



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO

El Incidente de Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo en Materia Agraria

T E S I S
Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a
Avinadain Bantista Nájera
México, D. F. 1975



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

LA PRESENTE TESIS SE ELABORO EN EL SEMI
NARIO DE DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD
DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL -
AUTONOMA DE MEXICO A CARGO DE SU DIREC-
TOR EL SEÑOR LICENCIADO ESTEBAN LOPEZ -
ANGULO, Y CON EL ASESORAMIENTO DEL C. -
LIC.

ALVARO MORALES JURADO

A MI MADRE,

Mujer abnegada quién
con su exquisita bonu
dad y cariño, me ha-
guiado con esmero.

A MI PADRE,

quién, con su ejemplo
de honradez, dignidad
y esfuerzo me ha ense
ñado a superarme y ser
útil en la vida.

A EMMA:

Dulce compañera de mi
vida que ha hecho de
mi hogar, un paraíso
de felicidad.

A MIS HIJOS:

Reidy, Javier, Avina
daín, Arturo y Carlos
para ellos mi impere-
cedero amor.

A MIS HERMANOS :

Luis Nahúm,

Beatriz,

Margarita,

Eloísa, y

Ma. Natividad

**a ellos mi gratitud con
la promesa, de luchar -
más, por superarme.**

**Al C. Lic. Alvaro Morales Jurado con
gratitud, por su eficaz y desintere-
sada orientación para la ejecución -
de la presente Tesis.**

Al C. Lic. Pedro de Verona Flores Her
nández a quién infinitamente agradez-
co la conducción de mis inquietudes -
en el basto campo del derecho.

**A MIS MAESTROS,
con respeto**

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	3
1. Breve Análisis del Artículo 27 Constitucional	4
2. Antecedentes inmediatos Ley de 6 de enero de 1915	7
3. Las clases de propiedad: a) Comunal, b) Ejidal y c) Pequeña propiedad	10
CAPITULO II	13
1. Antecedentes del Juicio de Amparo en México	14
2. Constituciones de 1857 y 1917	24
3. Artículos: 103 y 107 Constitucionales	33
4. La Ley de Amparo	44
5. La Suspensión en el Amparo	47
6. Naturaleza, objeto y alcance de la Suspensión	53
7. La Suspensión Ordinaria y de Oficio	58
8. La Suspensión Provisional y Definitiva	62
CAPITULO III	69
1. Estudio sobre la Fracción XIV del Artículo 27 Constitucional en sus tres etapas: de 1917 a 1932, de 1932 a 1946 y de 1946 a la fecha	70
2. Análisis y Jurisprudencia de la H. Suprema - Corte de la Nación	88

CAPITULO IV	99
1. El incidente de Suspensión del acto reclamado en el Juicio de Amparo en materia agraria con relación a la parte tercera de la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional	100
2. Análisis y Jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación	135
CAPITULO V	140
1. El incidente de Suspensión del acto reclamado en el Amparo Social Agrario, estatufido en la Reforma de 1962 al artículo 27 - Constitucional y 22 de la Ley de Amparo	141
2. Análisis y Jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación	165
CONCLUSIONES	168
BIBLIOGRAFIA	172

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

Una de las promesas más importantes de la Revolución Mexicana es, sin duda alguna, el fraccionamiento de la grande - propiedad territorial, para que haya una mejor distribución de - la riqueza pública en el país, y se dote a las comunidades indí - genas de tierras de las que han sido despojadas por la codicia - y el poder, a fin de reparar una de las más grandes injusticias - que sistemáticamente se han cometido durante más de medio siglo.

Desde el punto de vista elevado en que el Poder Pú - blico tiene que considerar, la cuestión agraria ha sido y es mo - tivo de preocupación; dado que la propiedad de la tierra, más - que ninguna otra propiedad, está íntimamente ligada con los des - tinos del país, con sus desventuras y con sus alegrías. Si la - Revolución Mexicana contó entre sus precursores a los trabajado - res de la Ciudad, también es cierto que el verdadero nervio y - motor de dicho movimiento social fué el que provino de la basta - zona rural que a lo extenso del país se debatía en la más dramá - tica de las miserias; por la pésima administración del campo de bida en gran parte a la tenencia de la mal trazada distribución - de la tierra. Actualmente el problema de la tenencia de la tie - rra en México no ha dejado de ser la inquietud de la mayor parte de la población en virtud de que la temática del agro, condicio - na a más de cincuenta por ciento de ella; y la economía agríco - la en crecimiento, necesita cada vez más una política adecuada - de protección, a fin de lograr la estabilidad de la población - campesina y el desenvolvimiento de esta fuerza productiva.

Con el pleno convencimiento de los males que afectan de manera directa y determinante a esta categoría social, he considerado prudente emitir mi opinión en torno a uno de los grandes problemas nacionales tan importante como lo es el problema agrario sobre todo, por la gran población que afecta, con el tema: "EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA", que aunque no se ha pensado hacer una obra perfecta en el presente trabajo; pero sí en el fondo con aspiraciones legítimas, de que alguna vez pueda ser oportuna y útil.

C A P I T U L O I

1. Breve análisis del Artículo 27 Constitucional.
2. Antecedentes inmediatos. Ley de 6- de enero de 1915.
3. Las clases de propiedad:
 - a) Comunal
 - b) Ejidal
 - c) Pequeña propiedad

1. BREVE ANALISIS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

En materia económica, el legislador constitucional de 1917 impone una política extraordinariamente dúctil y flexible, en los términos del artículo 27 de la Carta Magna pues frente al liberalismo individualista, que postula como base del orden social el principio de la propiedad privada, y frente al socialismo colectivista, nuestra Constitución crea no un sistema mixto de propiedad privada y común.

En efecto, en su concepción clásica el derecho de propiedad se compone de tres elementos típicos: *ius utendi*, *ius fruendi* e *ius abutendi*. Es decir, que el dueño de una cosa puede legítimamente, de acuerdo con tal sistema, usar, disfrutar y abusar de ella sin limitación alguna. La concepción feroz y antisocial de esta ideología, obliga al propio liberalismo a mitigarla con la introducción de tímidas limitaciones, como las relativas a los obstáculos que imponen modalidades a la liberalidad excesiva, cuando amenaza destrucción de un patrimonio familiar; las servidumbres obligatorias sobre la propiedad raíz en beneficio de terceros; la usucapión o prescripción adquisitiva en favor del poseedor; la expropiación por causa de utilidad pública, previa indemnización del valor de la cosa; las garantías especiales al "patrimonio de familia" como inembargabilidad, excensiones fiscales y trato preferente a su tramitación hereditaria, etc.

"La propiedad Mexicana a diferencia de la doctrina socialista, donde el derecho de propiedad se estatiza total -

mente, no es una norma general inflexible para toda clase de bienes, como en el capitalismo o en el comunismo, de acuerdo al precepto constitucional que analizamos, la propiedad se adecúa a las principales clases de bienes. Así tenemos que en nuestro país, sólo en lo que se refiere a tierras, aguas y recursos naturales, existen por lo menos tres tipos diferentes de derecho de propiedad:

a) La propiedad privada sobre bienes raíces, de corte liberal, que comprende el *ius utendi* y el *ius fruendi*, con casi todas las limitaciones que la doctrina moderna del liberalismo le impone, pues salvo la sanción a la liberalidad, acepta todas las demás; pero subrayando que tal propiedad corresponde originariamente a la Nación, la cual puede transmitir el dominio de las tierras y aguas a los particulares, sin perjuicio del derecho que se reserva para imponerle las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza y para cuidado de su conservación. Además dispone el mencionado precepto Constitucional el fraccionamiento forzoso de los latifundios. Como se ve, este tipo de propiedad no es idéntica a la concepción clásica de tal derecho especialmente si se considera que puede ser expropiada por causa de utilidad pública y mediante indemnización. El *ius abutendi* en toda su amplitud ya no es entre nosotros una de las características de la propiedad individual sobre tierras, aguas y recursos naturales como puede notarse fácilmente si consideramos que, por ejemplo es un delito el arrasamiento de los bosques, aunque el mismo lo realice su dueño.

b) La propiedad colectiva sobre terrenos ejidales o comunales, de corte socialista, en el cual la tierra se entrega al ejidatario y se reconoce al comunero, sin perjuicio de que sean trabajadas en común, así como de que se les prive-

de tal usufructo en determinadas circunstancias, como la que -
dejen de trabajar la tierra durante un lapso de dos años sin -
causa justificada.

La diferencia de este tipo de propiedad con el régi-
men comunista de propiedad colectiva, estriba esencialmente en
que un derecho de usufructo perpetuo y transmisible por heren-
cia, es practicamente un derecho limitado de propiedad indivi-
dual inalienable. Desde un punto de vista técnico jurídico, -
se estima que la propiedad de los terrenos comunales es del nú-
cleo de población correspondiente.

En relación con las acciones que corresponden a la
Nación, por virtud de las disposiciones de los artículos 51 y
66 en Materia Agraria se hará efectivo por el procedimiento y
por orden de los tribunales correspondientes, se negará el de-
recho a los recursos legales a 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 dictara.

c) La propiedad estadual, inalienable e imprescrip-
tible sobre los recursos naturales de la plataforma continen-
tal y los zócalos submarinos de las islas; los minerales o -
substancias que constituyen depósitos de piedras preciosas, de
sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas-
marinas; los productos derivados de la descomposición de las-
rocas, cuando su explotación requiere trabajos subterráneos; -
los yacimientos minerales y orgánicos de materiales suscepti-
bles de ser utilizantes; y los demás que precisa el artículo-
27 Constitucional". (1)

"De lo expuesto opinamos que el sistema Mexicano de

(1) Revista del México Agrario. Edición bimestral de la C.N.
C. Mayo-junio 1968. págs. 21, 22, 23, 24, 25, 26 y demás.

propiedad sobre tierras, aguas y recursos naturales, no es el -- de liberalismo individualista ni tampoco es de el socialismo co- lectivista y ni siquiera una mezcla de ambos, sino un régimen pe- culiar de propiedad que se ha extraído de las enseñanzas de nues- tra historia, algunas de ellas bien amargas de la composición - étnica del país. Por eso no podemos presentarlo como un modelo- universal o continental perfecto y acabado, excepto en lo que - tiene de actitud creadora confiada en las propias fuerzas socio- económicas del país". (2)

2. ANTECEDENTES INMEDIATOS. LEY DEL 6 DE ENERO DE - 1915.

Como principal objetivo de la Revolución Mexicana, se insiste en el problema agrario, aunque la causa determinante, - originaria de este movimiento fué de carácter político, su desen- volvimiento ideológico giró en torno a esa finalidad socioeconó- mica, que se condensa en lo que se llama Reforma Agraria. A tal punto ésta constituyó el firme anhelado propósito de nuestra ges- ta revolucionaria, que sus objetivos de índole política pasaron- a un plano secundario, sin dejar de revestir, empero, gran impor- tancia.

La Reforma Agraria no se implantó súbitamente como es bien sabido, pudiendo inclusive decirse que aún no se halla con- sumada, tanto porque, el ejido, la propiedad comunal y la autén- tica pequeña propiedad no han alcanzado los más altos niveles - productivos, como propósito de la iniciativa de Ley Federal de - Reforma Agraria del presidente Luis Echeverría Alvarez, del 29 - de diciembre de 1970. Los intentos para lograrla antes de la - Constitución de 1917, se tradujeron en varios "planes" y decre- tos que distintos caudillos revolucionarios, sin unidad de pensa- mientos y de acción fueron expidiendo en diversas ocasiones, im-

- (2) Nuestras reflexiones acerca del Sistema Mexicano de propie- dad de la tierra, se inspira en el texto del maestro Lucio- Mendieta y Núñez, denominado "EL SISTEMA AGRARIO CONSTITU - CIONAL". Edición Porrúa 1966.

pulsados por un mero empirismo. Por ello, no se llegó sino hasta la Carta de Querétaro, a una planificación coordinada y unitaria de dicha Reforma, pues su nacimiento se manifiesta en documentos desarticulados, violentos a veces o tímidos y pusilánimes sin vinculación dependiente pero obedeciendo todos ellos a un solo designio: remediar la injusta y antisocial monopolización de las tierras y aguas.

De tal carácter y formación preconstitucional aparece la Ley de 6 de enero de 1915, pero, el primer documento revolucionario en que se inicia la Reforma Agraria es el Plan de San Luis de 5 de Octubre de 1910, donde Madero más imbuído en las modificaciones políticas que en las transformaciones sociales, tímidamente declaró sujetas a revisión todas las disposiciones de la Secretaría de Fomento y los fallos de los tribunales que hubieran provocado el despojo de las tierras y aguas de los pueblos indígenas. Este débil intento contrasta con la violencia impregnada en el Plan de Ayala expedido por Zapata el 28 de noviembre de 1911, en el que al proclamarse expresa y categóricamente que los pueblos debían entrar en posesión de los terrenos, montes y aguas que hubieran usurpado los "hacendados científicos" o los caciques a la sombra de la tiranía y de la injusticia venal, se ordenó la expropiación de los bienes monopolizados por los "poderosos propietarios de ellos".

Carranza, tres años después el 12 de diciembre de 1914, lanza el Plan de Veracruz, prometiendo la expedición de las Leyes Agrarias que favorecieron la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que injustamente habían sido privados.

Muy poco tiempo después, el 6 de enero de 1915, el mismo jefe del Ejército Constitucionalista expidió la Famosa Ley Agraria que se conoce con el nombre del día de su formulación, cuyo redactor fué Luis Cabrera y que tenía como finalidad

la resolución a una parte de las demandas populares. Este ordenamiento fué el primer intento serio y eficaz para poner en marcha la Reforma Agraria, pues aunque los azares de la lucha revolucionaria no permitieron su debida y sistemática aplicación, - implica no solo en antecedente directo e inmediato del artículo 27 de la Constitución de 1917, sino la Ley Constitucional a que fue erigida por el Congreso de Querétaro para regir la restitución de todas las tierras, bosques y aguas de que hubiesen sido privados los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y otras corporaciones de población que existen desde la Ley de 25 de julio de 1856, o sea, la de desamortización de fincas rústicas y urbanas administradas por corporaciones civiles y eclesiásticas expedidas por Comonfort. A pesar del espíritu revolucionario que inspiró a la Ley del 6 de enero de 1915, enfocado hacia la consecución de una verdadera Reforma Agraria, fue desvirtuado por el mismo jefe del Ejército Constitucionalista - en el proyecto de Constitución que envió a Querétaro pues aun - que en el artículo 27 que propuso se advierte el propósito de - que a los pueblos se les "restituya o se les de nuevos ejidos", dejó a la legislación secundaria la previsión de la manera de - hacerlo sin haber incorporado en él ninguna de las progresistas disposiciones de dicha Ley. La preocupación de don Venustiano, había cambiado en esencia, si antes pensó en una auténtica Reforma Agraria ahora se redujo en el mencionado proyecto a crear y fomentar la pequeña propiedad agrícola, por considerar suficiente para ello, la facultad expropiatoria que establecía el - artículo 27 de la Constitución de 1857, y en cuyo ejercicio el gobierno podría adquirir tierras y repartirlas convenientemente a los pueblos que quisieran dedicarse a los trabajos agrícolas - fundando con esto la pequeña propiedad, que debía fomentarse a - medida que las públicas necesidades lo exigieran. Como se observa, las modificaciones que Carranza propuso al artículo 27 - de la Constitución de 1857 en materia de propiedad agraria, no - atacaba el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial, como lo hacía en su primer intento que fue la - Ley de enero de 1915 basada en los derechos de la Nación y en -

la conveniencia pública.

Tal precepto, el más importante del período pre-constitucional en el orden socioeconómico en su artículo primero, declaró la nulidad de múltiples actos jurídicos sustantivos pre-judiciales que habían traído como consecuencia la privación de tierras y aguas de los pueblos y corporaciones rurales similares. Su artículo 3o. previó la dotación de terrenos suficientes para reconstruir los ejidos conforme a las necesidades de su población y en el artículo 4o. auspició la creación de autoridades agrarias e instituyó procedimientos restitutorios y dotatorios (en los artículos 6o. y 9o.).

Para sentar las bases normativas, sobre las que descansaría la Reforma Agraria, hubo pues necesidad de elaborar un nuevo artículo 27, desentendiéndose del proyecto respectivo presentado por Carranza y que no satisfacía el ideario de la Revolución en esa trascendental materia social y en la que incidían como primordiales los siguientes objetivos: fraccionar los latifundios para la formación de la pequeña propiedad, dotar de tierras y aguas a los pueblos y crear nuevos centros de población agrícola. En torno a ellas, un grupo de diputados Constituyentes formuló una iniciativa con fecha 24 de enero de 1917, la cual, después de dictaminarse y discutirse en el Congreso de Querétaro, se convirtió en el artículo 27 Constitucional de nuestra Carta Magna; pero el artículo como garantía de ejidatarios, pequeños propietarios o comuneros, en su aplicación puede ser violada, de ahí que surja el amparo como recurso.

3. LAS CLASES DE PROPIEDAD: a) Comunal, b) Ejidal y c) Pequeña Propiedad.

La Propiedad Comunal, originariamente es del núcleo de población comunal correspondiente, a este derecho de propie-

dad se le reconoce una existencia socioeconómica, la posesión y disfrute de los bienes en que este núcleo de población se encuentra son de índole comunal que a través de la historia y reconocido derecho ha poseído el grupo de población comunal sin que se le haya dotado o restituido tierras en un estado comunal.

El régimen de propiedad comunal, impone normas, a seguir para el uso y disfrute de las tierras y aguas en posesión, pueden ser disfrutadas en común si el órgano fundamental (Asamblea General y Comisariado Comunal), así lo desean, o bien, siendo el patrimonio de familia, puede ser disfrutada por una familia, transmisible de padres a hijos sin perjuicio de que sea prescriptible o que pueda ser disminuido el derecho legítimo que se tiene a esta propiedad comunal.

La Propiedad Ejidal; propiedad colectiva de corte socialista, en el cual la tierra se entrega al ejidatario sin perjuicio de que sean trabajadas en común, así como de que se les prive de tal propiedad en tales circunstancias especiales; este tipo de propiedad estriva esencialmente en que es un derecho limitado de propiedad individual. La propiedad ejidal se forma por dotación y restitución de tierras y aguas organizada dentro de un sistema legal respectivo, en cuanto a la propiedad posesión uso o disfrute de los bienes jurídicos. Por lo tanto, el Ejido es una comunidad agraria de derecho. La Constitución del ejido no significa limitación alguna al desarrollo de la propiedad privada en la agricultura ya que paralelamente a la constitución de ejidos, los campesinos han ido adquiriendo predios rústicos en calidad de propiedades particulares.

La Pequeña Propiedad; ésta está condicionada por la productividad de la tierra en relación con los fines sociales que se persiguen con ella o sea la subsistencia de una familia campesina de la clase media, de acuerdo con el artículo 27 -

Constitucional es la única propiedad que está exenta de contribuir a la dotación de ejidos y que por lo mismo es una propiedad definida e intocable, por lo tanto con relación al pensamiento del Constituyente, la pequeña propiedad debería de servir de base para la creación de la clase media campesina y, en consecuencia la pequeña propiedad, no puede ser otra que la que satisface las necesidades de una familia de esta clase social. La pequeña propiedad significa para su dueño un valor moral, un estímulo que los hace refractarios a las agitaciones provocadas por los demagogos, constituye por lo tanto, un grupo conciliador en la lucha de clases.

