se sientan las bases constitucionales del nuevo amparo en materia agraria.

Se puede señalar que la suplencia de la queja procede cuando el juicio de amparo es promovido por ejidatarios o comuneros considerados individualmente o por ejidos o núcleos de población como entes colectivos. Pero en cuanto a que no procede el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia, esto beneficia únicamente a los ejidos o núcleos de población y no así a los ejidatarios o comuneros considerados como individuos.

Sin embargo por decreto publicado en el Diario Oficial del 30 de abril de 1968 que reforma y adiciona la ley orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73 fracción V, tercer párrafo dice: “La inactividad procesal de núcleos de población ejidal o comunal, o de ejidatarios o comuneros en lo particular, no será causa de sobreseimiento del amparo ni de la caducidad de la instancia.”

De lo anterior podemos apreciar que esta fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo amplía lo dispuesto por el artículo 107 constitucional en su fracción II, último párrafo. Ya que asienta que el desistimiento, el sobreseimiento o la caducidad de la instancia no procederán cuando se trate de ejidos o núcleos de población comunal en tanto que la Ley de Amparo en su última reforma amplía esos términos y los hace extensivos a los ejidatarios o comuneros en lo particular.

El artículo 2o. de la Ley de Amparo en su tercer párrafo nos dice:

“En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propie-

dad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal o a los ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja y no procederán el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad ni la caducidad de la instancia cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal." (Párrafo publicado en el Diario Oficial del 4 de febrero de 1963).

Aquí sí se sigue al pie de la letra lo dispuesto por la Constitución.

Entremos ahora al estudio de la caducidad: El maestro Pallares nos dice: "Caducidad.—Sinónimo de perención. La caducidad es la extinción de la instancia judicial porque las dos partes abandonen el ejercicio de la acción procesal. El abandono se manifiesta en que ninguna de ellas hace en el proceso las promociones necesarias para que éste llegue a su fin." (1)

Es decir la caducidad es producto de un no hacer de las partes, y a ese no hacer recae la sanción de la ley en virtud de la cual se nulifica la instancia. Pero quedando a salvo los derechos del actor o del demandado para ejercitarlos en diverso juicio.

La institución de la caducidad en materia civil o mercantil es perfectamente lógica ya que el hecho de que el actor o el demandado no promueva en el juicio por determinado tiempo, hace suponer que no es su deseo llevarlo adelante. Además los juicios inconclusos producen daños sociales, manteniendo un estado de incertidumbre e inseguridad económica a las partes y como consecuencia a la sociedad.

1.—Diccionario de Derecho Procesal Civil. Op. Cit. pág. 108.

En cambio la caducidad en materia de amparo agrario debe ser abolida en su totalidad, pues es perjudicial únicamente a las personas de escasos recursos que carecen de medios económicos para emplear los servicios de abogados responsables.

Debido a la anterior consideración, nuestra Constitución así como la Ley de Amparo, acertadamente señalan la improcedencia de la caducidad cuando se afecten derechos de ejidos o núcleos de población comunal. Y más aún, en las nuevas reformas a la Ley de Amparo publicadas en el Diario Oficial del 30 de abril de 1968, en el artículo 74 Fracción V tercer párrafo se dice: "La inactividad procesal de núcleos de población ejidal o comunal, o **DE EJIDATARIOS O COMUNEROS EN LO PARTICULAR**, no será causa de sobreseimiento del amparo ni de la caducidad de la instancia."

Volvemos a insistir en que en este artículo y fracción, se amplía el contenido de la Constitución en el sentido de que en ella se señala que el sobreseimiento por inactividad o la caducidad de la instancia no proceden cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal, sin que se refiera a los ejidatarios o comuneros en lo particular.

La preclusión.—"La preclusión es la situación procesal que se produce cuando alguna de las partes no haya ejercitado oportunamente y en la forma legal, alguna facultad o algún derecho procesal o cumplido alguna obligación de la misma naturaleza. Si el demandado, por ejemplo, no contesta dentro del término de ley la demanda, se le considera litigante rebelde y el juicio deberá seguirse en rebeldía; si no presenta oportunamente sus pruebas, pierde el derecho de hacerlo y concluido el período de pruebas el juicio sigue adelante." (2)

Esto quiere decir que una vez transcurrido el término en que las partes pudieron ejercer sus derechos, el juicio seguirá su curso, perdiéndose la posibilidad de ejercitar nuevamente ese derecho.

La preclusión tiene por objeto mantener un orden lógico dentro del proceso. Llegándose a la máxima de las preclusiones que es la cosa juzgada.

Por lo que hace a la preclusión considero que es muy conveniente cuando el litigio afecte intereses individuales, pero cuando se trate de intereses sociales, deben concederse términos más amplios o más aún suprimirlos.

Nuevamente nos damos cuenta del carácter proteccionista de nuestra Ley de Amparo, en favor de las clases desvalidas, y de las clases débiles consideradas en forma colectiva, de comunidad.

El desistimiento del amparo en materia agraria.—“El desistimiento consiste en el acto de desistirse. A su vez este verbo significa, según el Diccionario de la Academia, apartarse de una empresa o intento empezados a ejecutar: en tratándose de un derecho, abdicarlo o abandonarlo. Con más propiedad puede decirse que el desistimiento consiste en apartarse del ejercicio de un derecho o facultad procesales, ya iniciados. Por tanto, el desistimiento puede referirse a la acción, a la instancia, a un recurso, a una prueba, a un incidente y así sucesivamente.” (3)

Por tanto el desistimiento consiste en un hacer, es una manifestación de voluntad expresa tendiente a abandonar un derecho procesal.

El desistimiento del amparo en materia agraria es improcedente, debido a que si por medio del juicio de garantías se trata de destruir un acto de autoridad, que en este caso vendría a ser la resolución presidencial que afectara los derechos de un núcleo de población, se dejaría al arbitrio de la voluntad de un comisariado ejidal la decisión de abandonar o no el amparo. Teniendo lo anterior como consecuencia que el interés colectivo se vea supeditado al capricho de un individuo que puede tener intereses distintos a los del núcleo de población.

El sobreseimiento.—El maestro Ignacio Burgoa nos dice que el sobreseimiento es: "Un acto procesal proveniente de la potestad jurisdiccional, que concluye una instancia judicial, sin resolver el negocio en cuanto al fondo, sustantivamente, sino atendiendo a circunstancias o hechos ajenos, o al menos diversos, de lo substancial de la controversia subyacente o fundamental." (4)

Sobreseer etimológicamente se deriva de la palabra latina "super" que quiere decir sobre y de "sedere" que significa sentarse, posarse, estar quieto, detenerse. Es la suspensión o cesación del procedimiento.

La improcedencia del sobreseimiento del amparo en materia agraria la encontramos en el artículo 74 fracción I de la Ley de Amparo que dice: "Cuando el agraviado se desista expresamente de la demanda o se le tenga por desistido de ella, con

4.—El Juicio de Amparo. Op. Cit. pág. 444.

arreglo a la Ley; siempre que no se trate de amparos interpuestos por núcleos de población ejidal o comunal contra actos que afecten sus derechos agrarios total o parcialmente, ya sea en forma temporal o definitiva."

La Fracción V del mismo artículo nos dice: "Procede el sobreseimiento: Cuando el acto reclamado proceda de autoridades civiles o administrativas y siempre que no esté reclamada la constitucionalidad de una ley, si cualquiera que sea el estado de juicio, no se ha efectuado ningún acto procesal ni realizado por el quejoso ninguna promoción en el término de ciento ochenta días consecutivos, así sea con el solo fin de pedir que se pronuncie la resolución pendiente. Tratándose de amparos interpuestos por núcleos de población ejidal o comunal o por ejidatarios o comuneros en lo particular, no será causa de sobreseimiento la falta de promoción."

Esta fracción V fue reformada por decreto publicado en el Diario Oficial del 30 de abril de 1968 y que en lo que respecta a la materia agraria dice: "La inactividad procesal de núcleos de población ejidal o comunal, o de ejidatarios o comuneros en lo particular no será causa de sobreseimiento del amparo ni de la caducidad de la instancia."

Por tanto no procede el sobreseimiento del amparo en materia agraria en dos casos: a).—Por desistimiento promovido por los núcleos de población. b).—por inactividad.

La suplencia de la queja.—La regla general en materia de amparo es el principio de estricto derecho, que consiste según nos dice el maestro Burgoa en que: "En los fallos que abordan la cuestión constitucional planteada en el juicio de garantía, 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. Como se ve, a virtud del principio de estricto derecho, el juzgador de amparo no tiene libertad para apreciar todos los posibles aspectos inconstitucionales del

acto reclamado, sino que está constreñido a ponderar únicamente aquellos que se traten en la demanda de garantías a título de conceptos de violación, mismos que implican limitaciones insuperables a la voluntad judicial decisoria." (5).

Lo contrario a este principio es la suplencia de la queja, que consiste en tomar en consideración las deficiencias u omisiones contenidas en la demanda de amparo.

La suplencia de la queja fué en un principio para la materia penal, en donde la vida, la libertad y la dignidad del hombre constituyen los más preciados valores; bajo el concepto de que igualmente existe esa suplencia de la queja en materia laboral, cuando se refiere a los trabajadores como personas que por el tecnicismo y formalismo del juicio de amparo se encuentran indefensas.

"La suplencia de la queja en materia penal y en materia de trabajo, y cuando el acto reclamado se funda en leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia, no es obligatoria como debiera serlo para los organismos de control, sino discrecional, debido a los términos en que está redactado el artículo 107 que emplea la locución PODRA cuya interpretación gramatical implica el uso de una facultad y no el de un acto imperativo." (6)

En cambio, en materia agraria, el artículo 107 Fracción II último párrafo dice: "En los juicios de amparo en que se reclaman actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras,

5.—El Juicio de Amparo. Op. Cit. pág. 258.

6.—Apuntes de Amparo. Lic. Armando Ostos Jr. Pág. 87.

aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios y comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria; y no procederán el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal."

Es decir que en materia agraria sí es obligatoria la suplencia de la queja, ya que al utilizar la locución DEBERA, no se deja a voluntad discrecional del Juez la aplicación de ésta, cuando se advierta manifiesta violación de los derechos agrarios.

Los jueces deben resolver sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados según aparezcan éstos probados en autos, y aún cuando sean distintos de los expuestos en la demanda.

Aún cuando el amparo sea incompleto, el Juez de oficio debe recabar datos y pruebas para precisar el acto reclamado. Así el artículo 78 último párrafo de la Ley de Amparo dice: "En los amparos en materia agraria, se tomarán en cuenta las pruebas que aporte el quejoso y las que de oficio recabe la autoridad judicial. La autoridad que conozca del amparo resolverá sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados tal y como se hayan probado, aún cuando sean distintos de los invocados en la demanda."

De lo anterior podemos apreciar que la suplencia de la queja es mucho más amplia en materia agraria que en materia penal o laboral.

Así como el anterior artículo señalado, hay otros varios en la Ley de Amparo tendientes a proteger a la clase campesina, vrg. artículo 146 último párrafo: "En materia agraria, si no se hubiere expresado con precisión el acto reclamado, se prevendrá al quejoso para que en el término de 15 días haga las aclaraciones correspondientes, y pasado el término sin que se hiciera, el juez de oficio las recabará."

El artículo 157 último párrafo de la Ley de Amparo nos habla de que los Jueces de Distrito: "Podrán acordar las diligencias que estimen necesarias para precisar los derechos agrarios del núcleo de población quejoso y la naturaleza y efectos de los actos reclamados, y deberán solicitar de las autoridades responsables y de las agrarias copias de las resoluciones, planos, censos, certificados, títulos y, en general, todas las pruebas necesarias para tal objeto."

Asimismo, el artículo 116 bis de la propia Ley establece que en cuanto al señalamiento de la autoridad o autoridades responsables, basta con que en su demanda de amparo señale la autoridad ejecutora, aunque no lo haga de la ordendor, además de que los núcleos de población ejidal o comunal están eximidos de llenar todos los requisitos de la demanda que exige la ley; por lo que basta con que se diga el nombre y domicilio de los quejosos, el acto reclamado y autoridad que lo ejecuta.

Para terminar podemos señalar pues, que se trata y se seguirá tratando de poner al juicio de amparo al nivel de las posibilidades económicas, sociales y culturales de los núcleos de población ejidal o comunal y de los ejidatarios y comuneros en lo particular.

Estas orientaciones de la Ley de Amparo en materia agraria hacen de este juicio un medio más eficaz para ejidatarios y comuneros pues lo hace más accesible a las clases sociales débiles.

CAPITULO QUINTO

EJECUCION DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA

a).—Autoridades encargadas de su ejecución. b).—Problemas que se suscitan.

Ejecución de las sentencias de amparo en materia agraria.—La ley, como conjunto de normas de aplicación impersonal que emanan del poder legislativo, la sentencia y en nuestra materia las resoluciones agrarias, están encaminadas a que sus destinatarios les otorguen la debida obediencia y cumplimiento. Para aquellas situaciones en que la norma o la resolución no es cumplida, existen medios coercitivos que la misma ley prevé, aplicables según el caso concreto y el grado de resistencia manifestado por el obligado, tendientes a someter al rebelde al cumplimiento de la decisión.

El maestro Pallares dice que ejecución en su significación más general es: "El hacer efectivo un mandamiento jurídico, sea el contenido en la ley, en la sentencia definitiva o en alguna otra resolución judicial o mandato concreto." (1)

1.—Diccionario de Derecho Procesal Civil. Eduardo Pallares. México, 1966. pág. 90.

Siguiendo la obra del maestro Pallares, nos dice que Carnelutti define la ejecución como "El conjunto de actos necesarios para la efectuación del mandato o sea para determinar una situación jurídica conforme al mandato mismo" (2). Chioven-da dice que la ejecución procesal tiene como fin: "Lograr la actuación práctica de la voluntad de la ley que resulte de una declaración del órgano jurisdiccional. Cuando el obligado cumple voluntariamente, no hay ejecución procesal." (3)

Estas ideas y doctrinas expuestas son en principio aplicables a la ejecución de las sentencias en materia agraria. Hay ocasiones en que difieren de la ejecución en materia civil, por ejemplo, hay casos en que aún cuando el obligado cumple voluntariamente con la resolución judicial, se requiere de una ejecución procesal con ciertas formalidades. Así lo dispone el artículo 254 del Código Agrario que establece: "La ejecución de las resoluciones presidenciales que conceden tierras por restitución, dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, comprenderá: I.—La notificación a las autoridades del ejido; II.—La notificación a los propietarios afectados y colindantes, con anticipación no menor de tres días a la fecha de la diligencia de posesión y deslinde, por medio de oficios dirigidos a los dueños de las fincas, sin que la ausencia del propietario motive el retardo del acto posesorio; III.—El envío de las copias necesarias de la resolución a la Comisión Agraria Mixta, para su conocimiento y publicación; IV.—El acta de apeo y deslinde de las tierras concedidas, la posesión definitiva de las mismas y el señalamiento de plazos para levantar cosechas pendientes, para conservar el uso de las aguas y para desocupar terrenos de agostadero, en los términos de los artículos 248 y 249; V.—La determinación y localización:

2.—Diccionario de Derecho Procesal Civil. Op. Cit. pág. 290.

3.—Diccionario de Derecho Procesal Civil. Op. Cit. pág. 290.

a).—De las tierras no laborables adecuadas para el desarrollo de alguna industria derivada del aprovechamiento de sus recursos; b).—De las tierras laborables; c).—De la parcela escolar, y d).—De las zonas de urbanización; etc.”

Por lo antes expuesto yo considero que la ejecución en materia agraria es la actividad de la autoridad competente tendiente a realizar el mandato jurídico por medio de ciertas formalidades encaminadas a procurar su realización.

En el juicio de amparo existe un mandato judicial, que vendría a ser la sentencia de amparo. Pero esa sentencia de amparo debe conceder la protección de la Justicia Federal para que exista la posibilidad bien de que sea cumplida voluntariamente por la autoridad responsable o bien de que se ejecute a través de la autoridad competente, en forma coercitiva.

De otra forma, si no se concede el amparo no existiría la posibilidad de ejecutar una resolución. Así lo dice el maestro Burgoa: “Las resoluciones definitivas recaídas en nuestro procedimiento constitucional que sobresean o nieguen el amparo promovido, son eminentemente declarativas, pues se concretan, bien a constatar circunstancias de improcedencia, o bien a establecer la constitucionalidad del acto o actos reclamados, convalidando, en ambos casos, la actuación de la autoridad responsable impugnada por el quejoso”. (4)

Chiovenda distingue (5) tres clases de ejecuciones: “ejecución de la ley en general, ejecución forzosa de la ley y ejecución procesal”.

4.—El Juicio de Amparo. Ignacio Burgoa. México, 1966. pág. 479.

5.—La vía de Apremio. Eduardo Pallares.

La ejecución de la ley en general es el cumplimiento de la ley por actos de voluntad propia, sea por los particulares o por las autoridades. Doctrinariamente también se llama realización espontánea del derecho.