C A P I T U L O I I

1. ANTECEDENTES DEL JUICIO DE AMPARO EN MEXICO.
2. CONSTITUCIONES DE 1857 y 1917.
3. ARTICULOS: 103 y 107 CONSTITUCIONALES.
4. LA LEY DE AMPARO.
5. LA SUSPENSION EN EL AMPARO.
6. NATURALEZA, OBJETO Y ALCANCE DE LA SUSPENSION.
7. LA SUSPENSION ORDINARIA Y DE OFICIO.
8. LA SUSPENSION PROVISIONAL Y DEFINITIVA.

1. ANTECEDENTES DEL JUICIO DE AMPARO EN MEXICO.

Dada la importancia y trascendencia de nuestro juicio de garantías, es preciso hacer un estudio formal de sus antecedentes históricos con el análisis de las diferentes etapas sociales en que ha vivido nuestro país.

En la época prehispánica no es dable descubrir ninguna institución, cosuetudinaria o derecho escrito, que acuse una antecedencia de las garantías individuales consagradas con diversas modalidades, en casi todas las constituciones que nos han regido en el México independiente; porque los regímenes sociales de los principales pueblos de esta época, se vaciaron en formas primitivas y rudimentarias, y conforme a las cuales la autoridad suprema, era el rey o emperador. El derecho público de estos pueblos, se traducía en un conjunto de reglas consuetudinarias que establecían la manera de designar al jefe supremo, designación que se llevaba a cabo generalmente por elección indirecta, siendo los electores los mismos jefes secundarios o los ancianos así como una especie de conciencia jurídica que, atendiendo a factores sobre todo religiosos, consideraba al soberano investido de un poder ilimitado. Es cierto que en algunos pueblos existían consejos de ancianos y de sacerdotes que aconsejaban al jefe supremo en las cuestiones trascendentales para la vida pública pero también es cierto que éste no estaba obligado coactivamente a acatar las opiniones en que dicha función consultiva se manifestaba. En tales circunstancias se nota que en los regímenes políticos y sociales primitivos el gobernado no era titular;

en ningún derecho frente al gobernante, por lo que no es posible encontrar en ésta época pre-hispánica algún precedente de nuestras actuales garantías individuales. Desde luego esto no quiere decir que estos pueblos no hayan tenido ningún derecho consuetudinario, tan es así que en su derecho existía un conjunto de prácticas que regulaban las relaciones propiamente civiles entre los miembros de la comunidad y fijaban penas a los actos considerados como delictuosos, quedando la observancia de tales prácticas, en el terreno contencioso, al criterio o arbitrio del jefe supremo, si la autoridad del rey era absoluta, resulta pues, difícil encontrar en esta época precedentes de nuestra institución jurídica tuteladora.

En el régimen colonial, México, integró su derecho con el derecho español propiamente dicho en su forma legal y consuetudinaria, y por las costumbres indígenas, principalmente.

Al hacerse la conquista y al iniciarse la colonización de las tierras recién dominadas, y la penetración jurídica española se encontró con un conjunto de hechos y prácticas sociales autóctonas, las cuales lejos de desaparecer y quedar eliminadas por el derecho peninsular, fueron consolidadas por diversas disposiciones reales y posteriormente por la Recopilación de Leyes de Indias de 1681, en las que fueron válidas y vigentes en todo aquello que no fuesen incompatibles con los principios morales y religiosos que informaban al derecho español. Así, pues, en la Nueva España encontramos vigente en primer término, la legislación dictada exclusivamente para las colonias de América, como las Leyes de Indias que es una síntesis del derecho hispano y las costumbres jurídicas aborígenes, las Leyes de Castilla aplicadas supletoriamente, porque la Recopilación de 1681 dispuso, que todo lo que no estuviera previsto u ordenado en particular para las Indias, se aplicaran las Leyes de Castilla.

En el orden político de la Nueva España, el rey estaba representado por virreyes o capitanes generales, era la autoridad máxima, y concentraba en su persona las tres funciones, - como sucede en todos los regímenes absolutos pues además de ser el supremo administrador público, era legislador y juez. Todos los actos ejecutivos, todas las Leyes y los fallos se desempeñaban, expedían y pronunciaban en nombre del rey de España, quien en el ámbito judicial, delegaba sus atribuciones propias, inherentes a su soberanía, en tribunales que él mismo nombraba. Es evidente que el régimen español, implicaba un sistema de marcado absolutismo, en el que la autoridad del monarca absorbía a cualquier otro poder, imposibilitando el nacimiento y desarrollo de los derechos fundamentales del individuo; sin embargo el análisis del Derecho Español en su aspecto legal y consuetudinario deja ver incipiente una garantía jurídica para los gobernados en la jerarquía normativa, esa jerarquía, era la norma suprema o Derecho Natural, cuyos mandatos debían prevalecer sobre las costumbres y las Leyes. Así, pues, cuando existía oposición con el Derecho Natural, las Leyes no debían ser acatadas ni ejecutadas simplemente debían escucharse, asumiendo una actitud pasiva, es decir obedecerla pero no cumplirla, en el caso de que se ordenaba aplicarse una Ley u ordenanza, contraviniendo la prelación jurídica con que estaba investido el Derecho Natural en el sistema español, el afectado o agraviado por la pretendida aplicación, podía acudir al rey, solicitando su protección contra actos de su directa autoridad o de los inferiores. Este recurso tutelaba, al mismo tiempo la supremacía jurídica del Derecho Natural y las costumbres, que no podían ser contravenidas por disposición autoritaria alguna, en esta práctica social también se tutelaban los derechos fundamentales del hombre. Por tal motivo, es pertinente afirmar que en el recurso de obediencia pero no se cumpla, se encuentra un precedente histórico español de nuestro juicio de amparo aunque técnicamente en ambas instituciones se encuentran profundas diferencias por su diversa estructura jurídica, en tanto que diferentes autores dan-

a aquél en su funcionamiento, un origen de la reconsideración administrativa aunque genéricamente para otros en su aspecto teológico, puede serlo del amparo.

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

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

Independientemente de la existencia de dicho medio tutelador de los postulados del Derecho Natural, don Toribio --

Esquivel Obregón, aduce otras instituciones neo-españolas que considera como antecedentes de nuestro juicio de amparo, tal es el caso de que una persona, que se creía agraviada con una resolución del virrey, apelaba de ella para ante la Audiencia, por juzgar que aquél se extralimitaba en el uso de su jurisdicción, y que el hecho era del conocimiento de la Justicia, suspendiéndose el curso de los autos en tanto que aquel tribunal decidiera si el negocio era de Justicia o de gobierno. Este recurso más bien señala el maestro Burgoa es una especie de recurso de incompetencia constitucional que actualmente llamaríamos, y por lo tanto era un verdadero medio de suscitar una incompetencia al virrey, en el sentido de estar impedido para conocer de un determinado negocio en razón de la naturaleza del mismo. El llamado recurso de fuerza, se interponía ante el tribunal eclesiástico en forma de protesta y ante la Audiencia, en cuyo caso ésta libraba la provisión ordinaria para que el Juez eclesiástico otorgara la apelación y repusiera y absolviera llanamente. En este caso las Audiencias se limitaban a resolver si había habido fuerza o no, es decir si el asunto era de jurisdicción civil o de la eclesiástica, cualquier otro punto debería ser materia de Juicio aparte. El recurso de fuerza implicaba además un recurso de protección. Bajo este segundo aspecto, guardaba estrechas semejanzas con el Juicio de Amparo a tal punto, que puede considerarse como antecedente hispánico de nuestra institución. Conforme a esta concepción claramente se infiere que el recurso de fuerza, desde el punto de vista de su carácter tutelar, significó un medio de control de la legalidad y del derecho de audiencia, ejercitable contra las autoridades judiciales cuyos actos lesionaran en sus bienes jurídicos a alguna persona, entre ellos la posesión.

En el México Independiente, los primeros legisladores mexicanos abordan como mayor preocupación, la organización y funcionamiento del gobierno estatal que necesitaba una urgente solución, dado el reciente nacimiento de nuestro país como -

nación independiente. El derecho de esta época, se encamina en busca de otros moldes y rompe con la tradición jurídica del régimen colonial por la influencia de las doctrinas derivadas de la Revolución Francesa, y a la vez inspirado en el sistema norteamericano. Siguiendo esta perspectiva en su estructura jurídica, el grupo de legisladores solo encontró modelos y antecedentes extranjeros para integrar al Estado recién nacido. La desorientación que reinaba en el México Independiente sobre la cual sería el régimen constitucional y político conveniente de implantar, originó una lucha interna durante más de cuarenta años. Entre el centralismo y el federalismo, ambos grupos se dieron a la tarea de encontrar regímenes constitucionales acomodados a las circunstancias del momento, más lo hacían en detrimento mismo de la nación, ya que la estructura de tales regímenes, producía un progreso artificial.

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

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

cial dedicado a las garantías individuales, por este motivo hacemos referencia a este documento que, no obstante que contiene los derechos del hombre declarados en algunos de sus preceptos-integrantes de un capítulo destinado a su consagración, no brinda ningún medio jurídico al individuo, de hacerlos respetar, evitando sus posibles violaciones o reparando las mismas, en caso de que ya hubiesen ocurrido. En tal virtud, no podemos en -contrar en este cuerpo de Leyes un antecedente histórico de - nuestro Juicio de Amparo, el cual, como veremos oportunamente, - tiene como principal finalidad la protección, en forma preventi -va o de reparación, de las garantías individuales.

Otro documento político en que posiblemente pudo en -contrarse el embrión de nuestro Juicio de garantías, es la Cons -titución de 1824, como norma de normas encargada estuvo de pro -teger los derechos del hombre y del ciudadano, e integrar el e -quilibrio del orden jurídico, como establecer también, las di -versas atribuciones del Estado. Con la expedición de este Códi -go, se robustece el régimen Federal y se consagra mayor número -de derechos del hombre y del Ciudadano diseminados en su texto, sin incluirlos en forma de catálogo.

Indudablemente que el Código Político que aludimos, - es el primero que atribuye a la Corte Suprema de Justicia, de - facultades, para conocer de las infracciones constitucionales, - y de mantener la protección de los derechos del hombre y del - ciudadano, y en consecuencia reparar la violación Constitucio -nal, pero no consigna el medio jurídico de tutelarlos.

El maestro Burgoa nos dice: al respecto "Es cierto - que la Constitución de 1824 en su artículo 137 se da a la Corte Suprema de Justicia, la facultad para conocer de las infraccio -nes de la Constitución y Leyes generales, según, se prevenga - por Ley, atribución que, podría suponerse, pudiera implicar un -verdadero control Constitucional y de legalidad, según el caso-

ejercitado por dicho cuerpo jurisdiccional. Esta disposición - juzgada teóricamente, encierra un principio de control Constitucional y legal que debiera haber sido reglamentado por una Ley-especial, más su utilidad práctica fue nula, pues nunca se expidió la citada Ley bajo la vigencia de la Constitución de 1824, - de tal manera que se organizara el ejercicio de la facultad, - en forma análoga a la regulación instituida por las distintas - Leyes reglamentarias de amparo que posteriormente se expidieron. Por esta razón no es dable afirmar que si la disposición que se comenta contiene un principio de control Constitucional y legal ejercido por la Corte Suprema, éste nunca existió ni práctica - ni positivamente, ya que nunca se promulgó la Ley reglamentaria respectiva, que propiamente viniera a implantarlo, por lo que - tampoco puede señalarse rigurosamente, que la Constitución de - 1924 sea el antecedente formal del Juicio de Garantías". (3)

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

"En 1840, el diputado José Fernando Ramírez, sostiene la conveniencia de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustituya al Supremo Poder Conservador, en la función de declarar la inconstitucionalidad de las Leyes, con lo cual se da el primer paso desde un embrionario sistema político defensor de la Constitución, hacia un sistema jurisdiccional de protección de las-

(3) Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa - México 1971 - pág. 102.

llamadas garantías individuales, que en realidad no son sino un conjunto de derechos de la persona (individuos o asociaciones) y de los grupos y clases sociales, instituidas en la Carta Magna por voluntad del legislador Constitucional" (4). Y en el mismo año de 1840 surge en México, ya en forma definitiva y madura, la institución del amparo, cuando el yucateco Manuel Crencencio Rejón la concibe con la estructura que esencialmente tiene ahora el Juicio Constitucional, en el Proyecto de Constitución para el Estado de Yucatán, atribuyendo al Poder Judicial la facultad de declarar, mediante sentencia con autoridad limitada el caso concreto, la inconstitucionalidad de la Ley, así como la de amparar a los particulares contra violaciones a la Constitución y los actos de autoridad emanados de funcionarios del orden judicial o administrativo.

"En 1842, la Constitución yucateca adoptó el proyecto de Rejón e instituye por primera vez entre nosotros el juicio de amparo" (5). Por otra parte, el propio Rejón reitera sus ideas en el Programa de la Mayoría de los Diputados del Distrito Federal en el mes de noviembre de 1846.

Don Mario Otero, en el Proyecto de la Minoría de 1824, apuntó también por su parte, si bien fragmentariamente, las bases del juicio Constitucional, aun cuando su fórmula no llegó a concebir el amparo para la materia judicial-penal o civil, pues lo propone tan solo para proteger al individuo de los frecuentes ataques de los Poderes de los Estados y Federación a los particulares.

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

(4) Brugoa Ignacio. Obra Cit. págs.- 103 y 104.

(5) Ibid. Ibid. pág. 107

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

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

De acuerdo con las diferentes opiniones, se establece la relación del nacimiento del juicio de amparo atribuyendo, unos como su creador, a don Mariano Otero, porque encontró en el Acta de Reformas en el artículo 25, un procedimiento con vida independiente y ante distinta jurisdicción, que no, nace, comenta Gaxiola ni por excepción ni por alzada dentro de otra, es decir previó la creación de un verdadero juicio y no un recurso. Se apartó también del sistema americano, al prohibir que se hicieran declaraciones generales respecto de la Ley o del acto que motivare la queja, con la que daba estabilidad a la institución y permitía que los tribunales desempeñaran su función de guardianes de las garantías individuales, sin poner en pugna el poder de la Corte con el del legislativo y ejecutivo.

"Por otra parte se dice que Rejón sólo tuvo intuición del juicio de garantías, y que la deficiencia de su sistema y su inferioridad respecto de la obra de Otero estriba en que los textos de los artículos 53, 63 y 64 del proyecto de Constitución de Yucatán relevan su antítesis, y que la consecuencia más grave es la que se deriva de otorgar a los jueces de primera instancia y a la Corte Suprema la misma facultad, porque el amparo pierde los linamientos severos del juicio constitucional y se convierte en un recurso de trámite sumario, en un incidente de previo y especial pronunciamiento, creando el artículo 64 un recurso de alzada. Estas explicaciones sir-

ven para formular la conclusión que sigue: Fué Rejón el precursor del amparo; fué don Mariano Otero su creador". (6)

Indiscutiblemente que tanto Rejón, en primer término por haber concebido la institución, como Otero por su fortuna jurídica, tiene sus merecimientos que nadie puede negarles, aun que como es natural también tuvieron omisiones, pero éstas son inferiores a sus magníficos aciertos.

Gracias a los antecedentes a que nos hemos referido, los Constituyentes de 1857 captaron con mejor visión, la justificación del amparo, que tanto honra a nuestro país, con las correcciones estatuidas en nuestra Carta Magna de 1917.

2. CONSTITUCION DE 1857 y DE 1917.

De acuerdo al Doctor Felipe Tena Ramírez, "Desde el Acta de Reformas, la preocupación mayor fue la defensa de los derechos individuales y mantener dentro de la jurisdicción respectiva, a la Federación y a los Estados, instituyendo para el primer objeto el procedimiento judicial, y para el segundo el control político. Un paso más en el camino trazado por el Acta de Reformas permitió a los constituyentes de 1857 extender el control judicial ideado para las garantías individuales, a los casos de invasión de jurisdicción, previstos ya en el Acta; así desapareció definitivamente de nuestro derecho constitucional el control político, para ser reemplazado íntegramente por el judicial a cuyo conocimiento quedaron sometidas las violaciones de las garantías individuales y las invasiones de la esfera federal en la local, y viceversa, más para llegar a este fin, el Constituyente de 1857, hubo de seguir un camino largo y difícil.

(6) Burgoa Ignacio. Obra Cit. pág. 108

El artículo 102 del proyecto de Constitución de 1857 recogió la fórmula de Otero (petición de parte agraviada) y protección en el caso especial, sin hacer ninguna declaración general; pero al conferir a los tribunales el conocimiento del amparo, lo hizo a los de la Federación exclusivamente o a éstos juntamente con los de los Estados, según lo estableciera la Ley Orgánica, con lo que desvirtuaba la naturaleza del amparo como juicio especial, pues los tribunales federales conocerían en apelación de las resoluciones pronunciadas por los locales en materia constitucional, o bien la unidad se quebrantaría al distribuirse el control de la constitucionalidad entre la justicia federal y la común".

Este inconveniente desapareció cuando el proyecto que presentó don Melchor Ocampo en el seno de la asamblea, se encomendó exclusivamente a los tribunales federales la custodia de las garantías del individuo así como de los perímetros federal y local.

"El primitivo artículo 102 del proyecto de Constitución de 1857, se fraccionó en el proyecto de Ocampo en los artículos 100, 101 y 102. De estos preceptos el artículo 100, que creaba la competencia de los tribunales federales para conocer de las violaciones a las garantías individuales y de las invasiones entre sí de las jurisdicciones federal y local, es decir, el precepto que establecía en la Constitución el control judicial, fue aprobado por esa escasa mayoría de ocho votos. Y el artículo 101, que consignaba mediante la fórmula de Otero las características del amparo, fué aprobado por mayoría de diecinueve votos. El artículo 102 que instituí el jurado, fué aprobado en cambio, por mayoría de veintinueve votos. Desde luego, se aprecia en estas cifras la desorientación de la asamblea, como consecuencia del desconocimiento del sistema que en su mayor parte tenían los diputados constituyentes." (7)

(7) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. - México 1967 - págs. 462 y 463.

"En las discusiones nos dice el Doctor Tena Ramírez el constituyente Ignacio Ramírez opinaba que no podía haber otro control de la Constitucionalidad que la opinión pública, bastante por sí sola para acabar con las leyes cuando las reprobara. Desde luego esta opinión nos muestra la falta de conocimiento del sistema constitucional por parte del diputado Ramírez, con lo que los constituyentes Filomeno Mata y Ponciano Arriaga expusieron las claras razones de Rejón y de Otero". "En que las sentencias se referían simplemente a casos particulares, anulando de una manera indirecta los actos que motivan la queja -dijo Mata- "consiste la ventaja del sistema de la comisión que tiende a evitar todo género de disputas entre los Estados y el Poder Federal". "Se quiere -agregó Arriaga- que las leyes absurdas, que las leyes atentativas sucumban parcialmente, paulativamente, ante fallos de los tribunales, y no con estrépito ni con escándalo en un palenque abierto a luchas fustas entre la soberanía de los Estados y la soberanía de la Federación".

"Después de haber sido discutido el artículo 102 del Proyecto de Constitución de 1857, como se dijo, se fraccionó en tres preceptos, los que a su vez, se fundieron en dos que hubieren llegado a ser los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal de 1857. Conforme a su texto se conservó la intervención del jurado popular para calificar el hecho infractor de la ley fundamental. Sin embargo, al expedirse ésta se suprimió dicho jurado, para atribuir la competencia exclusiva de conocer de todas las controversias que se suscitaren por leyes o actos de cualquier autoridad que violaran las garantías individuales o que vulnerasen el régimen federal, a los tribunales de la federación (Art. 101) eliminándose así la ingerencia en dicha materia de los tribunales de los Estados y consiguiéndose en el artículo 102 los principios cardinales que informan al sistema de protección constitucional por órgano y por vía jurisdiccionales, como son los de iniciativa de parte agra

viada, la substanciación judicial del procedimiento y la relatividad de los fallos correspondientes".