La ejecución forzosa de la ley se realiza por el mismo obligado mediante medidas de coacción o de subrogación efectuadas por terceras personas que sustituyen a aquel. Pueden consistir las medidas de coacción en multas, arrestos, suspensión de determinados derechos, etc. La ejecución forzosa de la ley, según la calidad de quien interviene activamente, puede ser administrativa, procesal, o particular. Esta última especie (la particular) es una autotutela autorizada por la ley, y de ella pueden invocarse como ejemplos, los contenidos en los artículos 848 y 865 del Código Civil que permiten, respectivamente, cortar las raíces de los árboles del vecino que penetren en propiedad ajena, o matar, en cualquier tiempo, a los animales bravíos o cerriles que perjudiquen las sementeras o plantaciones de los labradores.

La ejecución procesal es la que se funda en una resolución judicial y se lleva a cabo, cuando menos en materia civil, por el órgano jurisdiccional. Chiovenda afirma que es procesal ya sea que se trate de llevar a efecto una declaración obtenida en el proceso o una obtenida fuera del proceso. En ambos casos, la ejecución está encomendada a órganos jurisdiccionales.

Para Carnelutti (6), el vocablo ejecución significa "adecuación de lo que es a lo que debe ser".

Distingue dentro de la ejecución, la actividad consistente en la obediencia al mandato (ejecución pasiva o voluntaria)

6.—Instituciones del Proceso Civil. Francesco Carnelutti. EJEA. Buenos Aires, 1959. Tomo I. págs. 61 y 77.

con la actividad dirigida a procurar su eficiencia práctica (ejecución activa). Esta última es la especie contenciosa de la ejecución procesal y sostiene que su concepto resulta claro si se coloca la resistencia del sujeto pasivo en la litis de pretensión insatisfecha, frente a la cual, la lesión a la pretensión debe ser eliminada en contra o por lo menos sin la voluntad del resistente.

Es decir, frente a una sentencia de condena, el obligado puede adoptar dos posiciones: dar cumplimiento voluntario a lo mandado, en cuyo caso la sentencia sirvió para hacer cierto el derecho; o se niega a ello, en cuyo caso el vencedor puede recurrir nuevamente al órgano jurisdiccional para que este, en uso del imperio que la ley le otorga, y mediante la ejecución forzada, procure a aquel la satisfacción debida.

Normalmente una resolución se debe tener por cumplida cuando el vencido entrega la cosa debida si se trata de condenas de dar; cumple determinados actos, en las condenas de hacer; u observa una actitud pasiva en las condenas de no hacer. Todo esto en el tiempo, la forma y los términos que la sentencia prescriba.

El Estado, para actuar coactivamente en la ejecución de una sentencia, debe fundarse precisamente en la certidumbre real y verdadera que puede otorgar un proceso en el cual se ha escuchado con las mismas garantías a ambas partes y que ha culminado con la expresión de la voluntad decisoria, otorgando a una de las partes, la tutela jurídica solicitada. El derecho existente antes de la sentencia se ha convertido en la verdad legal que debe imperar. El fallo emitido en el proceso de conocimiento, constituye el título legal que funda la ejecución.

La ejecución forzada lleva implícita la fuerza del Derecho y del Estado; los medios coercitivos de éste respaldan la realización de lo que en cierto sentido constituye la eficacia del orden jurídico. De ello afirmamos pues que en apoyo no solo de los derechos privados sino también de los derechos so-

ciales, se encuentra el Estado, como protector, con todo su poder imperativo.

La ejecución procesal (realizada por una autoridad facultada por la ley para llevarla a cabo) tiende a restablecer y a satisfacer, a costa del responsable, el derecho que ha sido lesionado por la inobservancia de las obligaciones del vencido. Para ello el Estado se vale de medios directos o indirectos con respecto a la persona del obligado. El Lic. Adalberto Galeano Sierra, en su Teoría de la Ejecución Forzada (7), señala que los primeros consisten en procedimientos de apremio o de coacción que se emplean dentro de los límites constitucionales, para presionar la voluntad del deudor; y los segundos, prescindiendo de su participación o de su anuencia, tienden a la aprehensión de los bienes que reclama el acreedor o el apoderamiento de las cosas muebles o inmuebles del deudor, para convertirlos en dinero a fin de satisfacer sus obligaciones.

En esta fase del procedimiento, la actuación del órgano jurisdiccional se presenta coercitiva o substitutiva de la voluntad del ejecutado. Así, realiza embargos, impone multas, efectúa remates, entrega bienes o firma escrituras. Implica, pues, la realización de todos los actos que sean necesarios para la restitución o el resarcimiento del interés del agraviado sin o contra la voluntad del obligado. Por ello la ejecución forzada sólo puede surgir del poder y del imperio que la ley otorga a un órgano determinado, sea jurisdiccional o administrativo.

Pietro Castro expresa que "El Estado despliega toda su fuerza autoritaria y coactiva, para operar algunas veces en primer lugar psicológicamente sobre el deudor a fin de doblegarle al cumplimiento de lo mandado y si ello no basta, para actuar entrando en la esfera jurídica privada o patrimonial del que se

7.—Teoría de la Ejecución Forzada. Adalberto Galeano Sierra. México.

resiste, a fin de hacer cumplir el mandato de la sentencia o de proporcionar al acreedor el bien concreto que judicialmente se le ha reconocido; y si ello no es posible, realizar por subrogación del deudor el acto que omite, sancionar la realización de lo que debía omitirse o poner a disposición del acreedor otros bienes materiales que puedan sustituirle en su valor económico" (8). En estas pocas palabras el tratadista en cita ha resumido todas las posibilidades que la ley ofrece para lograr la eficacia de la sentencia. Desde luego que los autores que hemos mencionado tratan el problema de la ejecución de las sentencias, relacionándolo siempre o generalmente con el derecho privado (civil), sin tomar en consideración la existencia del derecho agrario (social) y los problemas que puede acarrear.

a).—Autoridades encargadas de su ejecución.— Vimos que la ejecución procesal tiende al cumplimiento forzoso de una resolución judicial, que el Estado para actuar coactivamente en la ejecución de una sentencia debe fundarse en la certidumbre real de un verdadero proceso en el que se cumplan las formalidades señaladas por las leyes vigentes. La ejecución forzada lleva aunada la fuerza del Derecho y del Estado.

Esa fuerza pública para llevar a cabo la ejecución de una resolución apegada a derecho, generalmente la ejerce la autoridad que dictó la sentencia respectiva o en su defecto aquella autoridad que la ley designe para que sea cumplida la ejecutoria.

En materia de amparo, es necesario que la autoridad federal otorgue el amparo, pues de otra manera no existiría la posibilidad de ejecución debido a que se trataría de una resolución meramente declarativa.

En el juicio constitucional, la ejecución de las sentencias corresponde a los Jueces de Distrito, a los Tribunales Colegiados de Circuito o a la Suprema Corte. Esta ejecución se lleva a cabo mediante la orden o prevención que se dirige a la autoridad o autoridades responsables para que den cumplimiento a la sentencia de amparo.

Así lo establece el artículo 104 de la Ley de Amparo que textualmente dice: "En los casos a que se refiere el artículo 107 fracciones VII, VIII y IX de la Constitución Federal, luego que cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo solicitado, o que se reciba testimonio de la ejecutoria dictada en revisión, el juez, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito si se interpuso revisión contra la resolución que haya pronunciado en materia de amparo directo, la comunicará por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables para su cumplimiento y la harán saber a las demás partes".

En el artículo mencionado, párrafo final se hace mención a que en el oficio en que se haga la notificación a las autoridades responsables se les debe prevenir que informen sobre el cumplimiento que se dé a la resolución.

Si dentro de las 24 horas siguientes a la notificación que se haga a la autoridad o autoridades responsables no queda cumplida la ejecutoria, siempre y cuando la naturaleza del acto lo permita, el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito requerirán de oficio o a instancia de parte al superior inmediato de la autoridad responsable para que la obligue a cumplir sin demora el fallo. Si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior de la responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, se requerirá también a este último (artículo 105).

El párrafo final del artículo 105 dice que si no se obediere la ejecutoria a pesar de los requerimientos anteriores, el

Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución, dejando copia certificada de la misma en el Juzgado del conocimiento.

Los artículos mencionados se refieren a las ejecuciones en los casos de amparos indirectos, o en casos en que proceda la revisión de las resoluciones de los Jueces de Distrito por la Suprema Corte, o en resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley y que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia.

Para el caso de que la autoridad que dicte la sentencia de amparo sea la Suprema Corte de Justicia en amparo directo o el Tribunal Colegiado de Circuito en única instancia, el procedimiento de ejecución es otro y está señalado en el artículo 106 de la Ley de Amparo que dice: "En los casos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia en única instancia, o del Tribunal Colegiado de Circuito en amparo directo, concedido el amparo se remitirá testimonio de la ejecutoria a la autoridad responsable para su cumplimiento. Si dentro de las 24 horas siguientes a la en que la autoridad responsable haya recibido la ejecutoria, o en su caso, la orden telegráfica, no quedare cumplida o no estuviere en vías de ejecución o a solicitud de cualquiera de las partes se procederá conforme el artículo anterior".

De lo anterior se deduce que si la autoridad responsable es renuente a ejecutar la resolución, se acudirá a su superior jerárquico, pero siempre sin perjuicio de que los Jueces de Distrito se sustituyan a las autoridades que no quieran llevar a cabo la ejecución en los casos en que la naturaleza del acto reclamado así lo permita, por así disponerlo el artículo 111 de la Ley de Amparo.

Dicho artículo 111 de la Ley de Amparo menciona que para el caso de que ni la autoridad responsable ni el superior jerárquico hayan hecho cumplir la resolución, el Juez de Dis-

trito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, deben hacer cumplir la ejecutoria comisionando al secretario o al actuario del juzgado para que de cumplimiento a la propia ejecutoria. Si agotados todos los recursos no se obtuviere el cumplimiento de la resolución, se solicitará por los conductos legales el auxilio de la fuerza pública, para hacer cumplir la ejecutoria.

El artículo 112 de la Ley mencionada nos señala que si es una Sala de la Corte la que concedió el amparo y no se obtuviere el cumplimiento de la ejecutoria respectiva, dictará las órdenes conducentes al Juez de Distrito para obtener la debida ejecución del fallo. Esto es debido a que la H. Suprema Corte de Justicia no está facultada para llevar a cabo en forma directa la ejecución de sus resoluciones.

En materia agraria, debemos tomar en consideración que existen, respecto a la autoridad responsable, aquellas que dictan u ordenan la ley o el acto reclamado y aquellas que lo ejecutan o tratan de ejecutarlo. El maestro Armando Ostos Jr. nos dice: "En el primer caso o sea cuando dicta u ordena para los efectos del amparo, recibe el nombre de autoridad responsable ordenadora, en el segundo caso, de autoridad responsable ejecutora". (9)

Ahora bien, la autoridad responsable ordenadora en el derecho agrario es básicamente el Presidente de la República, por tener el carácter de suprema autoridad agraria, como se establece en el artículo 33 del Código Agrario.

En cuanto a las autoridades ejecutoras, tenemos como tales al Jefe del Departamento Agrario, pues en ocasiones se encarga de ejecutar las resoluciones presidenciales, como lo

dispone al artículo 35 fracción II del Código Agrario que establece: "El Jefe del Departamento Agrario tiene la responsabilidad política, técnica y administrativa de la dependencia de su cargo ante el Presidente de la República, y sus atribuciones son: II.—Firmar, juntamente con el Presidente de la República, las resoluciones y acuerdos que dicte en materia agraria, y hacerlas ejecutar bajo su propia responsabilidad".

Se podrían considerar también como autoridades ejecutoras a los gobernadores de los Estados y Territorios Federales y Jefe del Departamento del Distrito Federal, como se desprende del artículo 34 fracción III del Código de nuestra materia, que dice: "Son atribuciones de los gobernadores de los Estados y del Jefe del Departamento del Distrito Federal: III.—Proveer en lo administrativo cuando fuere necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos. . ."

En consecuencia las autoridades responsables que acabamos de señalar, están obligadas a ejecutar las sentencias de amparo en cuanto tengan conocimiento de ellas, si están en posibilidad de hacerlo.

b).—Problemas que se suscitan.—Fundamentalmente los problemas respecto de la ejecución de sentencias de amparo en materia agraria, se presentan cuando se trata de ejecuciones de resoluciones en juicios de garantías en que se imponga la práctica de diligencias posesorias de tierras con desplazamiento de quienes las ocupan.

En forma más explícita, este problema se presenta cuando las personas a quienes se va a privar de las tierras con base en una sentencia de amparo, son campesinos o ejidatarios.

Desde luego este problema de ejecución de sentencias de amparo en materia agraria, cuando se trata de ejidatarios, es eminentemente social, pues bien sabemos que la familia campesina mexicana en su inmensa mayoría es de origen indíge-

na, que han sido explotados desde la época colonial y que sus condiciones culturales se pueden considerar como nulas.

Como dice acertadamente la doctora Martha Chávez P. de Velázquez en relación con la situación sociológica del campesino en México: "Todavía más de la mitad de nuestra población total está considerada como campesina; debe en consecuencia respetarse la configuración social de este sector mayoritario y estructurarse las leyes que lo rijan de manera especial y autónoma. Estas características son muy importantes para avalar el éxito en los Programas de Mejoramiento de Comunidad Rural" (10).

Con la anterior reflexión nos damos cuenta de que el campesino ha estado sujeto a un régimen tan deprimente de explotación y carencia de lo más indispensable que en el momento de considerar como suya una extensión de tierra por muy pequeña que sea, pero que pueda procurarle alimentos y aún más cierta independencia, no entiende ni quiere entender que una resolución apegada a derecho lo prive de lo que ya estima como parte de sí mismo.

Por tanto, un núcleo de población que ha sido dotado de tierras que hayan pertenecido a pequeños propietarios y que con posterioridad sea obligado a restituirlas mediante resolución de amparo, se opondrá por todos los medios posibles y aún de la violencia, a la pérdida de aquello cuya posesión ha disfrutado, y en consecuencia, a que sean devueltas a sus antiguos propietarios, sin que pueda exigirseles, ante su apremiante necesidad, serenidad reflexiva que lo conduzca a reconocer que el cumplimiento del derecho es un presupuesto de la convivencia social.

10.—El Derecho Agrario en México. Dra. Martha Chávez P. de Velázquez. México, 1964. pág. 29.

Para resolver este problema se requiere un conocimiento adecuado de la idiosincracia del campesino y la adopción de medidas que son en ocasiones incompatibles con los sistemas vigentes. El hombre del campo no se opone a la ejecución legal de la resolución de amparo en forma dolosa o de mala fé, sino como una manifestación de resistencia angustiosa y apremiada para proteger su sustento y el de su familia.

Esto ha originado situaciones que podemos calificar de irregulares en relación con ejidatarios que en el momento de las diligencias tendientes a ejecutar las sentencias de amparo han usado vías de hecho y golpeado, tanto al Delegado Agrario como al Actuario del Juzgado de Distrito y a los que intervinieron en la petición de devolución de pequeñas propiedades, obligándolos a retirarse sin ejecutar la sentencia de amparo.

Desde luego este no es el único problema que se presenta en relación con la ejecución de las sentencias de amparo en materia agraria. Existe otro de tipo legal que consiste en la falta de disposición de fuerza pública por parte de las autoridades judiciales federales.

Es decir, al encontrarse la autoridad responsable con la oposición de los ejidatarios, no tiene posibilidad de hacerles frente por carecer de los medios necesarios para ello, lo mismo pasa con la autoridad encargada de ejecutar la sentencia de amparo. Esto sucede cuando un actuario de un Juzgado de Distrito o un Delegado del Departamento Agrario acompañado del pequeño o pequeños propietarios no puede enfrentarse a un núcleo de población que se opone a devolver las tierras.

Claro es que la autoridad que resolvió el amparo tiene otro camino, consistente en pedir el auxilio de la fuerza pública, como lo dispone el artículo 111 de la Ley de Amparo que en la parte final de su primer párrafo dice: "Si después de agotarse todos estos medios no se obtuviere el cumpli-

miento de la sentencia, el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio de amparo o el Tribunal Colegiado de Circuito solicitarán, por los conductos legales, el auxilio de la fuerza pública, para hacer cumplir la ejecutoria".

Aparentemente esta solución es sencilla, pues de acuerdo con ello bastaría que la autoridad que conoció del juicio de amparo se dirijiera a la dependencia que pueda proporcionarle la fuerza pública, para que hiciera cumplir la resolución de amparo.

Sin embargo, no es así, pues de hecho y en todas las ocasiones en que la autoridad judicial federal ha solicitado el auxilio de la fuerza pública se le ha negado, y más aun, se ha dejado sin contestar la solicitud. Basta citar un ejemplo para comprender este problema.

En el incidente de inexecución de sentencia 4/55 derivado del juicio de amparo 80/41 del Juzgado Segundo de Distrito del Distrito Federal en Materia Administrativa, la Presidencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de 23 de septiembre de 1958, dispuso que en virtud de que la ausencia del auxilio de la fuerza pública había impedido que el personal del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa llevara a cabo la diligencia posesoria a favor de los quejosos, se girara oficio al C. Secretario de la Defensa Nacional a fin de que pusiera a disposición del C. Juez de Distrito el auxilio necesario.

Por oficio, la Secretaría de la Defensa manifestó al Juez de Distrito que a fin de normar sus actos en todos los casos en que se pidiera el auxilio de la fuerza pública, pedía que la Secretaría de Gobernación formulara un dictamen por escrito acerca de las peticiones de auxilio por parte de las autoridades judiciales federales.