Si consideramos el nacimiento de la Constitución Federal de 1857, podemos afirmar, nos sigue diciendo el mencionado autor, "que dicha constitución fué el reflejo de las doctrinas imperantes en Francia, que preceptuaron como primordial tanto al individuo como sus derechos, base y único objeto de las instituciones sociales; que debían respetarlos como elementos superestatales. En tales circunstancias el Estado adopta una postura superior frente a los individuos, más que regímenes de gobiernos propiamente dichos, más que sistemas de organización política y jurídica, el individualismo y el liberalismo se traduce en un régimen socialista, intervencionismo estatal, etc., donde la esfera de sus gobernados demarca la ingerencia de sus órganos en el ámbito de conducta de aquéllos. La Constitución de 1857 emana del Plan de Ayutla como bandera del partido liberal en las Guerras de Reforma, este documento implanta el liberalismo e individualismo puros, como regímenes de relaciones entre el Estado y el individuo".

"Por su parte el individualismo, constituye un contenido de los fines propuestos por el Estado, es decir, opta por la realización de un objetivo que estriba precisamente en la protección y conservación de la personalidad individual, por lo que, preferentemente, se sacrificaría cualquier otro interés para su subsistencia. Nos damos cuenta que en tal orden jurídico estatal, bien pueden coexistir dos regímenes completándose uno al otro, no obstante el liberalismo con el individualismo presentan marcadas diferencias en su concepción política y filosófica. A diferencia del individualismo, el liberalismo implica la actitud que el Estado asume por conducto de sus órganos frente a la actividad particular, en el sentido de garantizar a ésta un amplio desarrollo mientras no provoque el desorden dentro del medio social. Pasando ahora a los derechos individuales pú

blicos específicos contenidos en la Constitución de 1857, diremos que encierra los mismos que la Constitución vigente, dentro de los cuales destacan por su singular importancia los contenidos en sus artículos 14 y 16.

Contrariamente a lo que acontecía con otros ordenamientos jurídicos mexicanos y extranjeros, que consagraban los derechos del hombre en forma meramente declarativa, sin brindar un medio para su protección, la Constitución de 1857 instituye el juicio de amparo, reglamentado por las distintas leyes orgánicas que bajo su vigencia se fueron expidiendo, tal como genérica y básicamente subsiste en nuestra Constitución vigente, cuyos artículos de ambas leyes 101 y 103, respectivamente, son iguales con toda exactitud. "En la Constitución de 1857 desaparece el sistema de control por órgano político que estableció el Acta de Reformas de 1847, documento que, según hemos afirmado, lo combinó con el sistema jurisdiccional. Abundando en el proyecto de Constitución de 1857, en su artículo 102, estableció el sistema de protección constitucional por vía y por órgano jurisdiccional considerando competentes para conocer de los casos por infracción a la ley fundamental, tanto a los tribunales federales como a los de los Estados. "Prevía la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito respectivo; cuyo jurado calificaría el acta violatoria de la manera que dispusiese la ley orgánica. Afortunadamente la alteración substancial que sufrió el artículo 102 por el diputado León Guzmán al suprimir el mencionado jurado de vecinos, aseguró la supervivencia de esta institución en la vida jurídica de México" (8). No es admisible, en efecto, que cuestiones netamente jurídicas, como las que se relacionan con la inconstitucionalidad de la ley o de un acto de autoridad sean susceptibles de estudiarse y decidirse por un jurado, integrado por personas desconocedoras del derecho, porque al desconocer la ley, harían uso de subjetivis-

(8) Tena Ramírez Felipe. Obra Cti. pág. 164

mos sentimentales o emocionales. Posiblemente esta idea impulsó al diputado Guzmán a alterar un precepto, que de haber permanecido, habría significado la tumba de nuestro juicio. Subsecuentes opiniones, como las de Filomeno Mata y Ponciano Arriaga defendieron la idea de implantar en la Ley Fundamental, el sistema de control por órgano y por vía jurisdiccional contra las leyes secundarias que la violasen, sistema que con el tiempo se llegó a conocer con el nombre de Juicio de Amparo.

CONSTITUCION FEDERAL DE 1917

Nuestra Constitución vigente a diferencia de la de 1857, se aparta ya de la doctrina individualista, en aquella, se estableció, que los derechos del hombre, inherentes e inseparables de su personalidad, son superestatales, es decir, que estaban por encima de todo orden creado por el Estado, el que por ende debía siempre respetarlos y convertirlos en el objetivo y fin de sus instituciones. Contrariamente a la tesis individualista, nuestra Ley Fundamental, ya no hace figurar a los derechos del hombre como el exclusivo contenido de los fines estatales, sino que, considerando que el pueblo constituido políticamente en Estado, es el único depositario del poder soberano, ha expresado, constituidas o creadas mediante el otorgamiento respectivo hecho por el orden jurídico constitucional. Por consiguiente, nuestra Constitución de 1917 resuelve la manifiesta contradicción que teóricamente surge entre la concepción superestatal e irreductible de los derechos del hombre y la soberanía como poder máximo, sobre el cual nada existe humanamente. Como se observa, las garantías de que pueden gozar los individuos frente al poder público, son otorgadas a éstos por la propia sociedad única titular de la soberanía como una gracia o concesión. Por tanto la voluntad de la nación es el elemento supremo en que radica la soberanía, sobre la cual ningún poder existe y la que todos deben sumisión.

Por su parte los constituyentes de 1917 cambiaron radicalmente no sólo el texto, sino el espíritu mismo de la constitución vigente en lo tocante a las garantías individuales, - desde luego lógicamente al introducirse en ella garantías de carácter social, el Estado tiene mayor intervención en la vida social y la declaración individualista resultaba incongruente con el contenido del articulado constitucional, al transformarse - pues, la actividad del Estado, los constituyentes de 1916-17 - forzosamente tuvieron que adaptar otro principio general respecto a las garantías individuales, que son, como repetimos, producto de una concesión por parte del orden jurídico constitucional, y no elementos intangibles, como lo reputaba la Constitución de 1857.

Por otra parte nuestra Constitución vigente, consigna las llamadas garantías sociales, o sea, un conjunto de derechos otorgados a determinadas clases sociales, que tienden a mejorar y consolidar su situación económica, contenidos principalmente, en los artículos 123 y 27 constitucionales, los cuales - podría decirse cristalizan las aspiraciones revolucionarias fundamentales, consistentes en resolver, en beneficio de las masas desvalidas, los problemas obrero y agrario. También parece ser que nuestra actual Constitución en materia de propiedad privada, junto a los derechos fundamentales del gobernado o garantías individuales; adopta el concepto correlativo, o sea, el de obligaciones individuales públicas, que tienen la implicación opuesta a la idea de derechos públicos individuales. La obligación-pública individual, desconocida en la Constitución de 1857, con exclusión de las fiscales y militares, es aquella que el Estado impone al individuo, al sujeto constriéndola a obrar o hacer uso de sus bienes en beneficio de la sociedad. En este sentido podemos decir que la obligación pública individual es el reverso del derecho correlativo en términos abstractos y que si el Estado, por medio de orden constitucional, ha concedido en favor del individuo determinadas garantías, cuyo ejercicio y respeto son indispensable para el desenvolvimiento de la personali

dad humana, también le ha impuesto el deber, en algunos casos - de utilizar esas garantías en beneficio convivencia a que pertenece. Se ha estimado pues, en dichas garantías sociales como - un conjunto de derechos inalienables e irrenunciables en favor de las clases sociales económicamente débiles frente a los poderosos. Así, por ejemplo, el artículo 123 constitucional instituye las bases mínimas generales, conforme a las cuales se puede formar la relación de trabajo y determinar sus consecuencias jurídicas, bases que no pueden ser materia de modificación desfavorable para el trabajador. Pero para ser efectivas en la - realidad esas bases constitucionales, interviene officiosamente el Estado en beneficio de la clase débil, con el fin de hacer - los respetar en la relación jurídica entre trabajador y patrón, sancionando los casos que las contravengan con la nulidad, o - bien con medidas más severas, según el caso. En la solución - del problema agrario también se manifiesta con claridad la intervención que el Estado da a la Constitución, en las relaciones - sociales. Así por ejemplo, el texto del artículo 27 Constitucional, fracción XII, que se refiere a las dotaciones y restituciones de tierras y aguas, particularmente, erige el Estado, - por conducto de sus órganos autoritarios respectivos, en verdadero agente no solo en los procedimientos correspondientes, sino en la organización y formación del nuevo régimen de propiedad agraria, hipótesis en las que la officiosidad de la actuación del poder público se manifiesta, hasta tal punto de oponerse a la voluntad de los mismos beneficiados como acaece en un - sinnúmero de casos prácticos que sería prolijo mencionar.

Considerando lo anteriormente expuesto, se puede decir que basta para demostrar que el régimen jurídico instituido por la Constitución de 1917, opera con notoriedad el sistema de intervencionalismo de Estado, alternando con otros regímenes, - como son el liberal-individualista en cuanto a varias garantías individuales, y el nacionalista por lo que respecta al artículo tercero Constitucional. Se ha criticado acerbamente a nuestra --

actual Ley Fundamental, porque se asemeja, según sus impugnadores, a un mosaico híbrido de tendencias contrarias, y, en ciertas hipótesis contradictorias.

En síntesis, mientras que la Constitución de 1857 reputa los derechos del hombre como elementos superestatales, la Constitución vigente los considera como fruto de una concesión por parte del orden jurídico del Estado. Además en ambos ordenamientos constitucionales el Estado adopta distinta postura frente a los gobernados, ya que en la Constitución de 1857 son los principios liberales los que regulan las relaciones respectivas, y en la vigente los postulados pertenecientes a diversas tendencias político-jurídicas.

Si la forma de concepción de las garantías individuales varían en ambas leyes fundamentales, así como la situación de relación entre el Estado y sus miembros, no acontece lo mismo en lo tocante al medio de control o protección de los derechos del hombre principalmente, pues su procedencia general es exactamente igual en ambos regímenes constitucionales con la sola diferencia de que, mientras la Constitución de 1857, es muy susinta por lo que se refiere a la formación del Juicio de Amparo, la vigente, en su artículo 107, es mucho más explícita y contiene una completa regulación de su ejercicio detallado por la Ley reglamentaria correspondiente. Nuestra Constitución arraiga en la conciencia popular el juicio de amparo, porque ya el pueblo había palpado sus efectos protectores al despotismo y la arbitrariedad y muchas veces se habían salvado gracias a él, la libertad, el patrimonio y la vida de las personas. En presencia del éxito del amparo, los juristas más eminentes como Vallarta en la Corte, Rabasa en sus libros y en la cátedra, habían dedicado sus esfuerzos a dirigir y a depurar la institución. No es de extrañar, por lo tanto, que en el Constituyente de Querétaro el juicio de amparo sólo hubiera encontrado voluntades prontas a consagrarlo y mejorarlo.

Con los ojos vueltos al precedente más próximo, la segunda Comisión de Constitución rindió en su dictamen un cumplido elogio al amparo y a los constituyentes de 1857 (9). Y si hubo alguna discusión, fue tan solo respecto a su procedencia y al alcance del amparo en materia civil.

Salvo las reglas minuciosas para la tramitación del juicio que introdujo la Constitución de 1917 y que son más propias de la ley secundaria, se conservan intactas todavía las disposiciones que consignó la Constitución de 1857 en relación con la competencia constitucional del Poder Judicial de la Federación y con las características del juicio de amparo.

3. ARTICULOS 103 y 107 CONSTITUCIONALES.

Desde luego como es sabido, atendiendo al sentido del artículo 102 Constitucional, fija la procedencia general del juicio de amparo, la extensión de la protección jurídica de este abarca únicamente parte de la Ley Fundamental, o sea, aquella que se refiere a las garantías individuales, comprendidas en los veintinueve primeros artículos Constitucionales, y a la que atañe a todas aquellas disposiciones que establecen la competencia Federal y Local.

Consiguientemente en nuestro régimen Constitucional, solamente procede el amparo en los tres casos previstos en las fracciones que integran el artículo 103 Constitucional, esto es contra leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y, por último, por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, declaraciones semejantes a las contenidas en el artículo primero de la Ley de Amparo. El alcance de la tutela jurídica de nuestra institución controladora solo se refiere

a esos tres casos, es decir, cuando alguna ley o actos de cualquier autoridad viole las garantías individuales, o sean los veintinueve artículos de la Constitución, o cuando se altere por los Poderes Federales o Locales al régimen federativo, siempre y cuando esta alteración se resuelva en un agravio o perjuicio personales, por ser ésta una de las características del control por órgano jurisdiccional, con violación o no de los veintinueve preceptos Constitucionales. En vista, por ende, del sentido limitado en que está concebido el artículo 103 Constitucional, se infiere que el juicio de amparo como objeto en nuestro Derecho Constitucional Positivo actual, tutelar íntegramente la Constitución, sino que se contrae a la protección de preceptos determinados con los casos previstos por el artículo precitado, tal como lo ha asentado la Jurisprudencia de la Suprema-Corte, al referirse a la extensión de nuestra institución controladora, estableciendo que el amparo no procede por cualquier violación Constitucional, sino que su procedencia general está fijada limitativamente en el precepto antes invocado.

"Por otra parte, no obstante, si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir Amparo para proteger cualquier violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara; pero no fue así, pues a través de las Constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos Constitucionales y Actas de Reforma que los precedieron, se advierte que los legisladores conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial de facultades omnimodas para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por medio del Juicio de Amparo, sino que quisieron establecer éste tan solo para la protección y goce de las garantías individuales" (10).

(10) Burgoa Ignacio. Obra Cit. págs. 262 y 316.

En consecuencia, dicha Jurisprudencia está concebida en los siguientes términos: "El Juicio de Amparo fué establecido por artículo 103 Constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución sino para proteger las garantías individuales, y las fracciones I y II del precepto mencionado deben entenderse en el sentido de que solo puede reclamarse en el Juicio de Garantías una ley federal, cuando existe un particular quejoso que reclame violación de garantías individuales o restricciones de soberanías".

En relación con la extensión del Juicio de Amparo, don Ignacio L. Vallarta sustenta una interpretación extensiva de la fracción I del artículo 101 de la Constitución de 1857 (103 de 1912) a través del concepto de garantías individuales, las que, tal como están concebidas en ambas Constituciones, propiamente deberían llamarse derechos del gobernado. Así el célebre jurista mexicano afirmó que las garantías individuales o derechos del gobernado no debían circunscribirse a los veintinueve primeros artículos de la Ley Fundamental, sino que dichos conceptos que, si directamente no los consignan, cuando menos vienen a explicarlos, ampliarlos, reglamentarlos o detallarlos. En consecuencia, pues, de acuerdo con esta doctrina de la ampliación de las garantías individuales, el juicio de amparo ya no se constreñiría a proteger a los veintinueve primeros artículos constitucionales a través de la fracción I del artículo 103 o 101 de las Constituciones de 1917 y 1857 respectivamente, sino por el contrario se haría procedente aun por violaciones cometidas a disposiciones no incluidas dentro de los preceptos mencionados, siempre y cuando éstas constituyan una explicación, reglamentación, limitación o ampliación de las garantías individuales propiamente dichas. Puede estimarse correcta esta apreciación que hace el célebre Constitucionalista, máxime si se tiene en consideración que el concepto de "Garantías Individuales" no es restrictivo, sino por el contrario extensivo, es decir, no se debe identificar a las garantías individuales con los veintinueve primeros artículos de la Constitu-

ción, pues éstos solamente los enuncian en forma más o menos sistemática, sino referirlos a todos aquellos preceptos Constitucionales que por su espíritu mismo vengán a complementar en diversas maneras, las primeras veintinueve disposiciones, toda vez que la declaración contenida en el artículo primero es lo suficientemente amplia para inferir que es a través de toda la Constitución como se consagran las garantías individuales o de lo gobernado, como en el caso siguiente: el artículo 123 que no se encuentra dentro de los primeros veintinueve preceptos Constitucionales, viene a complementar los artículos 4o. y 5o. que se refieren a garantías relativas a la prestación de servicios. Las fracciones I y II, etc., del mencionado artículo 123 fijan las condiciones del desempeño del trabajo, y cuando alguna autoridad las viole en perjuicio de una persona, evidentemente, y a nadie se le ocurriría lo contrario, procede el amparo, no obstante que la supuesta violación se comete contra un precepto constitucional no comprendido dentro de los veintinueve artículos, pero que en sí mismo viene a constituir una complementación de los artículos 4o. y 5o. que consigna expresamente sendas garantías del gobernado.

Con las anteriores observaciones hemos tratado de fijar la extensión del juicio de amparo. Hemos visto, asimismo -- que la teleología de éste no solo se concreta a la protección de los preceptos o disposiciones Constitucionales que se derivan de la interpretación literal del artículo 103 de la Constitución vigente (101 de la de 1857), sino que, mediante los razonamientos y argumentaciones que se han esgrimido, dicha finalidad es de un alcance mucho mayor.

Sin embargo, a pesar de que se ha procurado ampliar el radio de actividad de la Suprema Corte correlativamente al intento de ensanchar la extensión del Juicio de Amparo, se estima que el medio más idóneo para dar en nuestro sistema Constitu-

cional el verdadero sentido y naturaleza del juicio de garantías es precisamente la formulación de una declaración general que viniera a abarcar, haciendo procedente dicho juicio, todos los casos de violaciones Constitucionales, y que estaría concebida en los términos que siguen: "procede el juicio de amparo contra toda ley o acto de cualquier autoridad que viole cualquier precepto Constitucional, siempre y cuando dicha violación se resuelva en un agravio personal" (11).

El juicio de amparo, considerado como un medio o recurso (lato sensu) jurídico procesal público de control de Constitucionalidad, presenta el aspecto de una acción, cuyo titular es el agraviado, y se funda y vive en un conjunto de principios esen-ciales que constituyen no solo su característica definitiva de los demás sistemas de preservación Constitucional, sino sus ex-celsitudes y ventajas respecto a éstos.

Esos principios o postulados básicos del juicio o ac-ción de amparo se encuentran contenidos en el artículo 107 de la Constitución vigente, que propiamente es el precepto Constitucional reglamentario del artículo 103, que consigna los casos generales de procedencia como ya se dijo anteriormente. La Consagración de los principios generales y fundamentales o del juicio de amparo en las disposiciones Constitucionales involucradas en el artículo 107 es una novedad introducida en nuestro régimen jurídico por la Constitución de 1917, lo cual implica una enorme ventaja y una gran conveniencia, toda vez que quedan por ese hecho fuera de la actividad legislativa del poder ordinario respectivo, para mayor seguridad de nuestra institución controladora, la cual, de lo contrario se vería en la posibilidad de ser constantemente alterada como acaecía durante la vigencia de la Constitución de 1857, que omitió incluir dentro de su articulado los pos

(11) Burgoa Ignacio. Obra Cit. pág. 275

tulados substanciales y peculiares del juicio de amparo ya que solo se concretó a enunciar dos de sus principios en el artículo 102.

Es, pues, a todas luces plausible la innovación practicada por el Constituyente de 1917, por conducto de la cual afianzó y reafirmó el juicio de amparo al establecer constitucionalmente no solo su procedencia general, sino sus principios fundamentales, reglamentados y pormenorizados por la Ley Orgánica correspondiente. Podemos, por ende concluir que si la Constitución de 1917 en su artículo 123 consagró diversas garantías sociales para la clase económicamente débil, cual es la trabajadora, intangibles por las autoridades ordinarias creadas, federales o locales, de la misma manera consolidó el juicio de amparo, cuyos principios y postulados, instituidos por el artículo 107, permanece también al margen de la actividad legislativa ordinaria, como ya se dijo, patentizándose en ella la tendencia político-social de nuestra Ley Suprema, consistente en preservar armónica y compatiblemente por medio de dicha seguridad jurídica, los derechos de los grupos mayoritarios de la sociedad y las garantías de los gobernados.