Se acordó nuevamente por la Presidencia de la H. Suprema Corte de Justicia girar oficio al C. Secretario de Go-

ber nación a fin de que proporcionara a los Tribunales Federales el auxilio necesario, haciendo referencia a las gestiones que en ese sentido la Suprema Corte había efectuado ante el C. Secretario de la Defensa Nacional. El anterior acuerdo se desahogó mediante oficio No. 2859 dirigido al C. Secretario de Gobernación con copia al C. Secretario de la Defensa Nacional y que hasta la fecha no se ha contestado.

Este problema subsiste. Varios Juzgados de Distrito en el Distrito Federal y de otros lugares de la República han venido formulando solicitudes de auxilio de la fuerza pública sin lograr su objeto pues las autoridades militares insisten en su abstención mientras la Secretaría de Gobernación no emita el dictamen que se le ha solicitado, lo cual ha motivado el incremento de expedientes de amparo en materia agraria cuya conclusión se ve obstruida. En ocasiones las autoridades responsables invocan la imposibilidad de vencer, la rebeldía de las personas interesadas en que no se acaten las ejecutorias y los Jueces de Distrito no pueden substituirse a las autoridades responsables en la ejecución de los fallos como lo previene el artículo 111 de la Ley de Amparo por no contar con el auxilio de la fuerza pública.

Las solicitudes de auxilio de la fuerza pública por parte de los Tribunales Federales, encuentran su apoyo en lo dispuesto por los artículos 89 fracción XII de la Constitución General de la República y 111 de la Ley de Amparo. Por eso la Suprema Corte de Justicia de la Nación se dirigió a la Secretaría de Gobernación en solicitud de auxilio para los Juzgados de Distrito de la República, ya que conforme al artículo 1o. fracción X del Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado corresponde a esa Secretaría facilitar al Poder Judicial Federal el auxilio necesario para el debido ejercicio de sus funciones, debiendo librar las órdenes conducentes para obtener el cumplimiento de las resoluciones dictadas por los Tribunales de la Federación.

La Presidencia de la Suprema Corte acordó que como no se había contestado el oficio dirigido a la Secretaría de

Gobernación se girara otro oficio recordatorio. Este nuevo oficio se giró el 27 de octubre de 1958. Y así se giraron otros oficios a ambas Secretarías hasta el 13 de Diciembre de 1960 que como se ha dicho no han sido contestados.

El Juzgado de Distrito acudió también al Jefe del Departamento del D. F. para que le proporcionara el auxilio de la fuerza pública, sin que se haya podido llevar a cabo la diligencia de entrega de terrenos pues ni el Departamento del D. F. ni la Jefatura de Policía proporcionaron su ayuda. Es más, ni siquiera contestaron la solicitud.

Así pues nos damos cuenta de que básicamente este es el mayor problema para resolver la situación de falta de ejecución de las sentencias de amparo.

Esta situación se confirma al estudiar la relación de la comisión conferida por la Presidencia de la H. Suprema Corte de Justicia al Lic. Jenaro Zarazúa ante los CC. Procurador General de Justicia de la República y el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en relación a la inexecución de sentencias de amparo en materia agraria, que dice en el principio: "En los días 24 y 25 del presente mes de enero, tuvieron lugar, respectivamente, las audiencias por los CC. Procurador de Justicia de la Nación y el titular del Departamento Agrario. Ambas audiencias se iniciaron con la exposición de los problemas de inexecución de sentencias de amparo en materia agraria, suscitadas, en su mayoría, por la ausencia del auxilio de la fuerza pública solicitada por las autoridades Judiciales Federales para vencer la oposición de los ocupantes de las tierras por restituir en acatamiento a ejecutorias de amparo".

En conclusión: Consideramos que son dos los problemas básicos que impiden la ejecución expedita de las resoluciones dictadas en amparo. Una de carácter social consistente en la oposición violenta de los campesinos y otra de carácter legal que consiste en la negativa persistente por parte de las autoridades competentes de proporcionar el auxilio de la fuerza pública a los órganos judiciales federales.

CAPITULO SEXTO.

INEJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA

a).—Sus causas. b).—Incidentes de Inejecución. c).—Procedencia de dichos incidentes. d).—Procedimiento a seguir en los incidentes de inejecución.

a).—Causas de la inejecución de sentencias de amparo en materia agraria.—Hemos señalado que gran número de expedientes de amparo en materia agraria se encuentran sin ejecutar debido a la oposición de los campesinos que ocupan las tierras por restituir en acatamiento a ejecutorias de amparo. Esa oposición en ocasiones es violenta por las condiciones ínfimas de carácter económico, social y cultural en que se encuentran los campesinos y ejidatarios en nuestro País.

Otro problema que se presenta dentro de nuestro tema es el de la carencia del auxilio de la fuerza pública para vencer la rebeldía de los ocupantes de las tierras.

Desde luego los problemas señalados son los básicos respecto a la inejecución de las resoluciones de amparo en materia agraria, pero eso no quiere decir que sean los únicos. Por ejemplo si tenemos en cuenta que la suprema autoridad agraria es el Presidente de la República y éste a su vez es el que dicta las resoluciones definitivas de restitución, dota-

ción de tierras o aguas, ampliación de tierras, creación de nuevos centros de población agrícola etc., encontramos que es autoridad responsable en el supuesto caso de que se entablara en su contra un juicio de amparo.

Dentro de ese supuesto de que el Presidente de la República fuese la autoridad responsable en un juicio de amparo agrario y que se opusiera al cumplimiento de la ejecutoria ¿Sería posible obligarlo a cumplir la sentencia de amparo? Desde luego que no, por lo siguiente:

Supongamos que el señor Presidente de la República insiste en no cumplir la ejecutoria de amparo. En este caso no existe la posibilidad de acudir ante su superior jerárquico, puesto que no lo tiene.

El único camino que queda es el que señala el artículo 107 fracción XVI de la Constitución Federal que establece: "Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado, o trate de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda." Pero para esto el artículo 109 de la Ley de amparo nos dice: "Si la autoridad responsable que deba ser separada conforme al artículo anterior, gozare de fuero constitucional, la Suprema Corte, si procediere, declarará que es el caso de aplicar la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal; y con esta declaración y las constancias de autos que estime necesarias pedirá a quien corresponda el desafuero de la expresada autoridad."

Ahora bien, es bien sabido que el señor Presidente de la República, durante su cargo, únicamente puede ser acusado por traición a la patria o por delitos graves del orden común, como lo dispone el artículo 108 constitucional. Luego este alto funcionario no incurre ni puede incurrir en responsabilidad penal oficial por incumplimiento o desobediencia a un fallo constitucional, ni mucho menos se le puede desplazar de su cargo en atención a dicho incumplimiento.

Por lo antes explicado y fundado, es imposible que el Poder Judicial Federal pueda imponer la sanción a que se refiere el artículo 107 fracción XVI al Presidente de la República.

Otra causa de inejecución de las sentencias de amparo en materia agraria es aquella que se presenta por el temor de los quejosos en el juicio de amparo, que aún cuando puedan obtener el cumplimiento de la ejecutoria, se abstienen de solicitarla por temor a las represalias, una vez que se encuentren nuevamente en posesión de sus tierras.

Pongamos un ejemplo: Si un pequeño propietario obtiene una sentencia de amparo a su favor y es ejecutada, con desplazamiento de varios campesinos, éstos, con posterioridad podrán vengarse por medio del empleo de la violencia en contra de los bienes, de la persona o de la familia del beneficiado con la resolución de amparo. Más aún si este carece del auxilio y protección de la policía preventiva, por la abstención de la autoridad a prestar su apoyo al Poder Judicial Federal.

Otra causa que se nos presenta en relación con la inejecución de las sentencias de amparo en materia agraria, es la relativa a una falta de sistematización adecuada de los expedientes que aún se encuentran sin ejecutar. Es necesaria una división de los expedientes rezagados por falta de ejecución, diferenciando aquellos que tengan por objeto el desplazamiento de los ejidatarios o campesinos que poseen las tierras para entregarlas al quejoso, de aquellos cuya ejecución no se traduce en restitución de tierras o aguas.