Principio de la iniciativa o instancia de parte.

Desde luego en la fracción I del artículo 107 Constitucional, en relación con el artículo 4o. de la Ley de Amparo, descubrimos un principio básico de nuestro juicio de garantías, que es el de la iniciativa o instancia de la parte afectada. Este principio de la iniciativa o instancia de parte es no sólo una de las piedras angulares sobre las que descansa nuestra institución de control, sino una de las ventajas y conveniencias del Sistema. "En efecto, al tratar de delimitar la diferencia específica del Juicio de Amparo, se expuso que una de las peculiaridades del sistema de control por órgano jurisdiccional consistía precisamente en la circunstancia de que ésta nunca proce

de oficiosamente, es decir, sin que haya un interesado legítimo en provocar su actividad tuteladora, sino que siempre se requería la instancia de parte. Pues bien, este principio contenido expresamente en la disposición Constitucional que comentamos, es de una gran utilidad para la vida y el éxito de nuestra Institución, pues dada la manera como funciona, esto es, siempre y cuando exista iniciativa del afectado por un acto autoritario en los casos especificados por el artículo 103 de la Constitución, nunca se provoca el desequilibrio entre los diversos poderes del Estado, ya que no son éstos los que impugnan la actuación de los demás, como sucede generalmente en los regímenes de control por órgano político, sino todo sujeto que se encuentre en la situación de gobernado, comprendiéndose dentro de ésta idea a las personas físicas (individuos) a las personas morales de derecho privado y social (sindicatos, comunidades agrarias), a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y, excepcionalmente, a las entidades morales de derecho público u oficiales en este último caso, cuando el agravio que produce el acto de autoridad afecta sus intereses patrimoniales según lo dispone el artículo 9o. de la Ley de Amparo" (12).

De acuerdo al anterior principio, se desprende el Principio de la existencia del agravio personal y directo, ya que se ha dicho que el juicio de amparo se promueve a instancia de la parte agraviada por lo que debemos aludir algunas connotaciones sobre que entendemos por agravio. Desde el punto de vista del Juicio de Amparo, es necesario que exista un daño o perjuicio y que sean ocasionados por una autoridad al violar una garantía individual, o al invadir las esferas de competencia federal o local, en sus correspondientes casos, esto es que realice alguna de las hipótesis previstas en las tres fracciones del artículo 103 Constitucional para que exista el agravio. Ahora bien el agravio, para que pueda ser causa generadora del Juicio de Amparo, necesita ser personal, es decir, que recaiga precisa

(12) Trueba Urbina Alberto y Trueba Urbina Jorge "NUEVA LEGISLACION DE AMPARO" Edit. Porrúa 12a. Edición, 1968, pág.106

mente en una persona determinada, bien sea física o moral. Por ende todos aquellos daños o perjuicios en que pueda manifestarse el agravio, que no afecten a una persona concretamente especificada, no pueden refutarse como agravios desde el punto de vista Constitucional, no originando, por tanto, la procedencia del amparo.

Otro principio del juicio de amparo que encontramos en la parte enunciativa del artículo 107 Constitucional, contenido asimismo en la Constitución de 1857 en su artículo 102, consiste en que aquélse tramita por medio de procedimientos y formas de orden jurídico. Desde luego implica que el juicio de amparo se revela; en cuanto a su substanciación en un verdadero proceso judicial, en el cual se observan las formas jurídicas procesales, esto es, demanda, contestación audiencia de pruebas. Al establecer el artículo 107 Constitucional que el juicio de amparo se seguirá conforme a un procedimiento que se ajuste a las formas de Derecho Procesal, implícitamente presupone que en su tramitación se suscita un verdadero debate o controversia entablados entre el promotor del amparo y la autoridad responsable, como partes principales del Juicio, en el que cada cual defiende sus respectivas pretensiones. "A esta secuela que se sigue en la tramitación del Juicio de Amparo se llama, Principio de la Prosecución Judicial del Amparo" (13).

Uno de los principios más importantes y característicos del Juicio de Amparo y cuya aplicación práctica según el maestro Burgoa, también ha contribuido a que dicha institución sobreviva en medio de las turbulencias de nuestro ambiente político y social, es el que concierne a la Relatividad de las Sentencias que en él se pronuncian, consagrado por el artículo 107 Constitucional fracción II. Ese principio está concebido de la siguiente manera: "La Sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos especial sobre el que verse la queja, sin

(13) Semanario Judicial de la Federación. Tomo II pág. 831 - Quinta Epoca.

hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. Esta disposición constitucional está corroborada por el artículo 76 de la Ley de Amparo vigente, en términos parecidos" (14).

Otro principio fundamental, propio de nuestro medio de control, es el llamado de la Definitividad del Juicio de Amparo. La Constitución de 1917 consagra en las fracciones III y IV del artículo 107, revistiéndolo, por ende, de todas aquellas modalidades jurídicas inherentes a la naturaleza de un precepto de la Ley Fundamental, cuales son principalmente, la supremacía respecto de las leyes secundarias y la rigidez frente a la actuación del Poder Legislativo ordinario. De esta suerte, el principio de Definitividad del Juicio de Amparo se incorpora al texto Constitucional como parte integrante del artículo de la Ley Suprema, tornándose intengible e inafectable por la legislación secundaria, la cual por tal motivo, no puede vulnerarlo, circunstancia que implica una mayor estabilidad en solidez jurídica para nuestra institución controladora. El principio de la Definitividad, se consagra en el artículo 107-Constitucional, tanto en materia judicial genérica, como en materia administrativa. Así dicho precepto, en el inciso a) de su fracción III, dispone que en la materia judicial, civil, penal y administrativa, según las reformas de 1967 y del trabajo, el amparo solo procederá "Contra sentencias definitivas o laudos respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por virtud del que puedan ser modificados o reformados. En lo que atañe a la materia administrativa, la fracción IV del artículo 107 Constitucional establece que "el amparo procede contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal", disposición que está corroborada por el artículo 73, fracción XV de la Ley de Amparo, a diferencia de los anteriores que hemos enunciado, si

(14) Burgoa Ignacio. Obra Cit. págs. 284, 285 y demás.

no que impone una norma de conducta al Órgano de control, con -
sistente en que, en los fallos que aborden la cuestión Constitu
cional planteada en un juicio de garantías, sólo debe analizar-
los conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva, -
sin formular consideraciones de inconstitucionalidad de los ac-
tos reclamados que no se relacionen con dichos conceptos.

Como se ve, sigue diciendo el mencionado autor, a vir
tud del principio de estricto derecho, el juzgador de amparo no
tiene libertad para apreciar todos los posibles aspectos consti
tucionales del acto reclamado, sino que está constreñido a pon-
derar únicamente aquellos que se traten en la demanda de garan-
tías de títulos de conceptos de violación, mismos que implican-
limitaciones insuperables a la voluntad judicial decisoria. En
su faceta opuesta el citado principio, equivale a la imposibili-
dad de que el juzgador de amparo supla las deficiencias de la -
demanda respectiva, colme las comisiones en que haya incurrido-
el quejoso en la parte impugnativa de los actos reclamados, o -
de que sustituya a él en la estimación jurídica de dichos actos
desde el punto de vista constitucional.

En relación a la procedencia del amparo, encontramos-
al principio de procedencia del amparo contra sentencias defini-
tivas o laudos. A este respecto, el inciso a) de la fracción II
del artículo 107, según las reformas de 1967, establece:

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judicia-
les, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en
los casos siguientes: a) Contra sentencias definitivas o lau-
dos respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario-
por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la -
violación se cometa en ellos, o que, cometida durante el proce-
dimiento afecte a las defensas del quejoso trascendiendo el re-
sultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido im -

pugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocado como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia.

Por último tenemos el principio de procedencia del amparo indirecto. A este respecto, los incisos a) y c) de la fracción III del artículo 107 Constitucional y según las reformas de 1967, establecen: III cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en sus casos procedan.

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio como se ve, en ambas disposiciones constitucionales, que corresponden a la fracción IX del artículo 107, anterior a 1950, se consigna la procedencia del amparo bi-instancial, o sea, del que se inicia ante los jueces de distrito, contra actos formalmente judiciales, es decir, contra aquellos que provengan de cualquier autoridad judicial o que se realicen en ocasión o con motivo de algún procedimiento jurisdiccional en el sentido material del concepto.

Hemos expuesto los principios generales que constituyen la base de la estructura jurídica de nuestro juicio de amparo, contenida tanto en el artículo 107 de la LEY SUPREMA, como en la Ley de Amparo y en la jurisprudencia.

Es verdad que el artículo 108, en disposiciones diversas consagra diferentes normas relativas al juicio de garantías,

más tales disposiciones propiamente conciernen a instituciones específicas que integran el sistema total en que funciona el amparo así como a sus elementos y presupuestos procesales, cuestiones todas (ella) ellas que implican dicha materia.

4. LA LEY DE AMPARO.

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

En este nuevo ordenamiento, y en su artículo 107 todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que la ley determine.

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

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que da -

el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal sus pensión ocasionare la cual quedará sin efecto si la otra parte - da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al es - tado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los da ños y perjuicios consiguientes.

En esta Nueva Ley de Amparo Reformada que comentamos conserva la estructura de las anteriores y se ha enriquecido - con las Reformas de 1968 y una selección de Jurisprudencia de - la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los fallos pronun - ciados en los años de 1917 a 1955, contiene además un apéndice - correspondiente a las Reformas y adiciones de la Ley Orgánica - del poder Judicial de la Federación, publicadas en el Diario O - ficial del 10 de febrero de 1971.

Con relación al Juicio de Amparo, de acuerdo a la - Ley de que comentamos, procederá solo en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos respecto - de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que - puedan ser modificados o reformados.

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de im - posible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan.

c) Contra actos que afecten a personas extrañas en - el juicio.

d) En materia administrativa el amparo procede, ade más contra resoluciones que causen agravio no reparable median - te algún recurso, juicio o medio de defensa legal.

PROCEDENCIA CONSTITUCIONAL DEL JUICIO DE AMPARO

En principio, en los términos de la fracción I del artículo 103 Constitucional, la protección del amparo se extiende únicamente a las garantías individuales comprendidas en los veintinueve primeros artículos de la Constitución. "Sin embargo, de acuerdo con la tesis del jurista Ignacio Vallarta, criticada infundadamente por Rabasa, el juicio de amparo no procede únicamente por violaciones cometidas a dichos veintinueve primeros artículos Constitucionales, sino también por violaciones a normas no incluidas dentro de las mencionadas, siempre que aquéllas constituyan una explicación, reglamentación, limitación o ampliación de éstas" (15).

Dentro del concepto de ley, empleado por la fracción I del artículo 10. de la Ley de Amparo, se comprenden tanto las disposiciones de observancia general dictadas por el Poder Legislativo (Congreso de la Unión y Legislaturas Locales) como por el Ejecutivo (Presidente de la República, Gobernadores de los Estados, Autoridades administrativas, dotadas de potestad reglamentaria).

Para que proceda el amparo contra una ley es necesario que su sola expedición cause perjuicio al quejoso (artículo 144, fracción I de la Ley de Amparo). Es decir, la ley ha de ser autoaplicativa, entendiéndose por tal aquella cuyos preceptos adquieren, por el solo hecho de su expedición, el carácter de inmediatamente obligatorio sin que se requiera un acto concreto aplicación posterior, emanando de autoridad para causar un perjuicio al quejoso.

Como el amparo, en general, debe solicitarse tanto contra la autoridad ordenadora como contra la ejecutora, el amparo contra leyes se enderezará contra los órganos de creación en-

(15) Burgoa Ignacio. *Obra Cit.* pág. 684

la esfera administrativa. Hipótesis distinta de la anterior es la relativa al amparo solicitado no contra la ley, sino contra-acto strictu sensu aplicativo de una ley que se estime inconstitucional. En el caso, el quejoso debe señalar como autoridad responsable, además de la ordenadora o ejecutora del acto, la que creó la norma contraria a la Constitución.

Las fracciones II y III del artículo 10. de la Ley, se refiere al amparo denominado por invasión de soberanía, el cual, al revés de lo que en un principio parece, no puede ser solicitado por la federación o los Estados, sino únicamente por los participantes particulares a quienes causa un perjuicio el acto invasor.

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

5. LA SUSPENSION EN EL AMPARO.

"La suspensión del acto reclamado es la institución que dentro de nuestro juicio de amparo reviste una importancia trascendental, a tal grado que, en muchas ocasiones, sin ella nuestro medio de control sería ineficaz" (16). En efecto, es mediante la suspensión del acto reclamado como se mantiene viva la materia del amparo, constituida por la situación concreta e individual que el agraviado pretende preservar. Bien es cierto que, la sentencia constitucional tiene efectos restitutorios,

(16) Fix Zamudio Hector. Autor citado por Ignacio Burgoa. Obra, Cit. pág. 685

por lo que podría pensarse que, mediante ella, se reintegraría al quejoso en el goce y disfrute de sus derechos compulsados en caso de que se le concediese la protección federal; pero también es verídico, que muchas veces, si no se suspendiera el acto reclamado evitando su consumación, y siendo ésta de naturaleza irreparable, la materia tutelada por otros casos en que la consumación del acto reclamado no es irreparable y no trae como consecuencia la destrucción definitiva de la materia del amparo, también la suspensión juega un papel relativamente preponderante, puesto que en muchos casos, si no se suspendiese a tiempo la protección federal, sería prácticamente muy difícil de ejecutar, en vista de la diversidad y una variedad de situaciones de derecho y de hecho que podrían derivarse de la realización de los actos reclamados, hipótesis que en la realidad son muy frecuentes. En resumen, la suspensión del acto reclamado, implica un factor de influencia e importancia decisivos en nuestro juicio de amparo, bien se trate de actos de consumación irreprochable jurídica y materialmente (como la muerte del quejoso o consecuencia de la ejecución del acto autoritario de privación respectivo), o de actos de difícil reparación jurídica o práctica, que es lo que sucede en la mayoría de las ocasiones reales.

La suspensión pues, "es una parte esencial del juicio de amparo"; "es, en muchos casos, una necesidad del mismo"; "en efecto, actuando el amparo mediante determinados procedimientos judiciales que no por ser sumarísimos dejan de ser dilatados, la sentencia que en él se pronuncie no llenaría su objeto, sino fuera por la suspensión, ya que al pronunciarse el fallo, el acto reclamado podría haber sido ejecutado y las cosas no podrían volver al estado que tenían antes de la violación; esta necesidad de la suspensión se patentiza tratándose de amparos contra actos como la pena de muerte, la mutilación y otros; sin aquella, tales actos podrían consumarse de un modo irreparable y la sentencia que en el juicio se pronunciara vendría a ser ilusoria".(17)

(17) Burgoa Ignacio. Obra Cit. pág. 684

En este sentido, cabe decir que la suspensión mantiene viva la materia de amparo; pero si este es su objeto principal, no es el único; en la extensión que se ha dado a la que se han expedido, aquélla se propone también evitar al agraviado, durante la tramitación del juicio constitucional los perjuicios que la ejecución del acto que reclama pudiera ocasionarle; de aquí que existan dos géneros de suspensiones la que tiene por objeto impedir que el acto reclamado se consume irreparablemente, dejando sin materia el amparo, y la que se propone evitar perjuicios al agraviado; la primera es conocida en la ley con el nombre de Suspensión de Oficio; la segunda se le llama Suspensión Ordinaria o a petición de parte.

La suspensión obra sobre la ejecución del acto reclamado; afecta a las medidas que tienden a ponerlo en ejecución, el acto en sí mismo, es extraño a los efectos de aquélla; de donde resulta que cuando el acto reclamado no es susceptible de ejecución, como los actos simplemente declarativos, la suspensión es improcedente, por falta de materia en que recaer. También resulta de lo anterior que la suspensión produce efectos más restringidos que los del amparo, pues en tanto que éste obra sobre el acto mismo, nulificándolo en sí y en sus consecuencias, aquélla sólo opera con relación a éstas. Sin embargo, el individuo se encuentra bajo la protección de la ley desde que obtiene la suspensión, ya que por virtud de ella, sigue gozando de la garantía que pretendía arrebatarse el acto violatorio, y la sentencia que en el amparo se pronuncie, viene solo a consolidar tal protección; en este sentido puede decirse que la suspensión anticipa los efectos protectores del amparo. Sin embargo, es principio generalmente sustentado el de que la suspensión nunca puede producir los efectos del amparo; el principio es cierto en cuanto a que es propio de la sentencia que en el juicio se pronuncie; pero en lo que tiene de práctico el amparo, impedir la ejecución del acto violatorio en perjuicio del agraviado, la suspensión en sí produce los efectos del amparo, con la diferencia de que, en

tanto que este los produce de un modo definitivo, aquélla los produce temporalmente, por el tiempo sólo que dure el juicio de garantías; pero la protección que el quejoso recibe es, desde el punto de vista práctico, igual por virtud de la suspensión que por virtud del amparo; los hechos demuestran la verdad de esta aceveración; desde que el quejoso obtiene la suspensión, se encuentra protegido por la ley, su situación jurídica continúa siendo la que era antes de que el acto violatorio hubiera tenido lugar; cierto que este acto sigue subsistiendo, porque sólo el amparo puede nulificarlo, pero como su ejecución es detenida por la suspensión el quejoso está gozando de sus garantías desde que éste le es concedida, y la sentencia de amparo no viene a producir otro resultado práctico a su favor que el de convertir en definitiva la protección de que ya disfrutaba por virtud de la suspensión; en efecto, el perjuicio que un individuo recibe con motivo de un acto violatorio de la Constitución, lo recibe, no tanto por el acto mismo como por su ejecución, y si la suspensión obra sobre ésta, deteniéndola, aquél desde ese momento, goza de los efectos protectores del amparo, precisamente en lo que tienen de reales y efectivos; la suspensión viene, pues, a equivaler a un amparo provisional.

La falsedad del principio según el cual la suspensión nunca puede producir los efectos del amparo se patentiza examinando las consecuencias que de él se derivan; fundándose en ese principio, se ha considerado que no procede la suspensión cuando, por la naturaleza del acto reclamado, la concesión de aquélla equivale a la concesión del amparo, pues al obtener el quejoso con la suspensión lo que sólo debería obtener con el amparo, el juicio quedará sin materia. Ahora bien la finalidad del amparo es proteger al individuo contra los abusos del poder; la de la suspensión, es protegerlo mientras dure el juicio constitucional; en consecuencia, una teoría sobre la suspensión no será jurídica sino cuando ambas finalidades queden satisfechas. Que la protección que otorga la suspensión, sea en algunos casos, provisional,

y que, en otras, por la naturaleza de los actos reclamados, sea prácticamente definitiva, esto poco importa; lo esencial es que las instituciones llenen sus fines, y si la suspensión solo llena los suyos produciendo los efectos del amparo, debe admitirse que puede y debe producir esos efectos. Naturalmente, en el terreno en que nos hemos colocado es preciso admitir para no hacer de la suspensión un abuso, que los jueces tienen una facultad amplísima (refiriéndonos a la suspensión a petición de parte) para decidir sobre la procedencia de la suspensión, sin más restricciones para ello que las que la ley les impone, suponiendo tal facultad, la de juzgar, aunque sea muy superficialmente, de la constitucionalidad del acto cuya suspensión se solicite.

Los antecedentes legislativos sobre la materia parecen justificar tal tesis, al conceder el juez un poder facultativo para resolver sobre la suspensión: el artículo 710 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de 26 de diciembre de 1908, establecía que "fuera de los casos de la suspensión de oficio, la suspensión podría decretarse cuando concurrieran los requisitos de procedencia señalados por la ley" el 715 del mismo Código también empleaba el verbo "poder" al referirse a la facultad del juez para conceder la suspensión provisional y de igual fórmula se valían los artículos 717 y 719, referente, el primero, al amparo contra impuestos, multas u otros pagos fiscales, y el segundo, a los impuestos contra consignaciones al servicio militar; en la Ley de amparo de 18 de octubre de 1919, también encontramos que el legislador emplea el mencionado verbo al definir la facultad de los jueces de Distrito para conceder la suspensión de parte y la procedente contra multas, impuestos y otros pagos fiscales artículos 55 y 60; sólo la Ley de Amparo de 31 de diciembre de 1935 se separa de estos antecedentes en su artículo 124, correspondiente al 55 de la Ley de 1919 y al 710 del Código de 1908, al establecer que la suspensión "se decreta" cuando concurren los requisitos que el propio

artículo fija; pero este cambio es transitorio, pues en la adición que el 30 de diciembre de 1950 se hizo al artículo 107 de la Constitución, se volvió a la fórmula antigua: Los actos reclamados dice la fracción X del citado artículo, podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley... tenemos, pues, que ya no solo por una ley secundaria, sino por la Constitución misma, la concesión de la suspensión es una función facultativa del juez, sujeta claro está, a la realización de ciertos requisitos.

Existe pues una base en los antecedentes legislativos y en la propia Constitución para que el juez tenga una amplitud de criterio para resolver sobre la suspensión, tomando en cuenta la probable o improbable constitucionalidad del acto reclamado. El texto íntegro de la fracción X citada, refuerza esta tesis: Dice dicha fracción: los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para la cual se tomarán en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros y el interés social. Este precepto viene a cambiar radicalmente el mecanismo de la suspensión, al introducir, para sus condiciones de procedencia, un nuevo elemento de estudio, el de la naturaleza de la violación alegada. De acuerdo con la reglamentación anterior, el perjuicio para el agraviado, en relación con el perjuicio para la sociedad y el Estado, era único elemento que debía considerarse para conceder la suspensión: si el acto reclamado perjudicaba a la sociedad o al Estado, aquélla debía concederse; si, por el contrario la suspensión ocasionaba un perjuicio a la sociedad, al Estado, debía negarse; la violación cometida, para nada es tomada en cuenta. La reforma constitucional cambia el sistema: el perjuicio social y el colectivo continúan siendo elementos de estudio para la procedencia de la suspensión; pero ya no son los únicos, su estudio debe hacerse en relación con la

naturaleza de la violación alegada; no le es ya suficiente al juez, para fundar la negativa de la suspensión, decir que la sociedad o el Estado están interesados en la inmediata ejecución del acto reclamado y que con la suspensión se perjudicarán los intereses colectivos, tienen que estudiar también, y esto muy fundamentalmente la naturaleza de la violación, esto es, su carácter, su peculiaridad, su importancia, su gravedad, su trascendencia social, para derivar de ese estudio si existe interés de la sociedad que impida que el acto reclamado sea suspendido; el criterio del juez debe ser resultado de un estudio de conjunto de la violación, el perjuicio individual y el interés social, y ese estudio, por la fuerza misma de los casos, tiene que llevar a la apreciación de la constitucionalidad del acto reclamado.

6. NATURALEZA, OBJETO Y ALCANCES DE LA SUSPENSION.

La suspensión del acto reclamado tiene por objeto primordial mantener viva la materia del amparo impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irreparablemente haga ilusoria para el agraviado, la protección de la justicia federal; por virtud de la suspensión, el acto que se reclama queda en suspenso, mientras se decide si es violatorio de la Constitución es un medio más de protección que, dentro del procedimiento del amparo, concede la ley a los particulares: el juez ante quien se presenta la demanda, antes de estudiar a fondo el caso que se lleva su consideración, antes de recibir prueba alguna, antes de saber de un modo si existe una violación constitucional, suspende la ejecución del acto mediante un procedimiento sumarísimo, que se reduce a una audiencia en que oye al quejoso, a la autoridad responsable y al Ministerio Público, pronunciado en el mismo acto la resolución correspondiente; tratándose de ciertos actos, ni siquiera este procedimiento sumarísimo tiene lugar, pues la suspen

sión se concede al presentarse la demanda. Bastan estas ligeras nociones sobre la suspensión para darse cuenta de la importancia y trascendencia que tiene en el juicio de amparo; en atención a ella, un acto reclamado contra cualquiera de las autoridades de la República, así sean las más altas en jerarquía, queda sin ejecución mediante la orden de un juez de Distrito, o aun de un simple Juez de Paz, un alcalde o un conciliador, cuando actúan en auxilio de la justicia federal, y de este modo las autoridades más íntimas dentro de la jerarquía judicial imponen sus mandatos, en nombre del respeto a la Ley Fundamental del país, muchas veces sin procedimiento formal alguno, a las más altas autoridades de la República.

La suspensión puede presentarse bajo dos aspectos, no independientes ni autónomos entre sí, sino bajo una relación de causa a efecto. Evidentemente, la suspensión desde el punto de vista de su estructura externa, puede consistir, bien en un fenómeno (acto o hecho) o bien en una situación o estado. La suspensión como fenómeno o acontecimiento es de realización momentánea; en cambio, bajo el aspecto o carácter de situación, implica un estado o posición de desarrollo prolongado, pero limitado, desde el punto de vista temporal.

Entre el acto o hecho suspensivo y la situación de suspensión, existe una relación o vínculo de causalidad. En efecto, dicha situación, temporalmente limitada, tiene necesariamente un comienzo, un principio. Pues bien, este comienzo o principio está constituido precisamente por un acontecimiento general la situación suspensiva. Consiguientemente, la suspensión como acto es la causa de la suspensión como situación. En resumen, la suspensión siempre se presenta bajo los dos aspectos anotados, o sea, como un acontecimiento temporal momentáneo, y hasta pudieramos decir instantáneo, y como situación o estado temporal prolongado, pero limitado.

Es innecesario advertir que el acto reclamado, para que sea susceptible de suspenderse, debe ser de índole positiva, esto es, que implique pronunciación, orden o ejecución (esta última actual o potencial); que no se traduzca en una mera y pura abstención o en un simple no hacer por parte de la autoridad responsable. Además, la suspensión del acto reclamado, por lo general, nunca tiene efectos restitutorios del goce o disfrute de los derechos violados, pues tales efectos son privativos de la sentencia constitucional que otorgue el quejoso la protección federal, sino exclusivamente de paralización o cesación temporales del comienzo, desarrollo o consecuencia del acto reclamado. De acuerdo a este sentido se ha pronunciado la jurisprudencia de la Suprema Corte, al establecer que: "los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarlas y no al de restituir las al que tenían antes de la violación constitucional, lo que solo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo".

De acuerdo con las consideraciones anteriormente hechas, podemos decir que la suspensión en el juicio de amparo es aquel proveído judicial (auto o resolución que concede la suspensión de pleno u oficioso, provisional o definitiva) creador de una situación de paralización o cesación temporalmente limitada, de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencia de dicho acto, a partir de la mencionada paralización o cesación, sin que invaliden los estados o hechos anteriores a éstas y que el propio acto hubiese provocado.

Se suele adscribir a la suspensión del acto reclamado el carácter de providencia o medida cautelar. Esta consideración es correcta si se toma en cuenta que dicho fenómeno o situación procesal conserva la materia del amparo, impidiendo que el acto de autoridad impugnado en la vía constitucional, -

se ejecute o produzca sus efectos o consecuencias en detrimento del quejoso mientras se resuelve ejecutoriamente el juicio de garantías. Sin embargo, estimar a la suspensión como medida o providencia cautelar con las modalidades que a estas instituciones atribuye la doctrina de Derecho Procesal, se antoja un despropósito que atenta contra su naturaleza jurídica.

Pues bien, la paralización o cesación limitada temporalmente pueden implicar distintas consecuencias, según la naturaleza o materia de ese algo. Así la suspensión, bajo dichas ideas que son sinónimos, puede impedir la verificación de un acto o de un hecho, el transcurso un término o plazo como sucede en materia de prescripción, adquisitiva o liberatoria, la vigencia o aplicación práctica de una norma jurídica como acontece en materia de suspensión de garantías individuales conforme a los artículos 29 y lo. Constitucional, etc.

Ahora bien, la paralización o cesación temporales de un algo, nunca suponen la invalidación o anulación de lo transcurrido o verificado con anterioridad, pues solo equivalen a la detención de su desarrollo futuro. Consiguientemente, el acto o la situación suspensivos nunca invalidan, nunca tienen efectos retroactivos sobre aquellos en que operan, sino siempre en consecuencias futuras consistentes en impedir un desenvolvimiento posterior. Ya estamos pues en condiciones de formular un concepto sobre la suspensión en general, mediante la reunión lógica de las notas o elementos a que acabamos de aludir. Así, la suspensión será aquel acontecimiento (acto o hecho) o aquellas situaciones que generan la paralización o cesación temporalmente limitadas de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese "algo" a partir de dicha paralización o cesación, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado.

La suspensión en materia de amparo siempre opera sobre el acto reclamado; tiene en todo caso efectos en relación con la actividad autoritaria inconstitucional desde el punto de vista del artículo 103 de nuestra Ley Suprema, por ende, el "algo" genérico que se incluye como elemento dentro de la definición de la suspensión en general, queda integrado, respectivamente a la materia de suspensión en el juicio de amparo, por el acto reclamado.

Ahora bien, en relación con esto, la suspensión puede operar de dos maneras distintas, a saber o bien se traduce en la paralización o cesación de la iniciación o nacimiento del acto reclamado, evitando su realización desde su comienzo o desde que está en potencia, antes de que se actualice; o bien impide las consecuencias del propio acto o su total o pleno desarrollo. Estas dos maneras como puede operar la suspensión del acto reclamado, se derivan lógicamente del artículo 2o. de la Ley de Amparo, que es el precepto que establece que se en - tiende por autoridad responsable, al asentarse en él que esa es la que trate de ejecutar (acto en potencia) o la que ejecute (actualización del acto) el acto reclamado.

7. LA SUSPENSIÓN ORDINARIA Y DE OFICIO.

En la suspensión que va a ser objeto de nuestro estudio el propósito que se persigue con ella, es el de evitar perjuicios del agraviado con la inmediata ejecución del acto reclamado y como esto interesa principalmente a aquél, y como nadie mejor que él puede estimar hasta que punto le perjudica dicha ejecución, la ley supedita en cierto modo la concesión de dicho beneficio a la voluntad del interesado, haciendo de la solicitud una condición de procedencia, por eso, dicha suspensión se conoce también, en la práctica con el nombre de suspensión a petición de parte.

La suspensión ordinaria o a petición de parte es -
 procedente en todos aquellos casos que no se encuentran pres-
 critos en el artículo 123 de la Ley de Amparo, tal como lo -
 preceptúa el artículo 124 del propio ordenamiento. Pues bien,
 la suspensión a petición de parte está sujeta a determinados-
 requisitos establecidos en la Ley, que pudiéramos agrupar en-
 dos especies, a saber: requisitos de procedencia y requisi-
 tos de efectividad. Los primeros están constituidos por aque-
 llas condiciones que se deben reunir para que surja la obliga-
 ción jurisdiccional de conceder la suspensión; los segundos-
 implican aquellas exigencias legales que el agraviado o quejo-
 so debe llenar para que surta sus efectos la suspensión obte-
 nida. En la Ley de Amparo, al hacerse alusión a ambas espe-
 cies de requisitos indistintamente se emplean las ideas "con-
 ceder la suspensión" y "surtir esta sus efectos" como si fue-
 ran sinónimas e implicaran la misma connotación; más noso-
 tros, para fijar con más exactitud el alcance de dichas cate-
 gorías de requisitos, debe emplearse el término concesión en-
 lo que toca a la procedencia de la suspensión a petición de -
 parte, y las palabras producción o causación, por lo que ata-
 ñe a la efectividad de la misma.

Respecto de la procedencia de la suspensión a peti-
 ción de parte, ésta se funda en tres condiciones genéricas ne-
 cesariamente concurrentes, y que son: que los actos contra -
 los cuales se haya solicitado dicha medida cautelar, y que re-
 uniéndose los dos extremos anteriores, se satisfagan los re-
 quisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo. Pe-
 ro basta que los actos que se impugnen en amparo sean ciertos
 para que contra ellos se otorgue la suspensión, sino que es -
 menester que, conforme a su naturaleza, sean susceptibles, es
 decir, que no sean íntegramente negativos ni estén totalmente
 consumados.

Suspensión de Oficio. Respecto del otorgamiento -

de la suspensión del acto reclamado en los juicios de amparo in directo, o sean aquellos en los que los Jueces de Distrito conocen en Primera instancia, existen repetidos, dos formas de concederse, a saber: oficiosamente por el órgano de control o a petición previa y sine qua non del quejoso, tal como lo establece el artículo 122 de la Ley de Amparo, que dice: "En los ca - sos de la competencia de los Jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de la pa - rte agraviada, con arreglo a las disposiciones relativas a la procedencia de la misma" (18).

La suspensión oficiosa o de oficio es aquella que se concede por el Juez de Distrito sin que previamente exista ninguna gestión del agraviado solicitando su otorgamiento. La procedencia de la suspensión oficiosa, derivada de un acto unilateral motu proprio de la jurisdicción, obedece a la gravedad del acto reclamado y al peligro o riesgo de que, de ejecutar este, quede sin materia el juicio de amparo por imposibilidad de que se cumpla la sentencia constitucional que confiere al quejoso la protección de la Justicia Federal.

La procedencia de la suspensión de oficio en el juicio de amparo indirecto, está la razón de dependencia con dos factores: la naturaleza del acto reclamado, que acusa gravedad en cuanto a los efectos de su ejecución para el agraviado, y la necesidad de conservar la materia de amparo, evitando la imposibilidad de que se restituya el quejoso en el uso y goce de la garantía constitucional violada. Estos dos factores, determinantes exclusivos y limitados de la procedencia de la suspensión oficiosa, se encuentran previstos en el artículo 123 de la Ley de Amparo.

(18) Villegas Vázquez Carlos. El Incidente de Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo. Edic. Botas - México 1959 - pág. 143.

La primera de ellas establece: procede la suspensión de oficio.

I. Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o algunos de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal.

Esta disposición, como se ve, consagra la procedencia de la suspensión de oficio tomando como criterio la gravedad de los actos reclamados desde el punto de vista de su naturaleza material, como son aquellos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro, mutilación, infamia, azotes, marcas, palos, tormentos, multa excesiva, confiscación de bienes o cualquier otro que se traduzca en la imposición de penas, inusitadas (esto es distintas de las establecidas por el Código Penal o por la legislación penal complementaria) y trascendentales (o sea que se hagan extensivas a los parientes del procesado).

El criterio mencionado consiste, pues, en la enumeración limitada de los actos respecto de los cuales procede la sus pensión oficiosa, por lo que, si se trata de un acto diverso de los referidos, ésta sería improcedente. La fracción II del artículo 123 de la Ley de Amparo contiene como criterio determinante de la procedencia de la suspensión oficiosa el segundo de los factores a que ya aludíamos, o sea, el consistente en la necesidad imprescindible de evitar la consumación del acto reclamado para impedir que el juicio de amparo quede sin materia.

También procede la suspensión de oficio tratándose de determinado tipo de quejosos y de acto reclamado, y el caso respectivo se contrae a aquel en que dichos sujetos procesales sean núcleos de población y los actos tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial temporal o definitiva de sus bienes agrarios o la sustracción de los mismos -

del régimen jurídico ejidal. (Art. 123 fracción III).

En cuanto a la concesión de la suspensión oficiosa - en los casos a que se refieren las tres fracciones del artículo 123 de la Ley de Amparo, dicho precepto establece que aquélla - se decretará de plano en el mismo auto en que el Juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, - para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de la Ley de Amparo.

En otras palabras, tratándose de la suspensión ofi - ciosa, no existe la suspensión provisional ni la definitiva, ni se forma el incidente respectivo, separado del expediente que - concierne a la tramitación substancial del amparo.

Naturalmente que la concesión de plano de la suspen - sión del acto reclamado no es definitiva o inmodificable, pues - está sujeta a la facultad que el artículo 140 del mencionado or - denamiento confiere al Juez de Distrito para revocar o modifi - car el proveído en que la decretó, mientras no se pronuncie sen - tencia ejecutoriada en el Juicio de Amparo correspondiente.

8. LA SUSPENSION PROVISIONAL Y DEFINITIVA.

LA SUSPENSION PROVISIONAL

No existe obligatoriedad para el Juez de Distrito de conceder esta medida cautelar provisional, sino que su otorga - miento o denegación quedan sujetas al prudente arbitrio judicial según se desprende del artículo 130 de la Ley de Amparo, precep - to que solo constriñe al juzgador para otorgar la suspensión - provisional cuando los actos reclamados importan la restricción

de la libertad personal fuera de procedimiento judicial, lo que no sucede obviamente con una orden judicial de aprehensión o con un auto de formal prisión. Ahora bien, el invocado artículo 130 remite a lo dispuesto por el artículo 124 de la Ley de Amparo, a efecto de que, en los términos de este, y principalmente tomando en cuenta las normas de orden público, el interés social y la dificultad en la reparación de los daños y perjuicios que se pudieran causar al quejoso en la ejecución del acto reclamado, el Juez de Distrito puede regular su prudente arbitrio para conceder o negar la suspensión provisional. Si dicho funcionario determina discrecionalmente otorgar esta medida cautelar provisional contra los efectos y consecuencias de una orden judicial de aprehensión o de un auto de formal prisión, por lo que concierne a la libertad personal del agraviado y siempre que ésta aún no haya sido afectada, la suspensión provisional impide la detención o aprehensión del quejoso, pues la situación de éste, en el momento en que dicha suspensión se notifique a las autoridades responsables, consiste en el goce, todavía no perturbado materialmente, de la mencionada libertad. En estas condiciones, al decretar la mencionada suspensión, el Juez de Distrito debe tomar las medidas que estime convenientes para el aseguramiento del quejoso, a fin de que éste no se sustraiga a la acción de las autoridades responsables sino se le concede la suspensión definitiva. Tales son las medidas de aseguramiento cuya idoneidad queda (depósito en efectivo o fianza), o en diversas obligaciones que se impongan al agraviado tendientes a evitar la mencionada sustracción (comparecencia periódica ante el propio Juez o ante las autoridades responsables, sujeción a la vigilancia policíaca, prohibición de abandonar determinado lugar e inclusive su reclusión en el sitio que determine el Juez Federal. Si el quejoso no acata dichas medidas de aseguramiento, lo que supone fundadamente su intención de sustraerse a la acción de la justicia, el Juez de Distrito puede declarar que la suspensión provisional ha dejado de surtir sus efectos, pudiendo ejecutarse el acto reclamado, de decir la orden de apre

hensión o el auto de formal prisión en lo que atañe a sus consecuencias o efectos frente a la libertad personal. Debe advertirse que, en su calidad de parte en un juicio de amparo, la autoridad judicial responsable no puede por sí ni ante sí apreciar si el quejoso cumplió o no con las medidas de aseguramiento. Suponer lo contrario, haría negatoria la suspensión provisional y auspiciaría la burla al auto en que se haya decretado, debiendo la autoridad judicial responsable informar al Juez de Distrito sobre tal incumplimiento, para que este funcionario resuelva lo procedente. La suspensión provisional de los actos que afectan la libertad personal del quejoso, sólo tiene efecto cuando el acto fundamental reclamado sea una orden judicial de aprehensión o un auto de formal prisión, de que el agraviado no sea detenido, no aprehendido por las autoridades responsables, sin impedir que el procedimiento penal, en que dichos actos se hayan dictado, siga su curso normal, según lo dispone el artículo 138 de la Ley de Amparo, en relación con el 136 párrafo primero, del propio ordenamiento.