Este problema lo podemos apreciar al estudiar el informe rendido con motivo de la comisión conferida por la Presidencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación al Lic. Jenaro Zarazúa ante los CC. Procurador General de Justicia de la República y el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, que en algunas partes fundamentales dice: "A conti-

nuación se pasó a señalar las medidas recientemente adoptadas por la Presidencia de la Suprema Corte para solucionar los problemas de ejecución de las sentencias de amparo en materia agraria consistentes, substancialmente, en las siguientes: Separación de los incidentes de inejecución de sentencias de amparo en materia agraria en tramitación. Clasificación de estos expedientes en dos grupos, el primero comprende aquellos cuya ejecución únicamente obliga a iniciar o continuar la tramitación de expedientes o a invalidar, rectificar acuerdos o a acordar o decidir situaciones planteadas en debido acatamiento a la ejecutoria de amparo, es decir, todos aquellos incidentes derivados de ejecutorias cuyo cumplimiento no se traduzca en restituciones de tierras. El segundo grupo comprende los asuntos en los que las ejecutorias impongan el desalojamiento de quienes las poseen para ser restituidas al quejoso o quejosos. Este segundo grupo comprende dos sub-grupos que son: los que desde años no han presentado promoción alguna de la partes para el incidente y aquéllos que sí han gestionado su resolución.

“Se pretende que en aquellos asuntos en que no hay actividad procesal se indaguen los motivos de esa abstención a fin de determinar si se ha extinguido la materia para la ejecución ya sea porque haya sido acatada la ejecutoria o bien por la ausencia del quejoso o de causahabientes.”

“Para solucionar los asuntos del primer grupo se harán gestiones ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización a fin de que de inmediato se hagan los estudios respectivos y se realicen los actos a que obligan las ejecutorias.”

“Para la solución del segundo grupo, la Presidencia de la Suprema Corte ha iniciado, y se propone continuar, el estudio de alguno de estos expedientes y en algunos de ellos ya tiene dictadas resoluciones.”

Así pues, nos damos cuenta de la necesidad inminente de sistematizar y hacer una división precisa de los expedientes

que se encuentran sin ejecutar, para que se facilite la labor de los funcionarios y empleados encargados de la ejecución de las ejecutorias de amparo en materia agraria.

Existe otra causa más en relación con el problema que estamos tratando consistente en la falta de cooperación de los subalternos del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en particular de sus Delegados Agrarios y Comisariados Ejidales, quienes no dan acatamiento a las determinaciones que se dictan en relación al cumplimiento de las ejecutorias y externan críticas o comentarios adversos a los acuerdos, incitando a los ocupantes de las tierras a rebelarse al mandato de la autoridad judicial.

Los Comisarios Ejidales en infinidad de ocasiones no prestan su colaboración y auxilio para el exacto e inmediato cumplimiento de los acuerdos de las Autoridades Agrarias e inclusive desatienden las órdenes recibidas y los citatorios que previamente se les envían.

Con la anterior exposición hemos señalado algunas de las causas más importantes que se presentan en relación con el problema de la inejecución de las sentencias de amparo en materia agraria que requieren de una solución inmediata y de acuerdo con la realidad. Aunque esto es un problema arduo, en las conclusiones de esta tesis trataremos de proporcionar algunas soluciones, que esperamos contribuyan a impulsar la importante labor de acabar con el problema de gran número de expedientes que existen sin ejecutar.

b).—Incidentes de inejecución.—El incidente de inejecución de sentencia es un procedimiento que se tramita ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tiene como finalidad establecer si procede o no la adopción de las dos severas medidas previstas por la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, sobre la base de que exista o no repetición del acto reclamado o de que se trate de eludir el cumplimiento de la sentencia de amparo.

Es decir, este incidente tiene por objeto que la autoridad responsable dé cumplimiento a la ejecutoria de amparo. Y para el caso de que se compruebe de una manera fehaciente que la autoridad responsable trata de eludir la sentencia de amparo, se apliquen las sanciones señaladas por el artículo 107 en su fracción XVI, consistentes en la separación de su cargo y su consignación ante el Juez de Distrito que corresponda.

Este procedimiento tendiente a obtener el acatamiento de las ejecutorias por parte de las autoridades responsables lleva el nombre de incidente porque significa que es una cuestión accesorio a la acción de amparo. La palabra incidente (1) puede aplicarse a todas las excepciones, a todas las contestaciones, a todos los acontecimientos accesorios que se originan en un negocio e interrumpen o alteran o suspenden su curso ordinario.

El Código procesal de 1884 definía en su artículo 861 a los incidentes como: "Las cuestiones que se promueven en juicio y tienen relación inmediata con el negocio principal."

Así pues, en nuestro caso se ha dado el nombre de incidente de inejecución o incumplimiento de las ejecutorias de amparo porque se trata de una cuestión que sobreviene en la tramitación del juicio de amparo, como algo accesorio a este y que tiene por objeto la observancia de la sentencia constitucional por parte de las autoridades responsables.

El maestro Ignacio Burgoa (2) distingue entre la ejecución y el cumplimiento de una sentencia de amparo. "La ejecución es un acto de imperio; es la realización que de una decisión hace la autoridad imperativamente, obligando a la

1.—Diccionario de Derecho Procesal Civil. Eduardo Palleres. México, 1966. pág. 383.

2.—El Juicio de Amparo. Ignacio Burgoa. México, 1966. pág. 491.

parte condenada a cumplirla. Por el contrario, el cumplimiento de una sentencia consiste en su acatamiento por la misma parte que en ella resultó condenada. Mientras que la ejecución incumbe a la autoridad que dictó la sentencia respectiva o a la que la ley señala para el efecto, el cumplimiento se realiza por la parte contra quien se dictó la resolución correspondiente."

En materia de amparo, la ejecución de las sentencias corresponde a los Jueces de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito y a la Suprema Corte. En tanto que el cumplimiento de las sentencias de amparo corresponde a las autoridades responsables.

Así, continúa el maestro Burgoa diciendo que en dicho incidente, comprobado el incumplimiento de la ejecutoria se procede por el juzgador de amparo a la ejecución forzosa del fallo constitucional, incumbiendo, por tanto, los actos ejecutivos al órgano de control y no a las autoridades responsables en sana técnica jurídica, aunque la Ley de Amparo, emplee indistintamente las palabras "ejecución" y "cumplimiento", que, según se dijo, tienen significado diferente.

Yo también considero que ejecución y cumplimiento son dos términos diferentes, pero hay que considerar que el incidente de inejecución tiene como fin fundamental el que se cumpla con la ejecutoria; y si no se logra que la autoridad responsable cumpla con la sentencia de amparo, entonces intervendrá la autoridad federal competente, para los efectos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

c).—Procedencia de dichos incidentes.—Respecto a la procedencia de los incidentes de inejecución de sentencias de amparo, considero que el maestro Burgoa tiene absoluta razón al considerar que estos sólo deben entablarse: "En el caso genérico de que las autoridades responsables no observen absolutamente la sentencia constitucional o ejecutoria que haya otorgado al quejoso la protección federal, o sea, en

el supuesto de que no realicen ningún acto tendiente a restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación o a respetar la garantía de que se trate y a cumplir lo que la misma garantía exija" (3).

Es decir, para que sea procedente el incidente de inejecución de sentencia, es necesario que la autoridad responsable se abstenga de realizar acto alguno tendiente a ejecutar la resolución constitucional. Si esta autoridad ejecuta la sentencia de amparo en forma parcial o excesiva, lo que procede es el recurso de queja, como lo dispone el artículo 95 fracción IV que textualmente dice: "El recurso de queja es procedente: IV.— Contra las mismas autoridades (autoridades responsables), por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refiere el artículo 107 fracciones VII y IX de la Constitución Federal, en que se haya concedido al quejoso el amparo."

El otro caso de procedencia del incidente de inejecución de sentencia se presenta cuando la autoridad responsable insiste en la repetición del acto reclamado. En virtud de que este problema de repetición del acto reclamado no está relacionado con nuestro tema, no entraremos a hacer un análisis del mismo.

d).—Procedimiento a seguir en los incidentes de inejecución.—Desde luego el procedimiento de que nos ocupamos es incidental, pues se desenvuelve en forma accesoria al juicio principal

En cuanto a la competencia, corresponde a la H. Suprema Corte de Justicia, funcionando en pleno, el conocimiento

3.—El Juicio de Amparo. Ignacio Burgoa. México, 1966. pág. 492.

y resolución de los incidentes de inejecución de sentencia, en atención a que el artículo 11 fracción VII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece: "Corresponde a la Suprema Corte conocer en pleno: "De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República."

Antes de las reformas a la ley de amparo publicadas en el Diario Oficial del 30 de abril de 1968, el artículo 108 de dicha ley también señalaba en su último párrafo al Pleno de la Suprema Corte como competente para conocer de los incidentes de inejecución, y así decía: "El pleno de la Suprema Corte, teniendo en cuenta dicha declaración y las circunstancias respectivas, determinará si procediere, que la autoridad responsable quede inmediatamente separada de su cargo, y la consignará al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente." Este mismo artículo reformado, ya no menciona nada respecto a que sea el pleno el que conozca de los incidentes de inejecución, limitándose a designar a la Suprema Corte de Justicia como la competente.