Si la suspensión provisional se concede contra los efectos y consecuencias de una orden judicial de aprehensión o de un auto de formal prisión, en lo que atañe a la libertad personal del quejoso, y si éste ya estuviese detenido, el Juez de Distrito puede otorgarle su libertad caucional si procediere conforme a las leyes penales aplicables y con base en los datos fehacientes que se suministren a dicho funcionario respecto al delito por el que la mencionada orden o el citado auto hayan sido pronunciados. Además para que el quejoso goce de la libertad caucional, debe cumplir las medidas de aseguramiento que fija el Juez de Distrito para los fines anteriormente expresados (artículo 130, párrafo segundo de la Ley de Amparo).

LA SUSPENSION DEFINITIVA

Dicha suspensión, por modo absoluto, fuera del caso-

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

Por tanto, para conceder, o negar la suspensión definitiva contra los efectos o consecuencias de una orden judicial de aprehensión o un auto de formal prisión, en lo que ata ñe a la libertad personal del agraviado que aun no ha sido pri vado de ella, el Juez de Distrito debe determinar, si en el ca so concreto de que se trate se colman o no dichos requisitos, - principalmente el que estriba en que con el otorgamiento del - citado beneficio suspensivo, no se perjudique el interés de la sociedad ni se infrinjan normas de orden público, tomando en - cuenta la gravedad del delito que se imputa al quejoso, la pe ligrosidad de este y demás circunstancias que pudieren produ - cir dichos fenómenos. En tales condiciones, el Juez de Distri to no en todo caso debe conceder la suspensión definitiva contra las consecuencias y efectos de la orden judicial de apre - hensión o del auto de formal prisión en cuanto a la libertad - personal del sujeto contra quien los mencionados proveídos se hayan dictado, sino que goza del amplio arbitrio para apreciar sí, con tal medida cautelar, se genera o no la indicada contra vención o el expresado perjuicio. Ahora bien, si el Juez de Distrito estima que se han llenado las condiciones sine qua - non de procedencia de la suspensión definitiva conforme al artículo 124 de la Ley de Amparo y otorga tal medida al quejoso - en la interlocutoria correspondiente, al alcance de dicha sus - pensión cuando los actos restrictivos de la libertad personal-

no se han consumado, está fijado en el artículo 136 del invocado ordenamiento, en el sentido de que el agraviado quede a disposición de la autoridad que deba juzgarla, cuando el acto emane de un procedimiento del orden penal por lo que hace a la continuación de éste. Al conceder la suspensión definitiva contra los efectos y consecuencias de una orden judicial de aprehensión o de un auto de formal prisión en los términos indicados, el Juez de Distrito según lo ha establecido la Jurisprudencia está facultado para decretar las medidas de aseguramiento que estime adecuadas, a efecto de que el quejoso no se sustraiga de la acción de la justicia en caso de que no se le otorgue el amparo, pudiendo consistir tales medidas, en garantía pecuniaria (depósito en efectivo o fianza), así como en obligaciones impuestas (comparecencia periódica ante el juzgador federal o ante la autoridad judicial ante quien se siga el juicio penal), en la vigilancia policíaca e inclusive en su reclusión en el lugar que determine el Juez de Distrito.

De las consideraciones que hemos formulado, se desprende que, como accesorio a la controversia constitucional que plantea el quejoso, surge un conflicto jurídico entre éste por una parte, y la autoridad responsable y el tercero perjudicado (si lo hay) por la otra, sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión definitiva. Dichos conflictos se forman por las pretensiones o puestos de tales sujetos procesales, pues el quejoso exige que se conceda la citada medida cautelar y sus contra partes que se le niegue.

Por tanto, la resolución que dicte el Juez de Distrito al dirigir el mencionado conflicto jurídico, es de carácter destacadamente jurisdiccional; como recae a una cuestión accesoria, de tipo incidental, recibe, el calificativo de interlocutoria, no teniendo, por ende, la naturaleza de "auto" como forma indebida se denomina por la Ley de Amparo. "La interlocutoria suspensiva puede tener un contenido triple; a -

saber: concesorio de la suspensión definitiva, denegatoria de esta medida cautelar o declarativo de que el incidente respectivo queda sin materia. La interlocutoria suspensiva está sometida a reglas muy importantes, establecidas legal y jurisprudencialmente, de tal manera que, al pronunciarla, el Juez de Distrito debe acatarlas" (19).

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

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

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

Esta medida cautelar debe necesariamente concederse al quejoso por el Juez de Distrito si se satisfacen las tres condiciones genéricas de procedencia respectiva a que aludimos anteriormente. Por ende, en cuanto a su otorgamiento, la sus-

(19) Burgoa Ignacio - Obra Cit. pág. 759.

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

C A P I T U L O I I I

1. Estudio sobre la fracción 14 del Artículo 27 Constitucional, en sus tres etapas: de 1917 a 1932, de 1932 a 1946 y de 1946 a la fecha.

2. Análisis y jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

PRIMERA ETAPA DE 1917 a 1932

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

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

Merced a la procedencia del amparo en materia agraria, la actividad toda de las autoridades encargadas constitucional y legalmente de aplicar el régimen reformativo de la pro

piedad rural, estuvo en constante posibilidad de ser sometida al control jurisdiccional de los tribunales federales, quienes de esta guisa, eran verdaderos organos revisores de las decisiones y actos en que tal conducta se desenvolvía. Al través de ese control jurisdiccional, el problema agrario, de carácter eminentemente socioeconómico, se analizaba con un criterio estrictamente jurídico, embarazando su pronta y expedita solución, muchas veces con exigencias formales inherentes a todo procedimiento judicial.

Esta situación prevaleció durante varios años, desde que la Constitución de 1917 entró en vigor (10. de Mayo de 1917) hasta el 15 de enero de 1932, en que adquirieron vigencia las reformas introducidas a la Ley de 6 de enero de 1915 y a las cuales después nos referiremos. En el transcurso de ese período, la Suprema Corte conoció de múltiples juicios de amparo, que sobre todo, se promovían contra resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras y aguas por los propietarios afectados aunque en la mayoría de los casos respectivos nuestro máximo tribunal negó la protección federal, desplegaba su control sobre la actuación de las autoridades agrarias, pues para llegar a la conclusión de que ésta no era violatoria de garantías, tenía que analizarla desde el punto de vista de su constitucionalidad, habiendo establecido, inclusive, jurisprudencia sobre esta materia.

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

dían a la realización de la Reforma Agraria. No por ello dicho alto tribunal dejó de comprender el elevado interés social que ésta representaba; y tan fué así, que sentó jurisprudencia considerando improcedente la suspensión contra la ejecución de las resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, fundándose en lo previsto en el artículo 55, fracción I, de la Ley de Amparo de 1919, entonces vigente.

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

Debemos recordar a este respecto que dicho ordenamiento fue elevado a la categoría de Ley Constitucional por declaración del mismo artículo 27 habiéndose investido, por ende, con los artículos de rigidez y supremacía que distinguen y caracterizan a toda disposición de la Carta Fundamental. Con ese carácter, la Ley de 6 de enero de 1915 rigió todos los actos y procedimientos en que se traducía la Reforma Agraria y siempre que sus prevenciones no discreparan de lo ordenado en el invocado artículo 27. Ahora bien, la referida Ley expresamente consagró el control jurisdiccional de los actos del Presidente de la República en cuestiones agrarias. Este control se ejercía en procedimientos judiciales distintos del amparo y para su trami-

tación y decisión eran competentes los jueces de Distrito en -- primera instancia conforme a la facultad que instituye el artículo 104 constitucional (fracción I), pues aunque entrañaba con tro ver sias que no eran estrictamente civiles, los conflictos ju rídicos que los provocaban se asimilaban a éstas. La substan ciación de dichos procedimientos se regía por el Código Federal adjetivo civil de 1908 y en ellos eran dables todos los recur sos ordinarios que este cuerpo dispositivo establecía y observa bles todas las formalidades que consignaban.

Es evidente, pues, que la impugnación jurisdiccional de las resoluciones presidenciales en cuestiones agrarias, consagrada como derecho de defensa en favor de los propietarios afectados por el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915 a título de Ley Constitucional, no sólo demoraba considerablemente la solución definitiva del problema agrario al someterse a este a dos procedimientos distintos y sucesivos el administrati vo y el judicial, sino que favoreció múltiples casos de notoria injusticia o de desvalimiento jurídico en detrimento de los pueb los peticionarios o beneficiarios de tierras y aguas, a virtud de que en los juicios ventilados ante los tribunales federales no podían acreditar su personalidad política, circunstancia que en muchas ocasiones los impedía para intervenir en ellos como parte. En estas condiciones, los juicios agrarios se seguían y resolvían, a espaldas de los poblados favorecidos por las resoluciones presidenciales impugnadas, con indudable violación de la garantía de audiencia.

El criterio jurisprudencial consistente en que los afectados por alguna decisión en materia agraria que hubiese -- provenido del Presidente de la República debían acudir a los -- procedimientos judiciales antes de interponer el amparo, sino, -- en el fondo, a retardar aun más la realización definitiva de la Reforma Agraria, ya que conforme a él, además de la secuela administrativa que debía observarse para las dotaciones o restitu

ciones de tierras y aguas, a su conclusión se abrían dos procedimientos jurisdiccionales sucesivos: el ordinario y el constitucional. Por eso, con toda razón, el maestro Lucio Mendieta y Nuñez sostiene "que por el remedio que se trataba de obtener con esta jurisprudencia, lejos de serlo realmente, vino a complicar la situación y a dar más armas a los grandes propietarios para la defensa de sus intereses" (20). En realidad, a raíz de establecerse esa jurisprudencia, nadie sabía a punto fijo cuál debería ser la naturaleza del juicio a que se refería la Ley de 6 de enero de 1915 ni ante que autoridades habría de intentarse ni en contra de quién. La mayoría de las demandas se presentaron ante los Jueces de Distrito, solicitando la revocación de las resoluciones presidenciales y en contra del Procurador General de la República; en los juicios a que dieron lugar, no tomaban parte los pueblos beneficiados con la dotación o restitución de tierras que trataba de revocar el propietario afectado y llegaron a darse casos en los que el Procurador se conformó expresamente con la demanda o no se defendió acuciosamente el asunto respectivo, de tal modo, que los Jueces de Distrito se vieron en el caso de privar a los pueblos de las posesiones provisionales o definitivas de tierras y aguas, sin que éstos fueran oídos ni vencidos en juicio, con positiva violación de la garantía consignada en el art. 14 Constitucional.

Hemos afirmado que antes de que dicha jurisprudencia se estableciera, la Suprema Corte, había estado admitiendo y resolviendo los juicios de amparo que se promovían contra actos de las autoridades agrarias, incluyendo a los del Presidente de la República, sin obligar a los afectados a ocurrir al procedimiento judicial ordinario previsto en el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915. Ahora bien, entre los múltiples juicios de garantías de que conoció dicho tribunal en tales condiciones, descuella el interpuesto por Valentina Azcué de Bernal, en cuya sentencia, pronunciada el 3 de agosto de 1927, se sustentó un criterio que años después provocó una reacción airada y violenta.

(20) Mendieta y Nuñez Lucio "EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO"

ta en los círculos legislativos del país por considerarlo como impedimento muchas veces insalvable para llevar al cabo en su integridad la Reforma Agraria mediante las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, sobre todo.

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

El criterio a que aludimos significó, en efecto, un freno en la política social propendiente a la reparación de las grandes propiedades rurales o latifundios en favor de los conglomerados campesinos carentes de tierras y aguas, al estimar que las dotaciones o restituciones respectivas solo debían acordarse en beneficio de entidades agrarias con alguna "Categoría Política" exigible por el reglamento correspondiente de 17 de abril de 1922, entonces vigente. La categoría política era la forma legal que debería tener todo poblado para que fuera considerado con capacidad para recibir tierras y aguas en dotación o restitución, pues como lo apreció la Suprema Corte en el amparo a que nos referimos, para que un centro de población tenga una categoría política determinada, no basta que, de hecho, así la reconozcan las autoridades agrarias, sino que es indispensable que esa categoría haya sido expresamente fijada por una ley.

SEGUNDA EPOCA DE 1932 a 1934

La reafirmación del requisito de Categoría Política que debía satisfacer todo poblado para tener derecho a recibir

por dotación de tierras y aguas, provocó una violenta reacción en los círculos legislativos en contra del criterio de la Suprema Corte que corroboró dicha exigencia en las resoluciones judiciales dictadas en el juicio de amparo que anteriormente nos hemos referido. Se planteó así la imperiosa necesidad de reformar el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915 con el propósito de hacer improcedente el amparo contra las resoluciones dotatorias o restitutivas de ejidos o aguas que se hubiesen dictado o que en lo futuro se dictaren en favor de los pueblos. Obedeciendo a esa necesidad, el 3 de diciembre de 1931, se expidió el Decreto Congressional respectivo, después de haberse observado el procedimiento instituido por el artículo 135 Constitucional, ya que se trataba de modificar un ordenamiento que había sido incorporado al Código Político, y que, por ende, estaba investido de los atributos de supremacía y rigidez.

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

El afán de eliminar todo control jurisdiccional sobre resoluciones dotatorias o restitutorias llevó a los autores de las reformas al antijurídico y desquiciante extremo de inva-

lidar las ejecutorias de la Suprema Corte que hubieran concedido el amparo a los propietarios afectados y que no hubieran estado cumplidas al entrar en vigor el decreto respectivo, pues únicamente declararon respetables las que hubiesen sido ejecutadas.

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

Sin entrar en pormenores inherentes a la cuestión de si las garantías de irretroactividad legal solo es operante fren

te a la legislación ordinaria o si se extiende a cualquier re - forma constitucional, lo cierto es que ni aún en el primer su - puesto se justifica la malhadada declaración contenida en el ar - tículo transitorio del decreto que comentamos, sino uno más - trascendental e importante para la vida jurídica del país, como es el consistente en determinar si el legislador, aun obrando - como revisor de la Constitución o de alguna ley constitucional - (como la de 6 de enero de 1915) puede, a pretexto de reformarla o adicionarla, desconocer la eficacia de los fallos ejecutorios que se hubiesen pronunciado conforme a las disposiciones consti - tucionales o legales materia de la reforma o adición.

La función de reformar o adicionar la Constitución - está prevista en su artículo 135. En ejercicio de ella, el Con - greso de la Unión y las Legislaturas de los Estados expidieron - el decreto que modificó el artículo 10 de la Ley Fundamental - de 1915, pues ésta, como lo hemos dicho repetidamente, fue ele - vada al rango de Ley Fundamental es la fuente de su existencia - y de sus poderes y no su obra. Por tanto, el Congreso Federal - y los locales, están sujetos a la voluntad de la asamblea Consti - tuyente expresada en el documento jurídico político llamado - Constitución y aunque éste les otorgue facultades para adicio - narla o reformarla, tales consabidos órganos legislativos desco - nozcan las situaciones jurídicas concretas que se hayan formado conforme a las disposiciones constitucionales antes de su refo - ma o adición y definido por una sentencia ejecutoria que tiene - la presunción firme de ser la verdad legal o la "res judicata" - en otras palabras, si un fallo de la Suprema Corte expresa, en - el caso concreto de que se trate, la voluntad del Constituyente porque constata la adecuación entre dicho caso y las disposic - nes constitucionales en que esa voluntad se ha extremado; y si las sentencias de dicho tribunal reconocen o declaran una situa - ción jurídica específica por corresponder a tales disposiciones, no puede permitirse que los órganos constituidos la desconozcan mediante la declaración de invalidez o ineficiencia de los men -

cionados fallos estos solo pueden anularse por una asamblea Constituyente en que el pueblo está representado y únicamente a propósito de la elaboración de una nueva constitución, tal como lo hizo el artículo 27 de nuestra Ley Fundamental de 1917 al decretar la nulidad de los diversos actos judiciales y jurídico-sustantivos en su fracción VIII, pero nunca mediante una reforma o adición constitucional que únicamente debe regir para el futuro respetando las situaciones creadas judicialmente dentro del mismo orden establecido por el Código Político.

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

Este artículo transitorio dispuso que: respecto a los juicios de amparo que estén pendientes de resolverse, ya sea ante los jueces de Distrito o en revisión, o porque cualquier otra circunstancia se hallen pendientes ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativas a dotación o restitución de ejidos o de aguas a que se refiere el artículo 10, serán desde luego sobreseídos y los afectados con dotación tendrán el mismo derecho de reclamar la indemnización a que haya lugar.

Análogas reflexiones pueden hacerse en relación con la primera parte del artículo 3o. transitorio del mencionado De-

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

TERCERA EPOCA DE 1934 a 1947

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

recibir por dotación las tierras y aguas que necesitaran (Art. 3o.).

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

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

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

La primera de ellas se relaciona con el empleo de una locución general a propósito de la capacidad para adquirir tierras y aguas por dotación o restitución, que reemplazó el señalamiento casuístico de los sujetos de derecho agrario que adoptó el mencionado precepto Constitucional antes de la reforma a que nos estamos refiriendo. Como se habrá advertido, el Constituyente de Querétaro utilizó los conceptos de condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones y tribus en su carácter de comunidades rurales como beneficiarios de la Reforma Agraria. También se habrá notado que la proyección de tales conceptos a la legislación secundaria respectiva provocó que en ésta se hablara de capacidad, sin atenderse a las condiciones reales o de facto de

los sujetos que debían favorecerse con dicha reforma. Por falta de categoría política de los poblados en cuyo beneficio se dictaron resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, los propietarios afectados obtenían en varios casos la protección de la Justicia Federal.

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

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

La jurisprudencia de la Suprema Corte sustentada desde el año de 1943, al interponer el primer párrafo de la reacción XIV del aludido precepto en donde se consigna la prohibi-

ción mencionada, ha hecho extensiva la improcedencia del juicio de amparo respecto de las resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos y aguas que afecten la pequeña propiedad rural, criterio que prevalece en la actualidad, con la salvedad derivada de la adición que en la fecha últimamente citada se practicó a la indicada fracción, siendo temas materia del párrafo siguiente.

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

Las afirmaciones en que amodo de premisas se ha pretendido fundar la improcedencia del juicio de amparo son las siguientes: 1. "La Reforma Agraria importa cuestiones de carácter socioeconómico que no deben quedar sometidas al control jurisdiccional, sino a la sola actuación de los órganos administrativos encargados de realizarla, teniendo como autoridad suprema al Presidente de la República". 2. "Los procedimientos de amparo retardan embargan y muchas veces frustran dicha reforma social, según lo revelado por la experiencia". (21)

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

(21) Burgoa Ignacio. Obra Cit. pág. 870

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

Nuestro país está organizado en un sistema jerarquizado de normas de derecho dentro del que la Constitución tiene supremacía como Ley básica o fundamental y a cuyos mandamientos deben sujetarse los actos de todas las autoridades del Estado. Cuando en el ideario de la Revolución iniciada en 1910 se plasmó el postulado de la Reforma Agraria para solucionar el ancestral problema de la irrisónmente injusta monopolización de los bienes y aguas por unos cuantos terratenientes o familias privilegiadas, se pensó que los fundamentos y objetivos primordiales de dicha reforma debieron quedar consignados en la Ley Suprema de México. Bajo este designio se gestó el artículo 27 Constitucional, recogiendo en sus disposiciones se estableció el derecho de los pueblos para adquirir por dotación o restitución las tierras y las aguas indispensables a la subvención de sus más urgentes necesidades económicas. Como todo derecho señalado que era deber del Estado proceder a dotar o restituir a las comunidades agrarias dichos elementos naturales, juzgándose imprescindible el fraccionamiento o la expropiación de los latifundios y la declaración plenaria y categórica de nulidad de todos aquellos actos sustantivos, judiciales o administrativos que hubiesen tenido como consecuencia el despojo o acaparamiento de las tierras y aguas en detrimento de los pueblos, Para la realización práctica de la Reforma Agraria era menester crear determinadas autoridades que se encargaran de ejecutar las medidas constitucionales en que dicha reforma se apuntó invistiéndolas con la suma de facultades necesarias para cumplir su trascendental cometido.