No obstante lo anterior, debe ser aplicable desde luego el artículo 11 fracción VII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que señala como autoridad competente para conocer del incidente de inejecución al pleno de la Suprema Corte.

En cuanto al procedimiento, el artículo 106 de la Ley de Amparo establece lo que sigue: "En los casos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, en única Instancia, o del Tribunal Colegiado de Circuito, en amparo directo, concedido el amparo se remitirá testimonio de la ejecutoria a la autoridad responsable para su cumplimiento. En casos urgentes y de notorio perjuicio para el agraviado, podrá ordenarse el cumplimiento de la sentencia por la vía telegráfica, comunicándose también la ejecutoria por oficio. En el propio despacho en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre

el cumplimiento que se dé al fallo de referencia. Si dentro de las 24 horas siguientes a la en que la autoridad responsable haya recibido la ejecutoria, ó en su caso, la órden telegráfica, no quedare cumplida y no estuviere en vías de ejecución, de oficio o a solicitud de cualquiera de las partes, se procederá conforme al artículo anterior."

El artículo 105 al que remite el artículo antes transcrito dice: "Si dentro de las 24 horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita o no se encontrase en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obliguen a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último. Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta ley."

Es de advertirse la identidad de los procedimientos a seguir por el órgano judicial que hubiere conocido del juicio de amparo, ya sea que la inejecución se presente en juicio constitucional directo o indirecto.

El artículo 105 de la Ley de Amparo fué reformado por decreto publicado en Diario Oficial del 30 de abril de 1968

en el párrafo final, quedando así: "Cuando la parte interesada no estuviera conforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, se enviará también, a petición suya, el expediente a la Suprema Corte de Justicia. Dicha petición deberá presentarse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución correspondiente; de otro modo, ésta se tendrá por consentida."

Es decir, con esta reforma, se concede intervención en los incidentes de inexecución a la parte que se sienta agraviada por la inexecución de la sentencia.

El artículo 105 de la Ley de Amparo prevé que el ejercicio de la facultad que se reserva al Pleno debe estar precedido de la remisión del expediente original por parte del Juez de Distrito, de la autoridad que haya conocido del juicio o del Tribunal Colegiado de Circuito en su caso.

Según el artículo antes referido, dos son las fases procesales a seguir, y dos autoridades Judiciales Federales a intervenir, la primera fase corresponde a la autoridad Judicial Federal que conoció del juicio y comprende la adopción de medidas tendientes al logro de la ejecución de la sentencia, finalidad esta que hace de ese procedimiento un incidente de ejecución de sentencia, el que concluye, bien con la atención a los requerimientos de ejecución del fallo protector, o bien con el envío a la H. Suprema Corte de los autos. La segunda fase es propiamente este segundo procedimiento que sucede a la remisión de los autos lo que constituye el incidente de inexecución de sentencia en el que la H. Suprema Corte de Justicia, funcionado en Pleno, decidirá si procede o no la adopción de las dos severas medidas previstas por la fracción XVI del artículo 107 Constitucional que son las mismas que señala el último párrafo reformado del artículo 108 de la Ley de Amparo.

Actualmente y con la nueva reforma al artículo 105 de la Ley de Amparo, ya no sólo queda a criterio del Juez de

Distrito o autoridad que conoció del juicio de amparo la remisión de los autos a la Suprema Corte de Justicia para el efecto de que se lleve a cabo el incidente de inejecución, sino que se da intervención a la parte que no estuviere conforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, enviándose también, a petición suya, el expediente original a la Suprema Corte de Justicia.

Considero que esto es un acierto, ya que antes de la reforma, el Juez de Distrito podía a su arbitrio considerar que la resolución estaba ejecutada y no enviaba el expediente a la Corte. Con la nueva reforma el afectado puede dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución que considere cumplida la ejecutoria, pedir la remisión del expediente a la Suprema Corte de Justicia. Si no ejercita ese derecho dentro del término fijado, la resolución se tendrá por consentida.

Una vez remitido el expediente a la Suprema Corte de Justicia, la Presidencia de este Alto Tribunal ordena se forme el incidente de inejecución.

Con posterioridad y reunido el pleno, se procederá al estudio del incidente, resolviéndose si procede o no. Si se considera que no procede se devuelven los autos del juicio al Juzgado de Distrito o a la autoridad que los remitió.

Si se considera que sí es procedente el incidente de inejecución, deberá decidirse sobre si se adoptan o no las dos severas medidas previstas en la fracción XVI del artículo 107 constitucional. Para esto el pleno debe tener en cuenta que realmente exista repetición del acto reclamado o se trate de eludir la sentencia de amparo y que no hayan bastado los requerimientos que se hayan girado a la responsable en la forma que previene la ley de la materia.

Es importante señalar que para los efectos de la procedencia del incidente de inejecución, hay que distinguir el caso

en que las autoridades responsables realizan actos de ejecución de sentencias de amparo, de aquel en que no se realizan actos o se trata de eludir la sentencia de amparo. Para el primer caso los actos realizados se pueden impugnar por medio del recurso de queja para remediar los defectos o excesos en la ejecución. Las resoluciones de estos recursos determinan si los actos impugnados se ajustan o no a la sentencia de amparo fijando así los alcances de la ejecutoria.

En el segundo caso, es decir cuando la autoridad responsable no realice ningún acto tendiente a ejecutar la resolución de amparo, sí es procedente el incidente de inejecución de sentencia.

Hay que tomar en cuenta también aquellas situaciones en que la autoridad responsable ha agotado todas las medidas tendientes a lograr la ejecución de las sentencias, siendo éstas estériles debido a circunstancias ajenas a su voluntad.

Estas situaciones se presentan muy frecuentemente en materia agraria, en que tanto la autoridad responsable como la autoridad judicial federal realizan todos los esfuerzos posibles para lograr que se cumpla con las ejecutorias, sin que sea posible debido a circunstancias que en el capítulo anterior y principios de éste analizamos.

Para terminar, hay que hacer alusión a lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución que expresamente señala: "No podrá archívarse ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional, o apareciere que ya no hay materia para la ejecución, El Ministerio Público cuidará del cumplimiento de esta disposición y especialmente que las autoridades responsables cumplan y hagan cumplir las sentencias dictadas en favor de los núcleos de población comunal y ejidal".

Este dispositivo legal induce a reconocer que mientras una ejecutoria de amparo no haya sido cumplimentada, subsistirá la obligación de acatarla por las autoridades responsables y por tanto la facultad del órgano judicial que conoció del juicio de amparo para conminarlas a esa ejecución, la que se ejerce mediante el requerimiento respectivo a las autoridades responsables o a sus superiores jerárquicos, aunque sin perjuicio de que los Jueces de Distrito se sustituyan a las autoridades renuentes a la ejecución en los casos en que la naturaleza del acto reclamado así lo permita, por así disponerlo el artículo 111 de la Ley de Amparo..

Así pues, si la Corte declara que no procede el incidente de inejecución, no podrá archivarse el expediente, sino que deberá mantenerse abierto, y creo que de ser posible la Corte debe dar a conocer las causas de la inejecución y proponer una solución factible.

De ser declarado procedente el incidente y considerarse que la autoridad responsable es culpable de la repetición de los actos reclamados o de eludir la sentencia constitucional, deberá separársele de su cargo y consignársele penalmente ante el Juez de Distrito que corresponda. Si es necesario se pedirá el desafuero de dicha autoridad.

CONCLUSIONES:

- 1.—Nuestro derecho agrario aparte de las normas substantivas con que cuenta, tiene una serie de normas adjetivas o procesales, que sirven de medio para la realización del derecho.
- 2.—El derecho agrario en nuestro País dispone de un proceso que constituye una unidad, una totalidad. Este proceso agrario tiene una finalidad consistente básicamente en resolver los problemas que se presentan en relación con la tierra tanto como propiedad rural, como fuente económica de carácter agrícola.
- 3.—Dentro del problema agrario, existen factores económicos, sociales, jurídicos, políticos y culturales que obstaculizan su finalidad.
- 4.—Para la solución de esos problemas se ha pretendido proporcionar tierras, aguas y montes a quienes no las tienen; eliminar el latifundismo; proteger la pequeña propiedad; crear una clase media rural; crear nuevos sistemas de crédito, de irrigación, de educación etc.
- 5.—Uno de los problemas que impiden alcanzar la meta deseada en nuestra materia es el consistente en la inejecución de las sentencias de amparo en materia agraria.
- 6.—El problema apuntado está íntimamente relacionado con el juicio de amparo, que tiene por objeto la protección tanto de las garantías individuales como de las sociales

contra actos de autoridad violatorios de la Constitución, así como el mantenimiento de la soberanía local y federal.