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

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

Es, pues, inherente a todo régimen de derecho el imperativo inconnmovible de que la política gubernativa que propenda a solucionar cualquier cuestión social, debe ser encauzada normativamente. Ahora bien, conforme al sistema de división o separación de poderes que adopta nuestra Carta Magna, los órganos del Estado en que cada uno de ellos se desposita, deben desempeñar sus respectivas funciones interdependientemente. De esta suerte, dichos tres poderes confluyen, dentro de sus correspondiente ámbito de operatividad, en los problemas de carácter social, puesto que no puede sostenerse con validez que estos sean ajenos o diferentes a la autoridad legislativa o a la judicial y que sólo se vinculen con la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo.

CUARTA EPOCA DE 1947 HASTA LA ACTUALIDAD

Con el propósito de asegurar la inafectabilidad de la pequeña propiedad, designio éste, que fue uno que inspiró la Re-

forma Agraria, con fecha 3 de diciembre de 1946, se formuló ante el Congreso de la Unión una iniciativa presidencial tendiente a excluirla de la improcedencia del Juicio de Amparo. La exposición de motivos de esta iniciativa, por sí misma elocuente para traslucir tal finalidad, está concebida en los siguientes términos:

Sin desconocer ese objetivo original de la Revolución Mexicana el de respetar y estimular el desarrollo de la auténtica pequeña propiedad y sólo con el propósito circunstancial y eminentemente transitorio de simplificar los trámites y formalidades agrarias así como para reducir hasta donde fuese posible los procedimientos que podrían estorbar el reparto agrario, se reformó el artículo 27 para disponer en su fracción XIV que los propietarios afectados con resoluciones agrarias que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni podrán promover el Juicio de Amparo.

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

La Revolución Mexicana ha traspuesto ya la fase de lucha y ha principiado a enderezar sus pasos dentro de una etapa constructiva, la etapa que podríamos llamar económica" (22).

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

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

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

De esta manera al mismo tiempo que se protege el derecho de los propietarios, sigue en pie, como hasta ahora, la privación del derecho de amparo para los grandes terratenientes, con el objeto de que el reparto agrario pueda tener la celeridad necesaria para dotar de tierras a todos los campesinos que aún carecen de ellas.

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

2. ANÁLISIS Y JURISPRUDENCIA DE LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Tras de haberse observado el procedimiento consignado en el artículo 135 de la Ley Suprema, por decreto Congressional de 30 de octubre de 1962, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de noviembre siguiente, se adicionó la fracción II del artículo 107 constitucional con la disposición que reza.

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

de desistimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal" (23).

Si bien es cierto que los actos de autoridad que afectan directamente a un núcleo de población, por razón natural producen una afectación indirecta a alguno o a la totalidad de sus integrantes, esa afectación indirecta no confiere legitimación procesal a los campesinos en particular para impugnar dichos actos por su propio derecho. En efecto, quien directamente sufre las consecuencias de esos actos es el núcleo de población como tal, y lógicamente y jurídicamente es el único legalmente capacitado para impugnarlos en amparo por conducto de sus representantes. En el presente capítulo se han apuntado solamente algunas de las modalidades implantadas en la reforma de 1962, pero basta advertir que al obligarse al juzgador de amparo a resolver sobre la demanda, se puede invalidar, fuera de juicio, toda la actividad que las autoridades agrarias hayan desplegado frente a los aludidos tipos de quejoso, si tal actividad emerge de las pruebas rendidas o recabadas en el procedimiento constitucional. En este caso el concepto núcleo comprende el de ejido, pues aunque desde el punto de vista estrictamente jurídico envolverán ideas diferentes, quedan subsumidos dentro del género comunidades agrarias.

La representación del ejido en favor de alguno de sus miembros ha sido reiterada por la Segunda Sala de la Suprema Corte (informe de 1967, págs. 66 y 67) considerando por otra parte, que la persona que represente a la entidad ejidal, sin ser ejidatario, para realizar gestiones determinadas, tales como tramitar el expediente de confirmación, reconocimiento y titulación de bienes de la comunidad, no está facultada para representar al núcleo de población en el ejercicio de acciones diversas, ni tampoco para interponer al juicio de garantías, atento-

(23) Diario Oficial de la Federación - 2 de Noviembre de 1963.

a lo dispuesto por los artículos 22, 32 y 43, fracción I, del Código Agrario y 8 bis de la Ley de Amparo (informe de 1968 - págs. 41 y 42).

En los amparos promovidos por núcleos sujetos al régimen ejidal o comunal, contra actos emitidos con anterioridad a la vigencia del artículo 22 reformado de la ley de la materia, que tengan por efecto privarlos de derechos colectivos, y respecto de los cuales se hubiere consumado el término de quince días que establece el artículo 21 del mismo ordenamiento sin hacerlos objeto de la acción constitucional, debe estimarse que opera el consentimiento tácito a que se refiere la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, a menos que se trate de juicios pendientes de resolución al entrar en vigor el Decreto de reformas a la Ley de Amparo, de 3 de enero de 1963, pues respecto de éstos sí rige el artículo 22 reformado, de acuerdo con lo que dispone el artículo 2o. transitorio, de dicho Decreto.-- La conclusión anterior se apoya en que el texto del invocado artículo 22 alude a actos que tengan o puedan tener los efectos citados y no incluye los actos que tuvieran tales efectos; o sea que, como es común a las normas jurídicas, este precepto prevé situaciones que alcanzan a partir de su vigencia y no intenta regular ni actos pasados, no combatidos dentro del término legal respectivo, ni la situación jurídica que los mismos hayan creado, pues esto implicaría destruir las soluciones dadas y tácitamente aceptar en relación con problemas que se atendieron y resolvieron conforme a una orden legal, con desconocimiento de derechos adquiridos por terceros, en franca e indebida aplicación retroactiva de una norma creada con posterioridad a la consolidación de tales derechos. Tales consideraciones fundan el criterio de la Segunda Sala.

Con lo que respecta al desistimiento prohibido lo ha corroborado la Segunda Sala de la Suprema Corte en lo que concierne al amparo promovido por las comunidades agrarias, pues los ejidatarios y comuneros en particular si pueden desistirse-

de la demanda constitucional (informe de 1967, págs. 61 y 62).

Así lo ha sostenido la jurisprudencia de la Segunda-Sala (informe de 1967, págs. 56 e informe de págs. 61 y 62).

Con relación a la deficiencia de la queja, la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte, ha considerado al sostener que: "los Jueces de Distrito están obligados a suplir la deficiencia de la queja, e inclusive a recabar de oficio la prueba pericial, si ésta es pertinente para precisar la verdadera situación del poblado agrario quejoso, así como para determinar la existencia de los actos reclamados en la demanda de garantías y otros que, aun cuando no señalados llegaren a comprobarse en vista de las pruebas y datos obtenidos y que pudieran ser manifiestamente violatorios de los derechos agrarios del núcleo reclamante", (24) ya que así lo determinan los artículos 76 y 78 de la Ley de Amparo. Cuando el Juez no obra en tales términos a pesar de ser indispensable el desahogo de la prueba pericial para la determinación de la existencia de actos que pudieran causar agravio al poblado quejoso, procede, de conformidad con la fracción IV del artículo 91 de la Ley de Amparo, revocar la sentencia recurrida y ordenar la reposición del procedimiento para el efecto de que se mande diligenciar de oficio la prueba pericial y, cumpliendo con lo dispuesto en los preceptos legales antes invocados y en los demás relativos de la Ley de la Materia, se dicte nueva sentencia en los términos que correspondan.

En efecto, la Suprema Corte admitía amparos en materia agraria revocando en revisión las resoluciones de los Jueces de Distrito que los declaraban improcedentes. Pueden citarse, entre otros, los juicios siguientes: Rafael G. de Salceda y Echave -

(24) Trueba Urbina Alberto. Trueba Barrera Jorge. Obra Cit.- págs. 149 y 150.

promovido contra actos del Presidente de la República y de la Comisión Local Agraria que afectaron la hacienda de "Doña Rosa" en favor del poblado de San Pedro Totoltepec, resuelto por sentencia de 3 de abril de 1918, Tomo II, págs. 1049 y siguientes, del Seminario Judicial de la Federación, Quinta Epoca; Santos Pérez Cortina y Coags. decidió el 5 de abril del mismo año (idem, Tomo III, págs. 11000) etc. Entre la tesis que merecen destacarse y que revelan la intervención de la Justicia Federal en cuestiones agrarias figuran éstas:

"Para conceder una dotación de ejidos es indispensable que en el expediente relativo se lleven todos los requisitos que la Ley previene, tales como la formación de censos, los informes técnicos, dictámenes, etc.; y la dotación que se haga sin llenar todos estos requisitos importa una violación constitucional.

Si se hace una dotación de ejidos sin dar a los propietarios afectados la intervención, en el expediente relativo, que previene el Reglamento Agrario, la dotación importa el quebrantamiento del artículo 14 Constitucional. En los expedientes agrarios debe darse audiencia a los interesados desde la primera instancia, o sea, ante las Comisiones Locales, y no hacerlo, importa una violación de garantías. (S.J. de la F. quinta época: Tomo XX, págs. 443, Arellano Valle Carlos; Tomo XXI, pág. 335, Azcué de Bernat, Valencia, etc.).

En efecto, se estimó que la Ley agraria de enero de 1915 era de interés general y de orden público, porque tiende a resolver uno de los problemas más trascendentales para el país: el problema agrario agregándose que: la inejecución de resoluciones fundadas en ella afecta directamente a la sociedad y al Estado por lo cual es improcedente conceder contra tales disposiciones un auto de suspensión. Este criterio se sustentó en las ejecutorias que se citan a continuación y que formaron jurisprudencia:

dencia: Sesma Vda. de Rufz Elena, Tomo I, pág. 400; Pastor - Moncada Vda. de Blanco Teodora, Tomo II, pág. 805; Valenzuela - Policarpo, Tomo II, pág. 795, etc.

Sin embargo la misma Suprema Corte introdujo una modalidad o temperamento a este criterio, considerando procedente la suspensión en los casos en que se afectaron predios donde -- existieran "Siembras perennes", o sea, cultivos cíclicos, como los de café, caña de azúcar y plátanos, habiendo argumentado - que estos implican una fuente de riqueza pública que no debía - destruirse, así se sostuvo en las ejecutorias siguientes: Olvera Jesús, Tomo XXV, pág. 303; Gamboa Ocaña Edmundo, Tomo XXV, - 2600; Romero Felipe, Tomo XXV, pág. 2601.

También el artículo 10 de dicha Ley disponía: los - interesados que se creyeron perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán 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 reclamen contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia solo 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 págarseles.

Así lo consideró la Suprema Corte en la ejecutoria - dictada en el Amparo Dolres G. Collantes, asentado el hecho de que el término de un año a que se refiere el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915 para ocurrir a los tribunales contra-

la resolución administrativa que se dicte no se refiere al juicio de garantías, puesto que en dicha Ley se precisan los efectos de la resolución judicial contraria a la administrativa, - efectos que no pueden ser los de la sentencia que concede el amparo" (25)

Posteriormente hubo necesidad de reformarse el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, con el propósito de hacer improcedente el amparo contra las resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado o que en lo futuro se dictaren en favor de los pueblos. Obedeciendo esa necesidad, el 3 de diciembre de 1931 se expidió el Decreto Congressional respectivo en su artículo 135. En ejercicio de ella, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados expidieron el decreto que modificó el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, y en su artículo 10. transitorio de dicho decreto, ordenaba: En los casos en que contra una resolución dotatoria o restitutoria de ejidos o de aguas se hubiere concedido el amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquiera que sea la fecha de éste, si la ejecutoria estuviese ya cumplida, tendrá que respetarse pero si no se cumple aunque les corresponda, en los términos del artículo 10. Este artículo transitorio dispuso que: Respecto de los Juicios de Amparo que esten pendientes de resolverse, ya sea ante los Jueces de Distrito o en revisión, o por cualquier otra circunstancia se hallen pendientes ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativas a dotación o restitución de ejidos o de aguas a que se refiere el artículo 10, serán desde luego sobreesidos y los afectados con dotación tendrán el mismo derecho de reclamar la indemnización a que haya lugar.

Análogas reflexiones pueden hacerse en relación con la primera parte del artículo 30. transitorio del mencionado Decreto; pues en cuanto a la segunda, ésta cometió el mismo atropello a que nos hemos referido según se advierte de su tex

(25) Seminario Judicial de la Federación. Quinta Epoca, Tomo XIII, pág. 399 y Tomo XVI, pág. 420

to que es como sigue: Respecto de los juicios promovidos conforme el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, que se reforma, que estuviesen en curso, se desecharán desde luego y se mandarán archivar; y en cuanto a aquellos en que ya se hubiere dictado sentencia ejecutoria y ésa fuese favorable al afectado condotación, la sentencia solo dará derecho a éste a obtener la indemnización correspondiente.

Con relación a la iniciativa de ley que el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión, estimando que el sistema de organización de las autoridades agrarias y los procedimientos de dotación y restitución a que se refería la Ley de 6 de enero de 1915 ya no respondían a los imperativos sociales y económicos, la derogación de los artículos 4o., 5o., 6o., 7o., 8o., y 9o., del citado ordenamiento. Al Congreso la pareció más útil y práctico desentenderse de dicha iniciativa presidencial - abrogar la ley de 6 de enero de 1915 y reestructurar el artículo 27 constitucional en lo que atañe a la materia agraria. Así en su fracción XIV la improcedencia del amparo, además de entrañar un despropósito jurídico según quedó demostrado, revela una notoria injusticia en los casos en que mediante resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias se afecte la pequeña propiedad rural. Esta, desde la Ley de 6 de enero de 1915, se declaró inafectable y su respetabilidad no sólo corrobora por aquel precepto, sino que su desarrollo es uno de los objetivos de la reforma que preconiza en materia de propiedad.

La fracción XV del artículo 27 preconiza esa respetabilidad al disponer que: Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos Locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación; e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

Con el propósito de asegurar la inafectabilidad de la pequeña propiedad, designio éste que fue uno de los que inspiró la Reforma Agraria con fecha 3 de diciembre de 1946, se formuló ante el Congreso de la Unión una iniciativa presidencial tendiente a excluirla de la improcedencia del juicio de Amparo. La exposición de motivos de esta iniciativa, por si misma elocuente para traslucir tal finalidad se concibe en los términos que ya expusimos.

La iniciativa presidencial no contenía la expresión subrayada, habiéndose agregado ésta en el dictamen de la Segunda Comisión de puntos Constitucionales de II de diciembre de 1946, con el objeto de que el juicio de garantías realmente protegiera a la pequeña propiedad agrícola o ganadera que no estuviese ociosa o desaprovechada por su dueño o poseedor lo que nos parece perfectamente acertado.

En una antigua tesis jurisprudencial, actualmente vigente, dicho tribunal se contrajo a considerar que no debe concederse la suspensión contra las leyes que crean nuevos centros de población, erigiendo en tales las haciendas, pues el interés público debe prevalecer sobre el interés particular.

Este criterio se estableció desde el año de 1932, formando la jurisprudencia que invariadamente se ha sustentado y que aparece publicada en los apéndices a los Tomos XXXVI (450) LXXVI (649), LXIV (504).

Tesis jurisprudencial 416, que expresa: "Si de los términos en que está concebida una demanda de amparo, no se infiere plenamente que se trate de actos de ejecución de alguna resolución dotatoria de tierras, pronunciada conforme a la Ley, que son a las que se contrae la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, proscribiendo el Juicio de Amparo para 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, es claro que no pudiendo considerarse apriori comprendido tal caso en la mencionada disposición constitucional es necesario admitir y tramitar la demanda de amparo respectiva, para poder establecer, en presencia de los informes de las autoridades responsables y de las pruebas que rindan las partes; las proposiciones conducentes" (26)

Esta tesis se encuentra publicada en el Apéndice Tomo CXVII del Semanario Judicial de la Federación y corresponde a los números 364 y 2418 de los apéndices a los tomos LXXXVI y XCVII respectivamente y a la número 78 de la compilación 1917 - 1965 Segunda Sala.

Apendice al Tomo CXVIII, tesis 415 complementada con la número 104 que sostiene: cuando se reclama la indebida ejecución de resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, debe darse entrada a la demanda de amparo, porque en estos casos, en lugar de cumplirse con lo mandado en la resolución presidencial, se le desobedece, siendo obvio que esto puede implicar la violación de garantías individuales, y no admitir la demanda de amparo contra tales actos, constituiría una denegación de justicia. Estas tesis jurisprudenciales reproducen respectivamente los números 364 y 102 del apéndice LXXVI y 421 y 108 del apéndice al tomo XCVII del Semanario Judicial de la Federación, la procedencia del amparo en caso de que se trate de indebida ejecución de una resolución presidencial dotatoria de tierras ha sido corroborada por la Segunda Sala de la Suprema Corte mediante la tesis jurisprudencial cuyo extracto aparece publicado en la pág. 44 del informe de 1970, y según la cual, para que el agraviado obtenga la protección federal contra los actos que traduzcan dicha indebida ejecución, debe probar que las tierras sobre las que ésta pretende llevarse a cabo o se realizó, no están comprendidas dentro de dicha resolución. Amparo en revisión 443/61 Germán Martínez Rivera. Resuelto el 6

de octubre de 1961. La ejecución respectiva aparece publicada - en el Tomo LII, pág. 12, Segunda Sala, de la Sexta Epoca del Seminario Judicial de la Federación. El criterio en ella sustentado se corrobora en el Tomo XX, págs. 15 y 16, de la misma Sexta-Epoca, así como en la pronunciada en el amparo en revisión - 158/62, cuyo extracto consta inserto en el informe correspondiente al año de 1963, Segunda Sala, pág. 32.

Tesis 749 del Apéndice al Tomo CXVIII, que reproduce las que aparecen publicadas bajo los números 696 y 770 de los apéndices a los tomos LXXXVI y CVII, respectivamente, del Seminario Judicial de la Federación. Dicha tesis ya no aparece en la Compilación 1917-1965, debiendo considerarse ininterrumpida por la jurisprudencia posterior que ya admite la procedencia del amparo que se refiere en la fracción XIV del artículo 27 constitucional y el artículo 66 del Código Agrario.

- (26) Tesis Jurisprudencial, inserta en el Tomo CXVIII, del Seminario Judicial de la Federación, números 364-24218. -
Compilación 1917-1965 Segunda Sala.

C A P I T U L O I V

1. El incidente de suspensión del acto reclamado en el Juicio de Amparo en Materia Agraria, con relación a la parte tercera de la fracción 14 del artículo 27 Constitucional.