7.—El juicio de amparo en materia agraria tiene orientaciones que difieren del amparo en general. El juicio de garantías como toda institución jurídica, evoluciona y ha sido objeto de reformas tendientes a dar mayor protección a campesinos y ejidatarios.

8.—No obstante esa evolución del juicio de amparo existe un grave problema en relación con nuestra materia, consistente en la inejecución de las sentencias dictadas con motivo de la interposición del juicio de garantías.

9.—Señalamos en capítulos anteriores que las causas fundamentales de ese problema se deben a la oposición de los ejidatarios y campesinos a acatar las sentencias de amparo, a la carencia por parte de la autoridad judicial federal del auxilio de la fuerza pública, a la imposibilidad de sancionar o remover de su cargo a la suprema autoridad agraria, al temor del quejoso o quejosos a las represalias y a la falta de sistematización de los expedientes de amparo que aún se encuentran sin ejecutar.

10.—Es difícil pretender la solución en un breve trabajo del problema que hemos anotado, Sin embargo daremos algunos puntos de vista que quizás sirvan si no para resolverlo, sí para dar una idea de éste mediante un planteamiento adecuado.

11.—Existe en la Ley de amparo un incidente que trata precisamente de evitar que las ejecutorias de amparo queden sin ejecutarse. A este incidente se le llama de inejecución de sentencias de amparo y tiene por objeto que la autoridad responsable dé cumplimiento a la ejecutoria. Para el caso de que se compruebe de una manera fehaciente que la autoridad responsable trata de eludir en forma total la sentencia de amparo, deberán aplicarse las dos sanciones señaladas por el artículo 107 constitucional en su fracción XVI, consistentes

en la separación de su cargo y consignación ante el Juez de Distrito que corresponda.

12.—Este incidente de inejecución de sentencias de amparo no da los resultados deseados para resolver el problema de los expedientes que en materia agraria se encuentran rezagados, debido a la situación especial de nuestra materia.

13.—Para resolver el problema señalado, o sea para solucionar la inejecución de las sentencias de amparo en materia agraria, en que se imponga la práctica de diligencias posesorias de tierras con desplazamiento de quienes las ocupan, es necesario:

a).—La integración de una Comisión que debe ser nombrada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que tenga a su cargo la solución práctica y eficaz del problema tantas veces mencionado.

b).—La Comisión deberá hacer un estudio de cada expediente sin ejecutar y señalar soluciones factibles, inmediatas y prácticas, tendientes a resolver las circunstancias específicas en cada problema, determinando y analizando la naturaleza del obstáculo que impida o retarde el inmediato cumplimiento de la ejecutoria.

c).—En los casos en que se imponga forzosamente la desposesión de tierras, debe procurarse que las autoridades agrarias actúen de inmediato para acomodar a las personas que van a ser desplazadas, preferentemente en terrenos próximos y de la misma calidad de los anteriores.

d).—La Comisión debe procurar allegarse toda la información necesaria de los diversos organismos gubernamentales Municipales, Estatales o Federales a fin de obtener un conocimiento real de las situaciones imperantes y resolver el caso en la forma más apropiada y benéfica para las partes.

- e).—De ser posible se tratará de encontrar una solución conciliatoria del problema entre el propietario y las personas por desplazar.
- f).—De no ser posible el acuerdo entre las partes deberá la Comisión procurar que las autoridades competentes conozcan de las contumacias y empleen como caso excepcional los medios coercitivos previstos por la ley a fin de vencer los obstáculos para el debido acatamiento de las ejecutorias de amparo.
- g).—Si no se proporciona el auxilio de la fuerza pública por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional, del Departamento del D. F. o de la autoridad competente en cada Estado o Municipio, la Comisión señalada deberá procurar los medios de obtener una coordinación adecuada entre el Poder Judicial Federal y las autoridades mencionadas, con el fin de acabar con la negativa de éstas para prestar su colaboración en la ejecución de las sentencias de amparo.
- h).—La Comisión deberá ver que la Procuraduría General de Justicia de la Nación, colabore haciendo que los Agentes del Ministerio Público adscritos a los Juzgados de Distrito invariablemente concurren a las diligencias posesorias. Que elementos del Ministerio Público Federal indaguen y proporcionen al Juzgado de Distrito los nombres de las personas que se encuentran en posesión de las tierras por restituir, a fin de que su personal esté en posibilidad de notificarles sus acuerdos o determinaciones. Que en caso de desobediencia de los ocupantes de las tierras, proceda el Ministerio Público Federal de inmediato a la consignación ante el Juez de Distrito.
- i).—La Comisión deberá observar que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización prevenga a sus subalternos, en particular a sus Delegados Agrarios y Comisarios Ejidales instándolos al debido e inmediato acatamiento de las determinaciones que se dicten en relación al cumplimiento de las ejecutorias, así como a que se abstengan de externar

críticas o comentarios adversos a los acuerdos o que inciten a los ocupantes de las tierras a rebelarse.

j).—Es necesario también hacer una clasificación de los expedientes que se encuentran sin ejecutar en dos grupos. El primero debe comprender aquellos cuya ejecución únicamente obliga a iniciar a continuar la tramitación de expedientes o a invalidar, rectificar o acordar situaciones planteadas en acatamiento de las ejecutorias de amparo. El segundo grupo debe comprender los asuntos en los que las ejecutorias impongan el desalojamiento de quienes poseen tierras para ser restituidas al quejoso o quejosos. Este segundo grupo debe comprender dos sub-grupos que son: Los que desde hace años no han presentado promoción alguna y aquellos que siguen gestionando el cumplimiento. En los que no hay actividad procesal, la Comisión a que nos hemos referido indagará los motivos de esa abstención a fin de determinar si se ha extinguido la materia para la ejecución, ya sea por que haya sido acatada la ejecutoria o bien por la ausencia del quejoso o de sus causahabientes. Esta clasificación facilitará la labor de la Comisión.

k.)—Para concluir esta exposición, hay que establecer que es deber de la Comisión el evitar que se archive un expediente que aún no haya sido ejecutado, obligando a la autoridad responsable a cumplir la ejecutoria. Y para el caso de que no exista responsabilidad para esa autoridad, debe la Comisión solucionar en cada caso concreto los problemas de in-ejecución de sentencias de amparo.

— * * * —

BIBLIOGRAFIA

- BECERRA BAUTISTA JOSE.—“El Proceso Civil en México”. México 1963.
- BURGOA IGNACIO.—“El Juicio de Amparo”. México 1966.
- CASO ANGEL.—“Derecho Agrario”. México 1950.
- CASTILLO LARRAGAÑA JOSE Y RAFAEL DE PINA.—“Instituciones de Derecho Procesal Civil”. México 1961.
- CARNELUTTI FRANCESCO.—“Instituciones del Proceso Civil”. Buenos Aires 1959. Tomo I.
- COTURE EDUARDO JUAN.—“Fundamentos del Derecho Procesal Civil”. Buenos Aires 1966.
- COLIN SANCHEZ GUILLERMO.—“Derecho Mexicano de Procedimientos Penales”. México 1964.
- “CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.
- “CODIGO AGRARIO VIGENTE” (1942).
- “CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES”.
- CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ MARTHA.—“El Derecho Agrario en México”. México 1964.
- CHIOVENDA GUISEPPE.—“Instituciones de Derecho Procesal Civil”. Madrid 1963. Tomo I.
- DUGUIT LEON.—“Manual de Derecho Administrativo”.
- ESCRICHE.—“Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia”.
- FIX ZAMUDIO HECTOR.—“Estructuración del Proceso Agrario”. México 1962.
- GALEANO SIERRA ADALBERTO.—“Teoría de la Ejecución Forzada”, México.

- GUASP JAIME.—“Comentarios de la Ley de Enjuiciamiento Civil”. Madrid 1954. Tomo I.
- “LEY DE AMPARO”.
- “LEY FEDERAL DEL TRABAJO”.
- “LEY DE SEIS DE ENERO DE 1915”.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.—“El Problema Agrario de México”. México 1964.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.—“Introducción al estudio del Derecho Agrario”. México 1966.
- OSTOS ARMANDO JR.—“Apuntes de Amparo”.
- PALLARES EDUARDO.—“Diccionario de Derecho Procesal Civil”. México 1966.
- PALLARES EDUARDO.—“La Vía de Apremio”. México.
- PRIETRO CASTRO LEONARDO.—“Derecho Procesal Civil”. Tomo II.
- SERRA ROJAS ANDRES.—“Derecho Administrativo”. México.
- SOTO GORDOA IGNACIO Y LIEVANA PALMA GILBERTO.—“Suspensión en el Juicio de Amparo”. México 1959.
- ZAMORA Y CASTILLO ALCALA.—“Proceso Autocomposición y Autodefensa”. México 1947.