2. Análisis y Jurisprudencia de la H.-Suprema Corte de Justicia de la Nación.

EL INCIDENTE DE SUSPENSION

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

SU NATURALEZA

La naturaleza incidental de dicha substanciación deriva de la índole de la cuestión que se debate, que es de carácter accesorio o anexo a la controversia principal, estribando ésta en decir el derecho sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado. En efecto, al promover el quejoso su demanda de amparo, plantea simultáneamente dos cuestiones: una principal o fundamental, que en sí misma expresa el objeto primordial de la acción correspondiente y que es el concerniente a la inconstitucionalidad del acto autoritario impugnado; y otra de naturaleza accesorio o anexo a la primera, que consiste en la paralización o cesación del acto reclamado o de sus consecuencias. Ambas cuestiones se solucionan en forma diferente, por medios analíticos distintos y aplicando diversas normas legales, por lo que su ventilación procesal tiene que revestir formas disímiles. Así, verbigracia, -

cuando el Juez de Distrito dicta el auto o la resolución por medio de la cual concede o niega al quejoso la suspensión del acto reclamado, no aborda la cuestión de fondo o substancial planteada por este mismo, o sea, la relativa a si tal acto pugna o no con la Constitucional, sino que su actividad se contrae a constatar si es o no es de decretarse la paralización o cesación de la actuación de la autoridad responsable en atención a los imperativos legales sobre el particular (condiciones de procedencia en materia de suspensión a petición de parte y disposiciones concernientes a la suspensión de oficio, sin perjuicio de que en la sentencia de amparo considera o no inconstitucional el acto impugnado).

Se dice que la cuestión que atañe a la suspensión del acto reclamado es accesorio o anexo a la principal, que es la de fondo, en la cual se controvierte la constitucionalidad de la actuación autoritaria atacada, porque sin la segunda no se puede la primera suscitarse, ya que es condición sine qua non que el quejoso o agraviado solicite la protección de la Justicia Federal para que tenga opción a que se le otorgue la suspensión del acto que reclama de la autoridad responsable. Si no se provoca la cuestión de fondo, ipso jure no tiene lugar la cuestión sobre la suspensión, de lo que se concluye que ésta es accesoria de la primera, ya que, por otra parte, su resolución está supeditada, en cuanto a su eficacia, continuidad o finalización, al fallo judicial que ponga fin a petición del amparo de la Justicia Federal contra un acto de autoridad determinado (cuestión de fondo) sin solicitar la suspensión del mismo, sólo en los casos limitativamente consignados en el artículo 123 de la Ley de Amparo el Juez de Oficio la aborda. Todo lo anteriormente expuesto revela que, siendo la cuestión relativa a la suspensión del acto reclamado de índole incidental o accesoria a la controversia o contienda fundamental su substanciación procesal reviste carácter de incidente, tal como se le denomina legalmente.

El incidente de suspensión asume la forma de juicio, o sea, es un procedimiento en el cual tienen lugar el debate entre las partes mediante la formulación de sus respectivas pretensiones contrarias, el acto de comprobación de las mismas y la resolución jurisdiccional pertinente que se dicte. Por eso nos vamos a referir a cada uno de los actos procesales imputables a las partes y al Juez de Distrito que integran el procedimiento judicial en el incidente de suspensión.

SOLICITUD DE SUSPENSION

A) La petición de suspensión del acto reclamado se formula, por lo general, juntamente con la demanda de amparo, que es, según dijimos en otra ocasión el acto procesal por medio del cual el agraviado ejercita la acción constitucional. Podemos decir, entonces, que la petición que el quejoso hace al órgano de control, en el sentido de que se suspenda el acto que afecta sus intereses y derechos, forma parte integrante de la demanda de amparo presentada, iniciándose el expediente incidental respectivo por duplicado con sendas copias de dicho libelo (art. 120 y 142 de la Ley de Amparo).

Constituyendo generalmente la petición de suspensión del acto reclamado una parte integrante de la demanda principal (salvo cuando se trate de un caso de suspensión de oficio, en el que, para que proceda ésta, no se requiere que exista una solicitud previa del interesado), necesariamente tiene que adquirir el giro procesal que tome ésta. Así, si en la demanda de amparo se notan irregularidades, notorias improcedencias de la acción constitucional en ella entablada o cualquier otro defecto formal o de fondo y si, consiguientemente, tiene que mandarse aclarar o desechar de plano, según el caso, por el órgano de control, la solicitud o petición que hace el promovente para que se suspenda

el acto que impugna, tiene que originar las mismas consecuencias respecto de la suspensión, salvo excepciones legales expuestas. Por el contrario, si se admite la demanda de amparo, también el Juez de Distrito aceptará ejercer su función jurisdiccional en cuanto a la suspensión solicitada, dictando en el incidente correspondiente, que se forma por duplicado con sendas copias de dicho ocurso, el auto inicial que provisionalmente la decreta, sin perjuicio de la índole y términos en que se pronuncie la resolución incidental respectiva (interlocutoria-suspensional).

b) Pero no por el hecho de que el quejoso no solicite la suspensión en la misma demanda de amparo, debe concluirse que no pueda pedirla con posterioridad, en escrito diverso, pues el artículo 141 de la Ley establece que el incidente-respectivo puede promoverse "en cualquier tiempo, mientras no se dicte sentencia ejecutoria".

La posibilidad de que el quejoso promueva el incidente de suspensión en el caso de que no hubiere pedido ésta en su demanda de amparo, existe no sólo en tanto el Juez de Distrito no pronuncie la sentencia Constitucional, sino aún en el supuesto de que este fallo haya sido recurrido en revisión-ante la Suprema Corte o ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda. Por ende, puede muy bien acontecer que el procedimiento de primera instancia se haya concluido, y que sin embargo, el agraviado promueva la suspensión del acto reclamado mientras se substancia el recurso de revisión que se hubiere interpuesto contra la sentencia dictada por el Juez de Distrito. Además, en el caso de que dicho recurso no se hubiere entablado, también el quejoso tiene el derecho de solicitar la suspensión, siempre y cuando la sentencia de primera instancia no haya sido declarada ejecutoria de acuerdo con la Ley.

AUTO INICIAL

Al admitir el Juez de Distrito la demanda de amparo, simultáneamente a la pronunciación del proveído inicial que recae a aquélla en tal sentido, dicta el auto que encabeza el procedimiento incidental sobre la suspensión del acto reclamado. El auto inicial que recae en el incidente de suspensión tiene un importante contenido, al cual nos vamos a referir a continuación.

En primer lugar, una vez que el Juez de Distrito hace la declaración de tener por presentado al quejoso solicitando la suspensión de los actos que reclama en su demanda de amparo y ordena la formación del incidente respectivo, pide a las autoridades responsables su informe previo, que deberán rendirlo dentro de las veinticuatro horas siguientes al momento en que reciban la notificación correspondiente. Acto continuo, en el mismo auto inicial del procedimiento de suspensión, el Juez de Distrito señala día y hora para la celebración de la audiencia incidental, acerca de la cual después trataremos.

LA SUSPENSION PROVISIONAL

Ahora bien, en el propio auto inicial, y por la sola voluntad jurisdiccional unilateral, se puede decretar lo que se llama la suspensión provisional del acto reclamado. Esta suspensión es, desde luego, una paralización que afecta a la actividad autoritaria impugnada en la vía de amparo por el agraviado, y recibe el adjetivo de "provisional", porque su subsistencia dura mientras el Juez de Distrito dicta la resolución que corresponda en el incidente de suspensión, concediendo o negando la cesación definitiva del acto reclamado. Por consiguiente, puede suceder-

que la suspensión provisional decretada en el auto inicial que encabeza el incidente de suspensión se erija a la categoría de definitiva, en caso de que así se declare en la resolución incidental, o deje de subsistir, en el supuesto de que se establezca que no es de suspenderse el acto reclamado.

La suspensión provisional es, pues, efecto de un acto potestativo, unilateral, del Juez de Distrito, pues para decretarla no resuelve cuestión controvertida alguna. La posibilidad legal de que se conceda dicha suspensión traduce una medida preventiva tomada por el legislador para proteger los intereses del quejoso mientras se resuelve sobre la suspensión definitiva (o suspensión propiamente dicha) del acto reclamado.

La procedencia de la suspensión provisional está prevista en el artículo 130 de la Ley de Amparo que dice: "En los casos en que se proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta Ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el Juez de Distrito, con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que estime conveniente para que no se defrauden derechos de terceros y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, o bien las que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratare de la garantía de la libertad personal". (27)

La discrecionalidad del Juez de Distrito en el otorgamiento o la denegación de la suspensión provisional tiene un índice rector muy importante, pues el artículo 130, que se acaba de transcribir, remite al artículo 124, que, como se sabe, consigna los requisitos de procedencia de la suspensión definitiva. Por ende, aunque dicho funcionario tiene la potestad de conceder o negar la suspensión provisional, su arbitrio debe normarlo

(27) Trueba Urbina Alberto, Trueba Barrera Jorge. Obra Cit. pág. 184.

por la estimación apriorística sobre sí, con dicha medida, se puede afectar el interés social o violar las disposiciones de orden público, o sobre sí, de ejecutarse el acto reclamado, se causarían al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación.

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

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

"La potestad conferida al Juez de Distrito, de suspender provisionalmente los actos reclamados, es de esa naturaleza; su fuente principal está en el criterio, que es su regulador único. Es de aquella clase de materias en que el Legislador confía más bien en la conciencia del Juez y en su buen sentido práctico, que en su penetración propia. El autor de una ley o de un precepto general no tiene la doble vista suficiente para abarcarlo todo, ni sus ojos son los de un Panopteo, o de un Argos" (28).

La suspensión provisional se traduce en el mantenimiento del "estado que guardan las cosas" en el momento de decretarse, surtiendo efectos de una verdadera paralización del acto reclamado. La obligación que tienen las autoridades responsables

(28) Fernando Vega. Autor citado por Burgoa Ignacio. Obra Cit. pág. 752

de mantener las cosas en el estado en que éstas se encuentran al decretarse la suspensión provisional, subsiste mientras no se resuelva el incidente correspondiente, negando o concediendo al quejoso la suspensión definitiva. En el primer caso, la autoridad responsable, a la cual el Juez de Distrito ordenó mantuviera las cosas en el estado en que se encontraban al proveer sobre la suspensión provisional en el acto inicial del incidente respectivo, queda en libertad de proseguir la ejecución del acto reclamado; por el contrario, en el segundo, la obligación de abstenerse de realizar dicho acto subsiste mientras no se dicte sentencia ejecutoria que resuelva el fondo del amparo.

La suspensión provisional importa la obligación de no alterar el estado en que se encuentren "las cosas", es decir, la situación creada por los actos reclamados, en el momento en que se notifique a las autoridades responsables la suspensión citada, de tal manera que ésta paraliza toda actividad o conducta de dichas autoridades que tienden a modificar, en cualquier sentido, la referida situación, beneficiando o perjudicando al quejoso. De ahí que la suspensión provisional tenga efectos múltiples según el caso concreto de que se trate, pues puede impedir la realización de los actos que se reclamen (cuando aún no se ejecuten) la causación de sus consecuencias o la de las situaciones aún no producidas; o bien la conservación de las que hubieren acaecido con anterioridad al otorgamiento de dicha medida cautelar.

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

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

¿Cuáles son los efectos de la suspensión provisional del acto reclamado? Desde luego, consisten en la obligación que contrae la autoridad responsable de no seguir actuando en el negocio o asunto del cual surgió el acto que se impugna o de conservar la situación imperante hasta el momento en que se decreta dicha suspensión, obligación que, como ya advertimos, subsiste mientras no se dicte resolución en el incidente de suspensión, en la cual el Juez de Distrito conceda o niegue la definitiva, procediéndose en su consecuencia, según también dijimos.

Cuando el acto reclamado, por otra parte, afecte la libertad personal, independientemente de la índole formal de la autoridad responsable, "la suspensión provisional surtirá los efectos de que el quejoso quede a disposición de la autoridad ejecutora y sin perjuicio de que pueda ser puesto en libertad caucional, si procediere, bajo la más estricta responsabilidad del Juez de Distrito, quien tomará, además en todo caso, las medidas de aseguramiento que estime pertinentes", disposición corroborada por la jurisprudencia de la Suprema Corte.

La concesión de la suspensión provisional al quejoso es potestativa o facultativa para el Juez de Amparo, según se in

fiere de los términos en que está redactada la parte relativa -- del artículo 130 de la Ley. Sin embargo, dicha concesión se convierte en obligatoria o imperativa cuando el acto reclamado afecte la libertad personal "fuera de procedimiento judicial", teniendo el Juez de Distrito facultad para tomar las medidas de aseguramiento que estime pertinentes a fin de evitar la evasión - del quejoso o su sustracción a la justicia. (art. 130, último párrafo).

EL INFORME PREVIO

Hemos afirmado que en el auto inicial del incidente - de suspensión el Juez de Distrito pide a las autoridades responsables su informe previo, que es el acto por virtud del cual éstas manifiestan si son o no ciertos los actos reclamados y esgrimen las razones que juzguen conducentes para demostrar la improcedencia de la suspensión definitiva solicitada por el quejoso, - (art. 132, primer párrafo, de la Ley).

A diferencia del informe justificado que, como ya vi - mos, es el documento en que la autoridad responsable defiende la constitucionalidad del acto reclamado, pugnando por la negativa del amparo, o por el sobreseimiento del juicio respectivo al invocar alguna causa de improcedencia de éste, el informe previo - no debe aludir, por modo absoluto, a la cuestión de fondo suscitada en el procedimiento constitucional, sino que tiene que contraerse a expresar si los actos impugnados son o no ciertos y alegar motivos para que se niegue la suspensión definitiva.

Puede suceder que la autoridad responsable no rinda - al Juez de Distrito su informe previo. En este caso, la Ley de Amparo establece en favor del quejoso una preseunción de certeza de los actos reclamados para el solo efecto de la suspensión (último párrafo del artículo 132). Esta restricción indica la exis

tencia de dichos actos sólo se presume para los fines de la resolución incidental que otorgue o niegue la suspensión definitiva, pues en el procedimiento de fondo, el agraviado conserva la obligación de probarlos por los medios que estime pertinentes. So pena de que se sobresea el amparo.

Además de dicha presunción legal, la falta de informe previo hace incurrir a la autoridad responsable en una sanción, consistente en una corrección disciplinaria que le puede imponer el Juez de Distrito "en la forma que prevengan las leyes para las imposiciones de esta clase de correcciones".

Al rendir su informe previo, la autoridad responsable, puede convenir en la certeza de los actos reclamados, por lo que en este caso, la cuestión relativa al otorgamiento o denegación de la suspensión definitiva, se resolverá atendiendo así se llenen o no las otras dos condiciones genéricas de su procedencia, mismas que hemos aludido con anterioridad.

Puede acontecer, por el contrario, que la autoridad responsable en su informe previo niegue la existencia de los actos reclamados. En este supuesto, el quejoso tiene la obligación procesal de probar su certeza en la audiencia incidental a que se refiere el artículo 131 de la Ley mediante los elementos que este precepto menciona.

Así lo ha considerado la jurisprudencia, al sentar que: "Debe tenerse como cierto el informe previo, si no existen pruebas contra lo que él afirma, y consecuentemente, negarse la suspensión, si se negó la existencia del acto reclamado, a no ser que en la audiencia se rindan pruebas en contrario" (29)

Las afirmaciones contenidas en el informe previo tie-

(29) Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXV, pág. 1594, Tomo LXXIII, págs. 7183 y 5983 .

nen una presunción de veracidad, que sólo puede destruirse por las pruebas que aporte el quejoso en la audiencia incidental. - A diferencia del informe justificado, que deba acompañarse con las constancias que respaldan las aseveraciones que en él vierte la autoridad responsable, tratándose del informe previo, ésta tiene no la obligación procesal de probar sus asertos, sin que ello obste para que el Juez de Distrito los aprecie al dictar la interlocutoria sobre suspensión definitiva, con vista, - sobre todo, a los requisitos de procedencia de esta medida cautelar consignados en las fracciones II y III del artículo 124 - de la Ley de Amparo.

La prevención judicial para que las autoridades responsables rindan su informe previo debe notificarse a éstas por oficio al darles a conocer el auto inicial del incidente respectivo en que aquélla se decreta. Sin embargo, "en casos urgentes el Juez de Distrito podrá ordenar a la autoridad responsable que rinda el informe de que se trata, por la vía telegráfica", debiendo el quejoso expensar los gastos correspondientes - (art. 132, párrafo segundo).

Ahora bien, puede suceder que sean varias las autoridades responsables y que residan en diversos lugares, algunos de ellos fuera de la circunscripción territorial del Juez de Distrito. En este caso, a virtud de la distancia, suele acontecer que dichas autoridades no rindan su informe previo con la debida oportunidad es decir, antes de la celebración de la audiencia incidental, por no haber sido notificadas o no existir constancia de la notificación respectiva. En este supuesto, -- "se celebrará la audiencia respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar (de la jurisdicción del Juez) a reserva de celebrar la que corresponda a las autoridades foráneas; pudiendo modificarse o revocarse la resolución dictada en la primera audiencia, en vista de los nuevos informes" (art. - 133).

nen una presunción de veracidad, que sólo puede destruirse por las pruebas que aporte el quejoso en la audiencia incidental. - A diferencia del informe justificado, que deba acompañarse con las constancias que respaldan las aseveraciones que en él vierte la autoridad responsable, tratándose del informe previo, ésta tiene no la obligación procesal de probar sus asertos, sino que ello obste para que el Juez de Distrito los aprecie al dictar la interlocutoria sobre suspensión definitiva, con vista, - sobre todo, a los requisitos de procedencia de esta medida cautelar consignados en las fracciones II y III del artículo 124 - de la Ley de Amparo.

La prevención judicial para que las autoridades responsables rindan su informe previo debe notificarse a éstas por oficio al darles a conocer el auto inicial del incidente respectivo en que aquélla se decreta. Sin embargo, "en casos urgentes el Juez de Distrito podrá ordenar a la autoridad responsable que rinda el informe de que se trata, por la vía telegráfica", debiendo el quejoso expensar los gastos correspondientes - (art. 132, párrafo segundo).

Ahora bien, puede suceder que sean varias las autoridades responsables y que residan en diversos lugares, algunos - de ellos fuera de la circunscripción territorial del Juez de Distrito. En este caso, a virtud de la distancia, suele acontecer que dichas autoridades no rindan su informe previo con la debida oportunidad es decir, antes de la celebración de la audiencia incidental, por no haber sido notificadas o no existir constancia de la notificación respectiva. En este supuesto, -- "se celebrará la audiencia respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar (de la jurisdicción del Juez) a reserva de celebrar la que corresponda a las autoridades foráneas; pudiendo modificarse o revocarse la resolución dictada en la primera audiencia, en vista de los nuevos informes" (art. - 133).

ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguno de los prohibidos por el artículo 22 Constitucional, en cuyos casos también es admisible la prueba testimonial. (arts. 131, in fine, y 17 de la Ley).

Las pruebas que se aporten en la audiencia incidental deben tender a demostrar la certeza del acto reclamado, así como las otras dos condiciones genéricas sobre las que descansa la procedencia de la suspensión definitiva, y que son, la sus - pendibilidad de dicho acto y la satisfacción de los requisitos establecidos en las fracciones II y III del artículo 124 de la Ley. Además, el quejoso debe comprobar su interés jurídico en la obtención de tal medida cautelar, es decir, demostrar aunque sea presuntivamente, el derecho que pudiere lesionarse con los actos que combata.

Ahora bien, dada la autonomía procesal del incidente de suspensión, las pruebas documentales que se hubiesen acompañado a la demanda de amparo o las que obren en el expediente principal, no surten sus efectos en dicho incidente, aunque las ofrezcan las partes. Por tanto, en la audiencia incidental deben presentarse copias certificadas o autorizadas de tales pruebas, pues el Juez de Distrito, al dictar la interlocutoria so - bre suspensión definitiva, no puede simplemente "tener la vista" las constancias que corran agregadas a los autos principales. A la inversa, tampoco pruebas documentales que obren en los autos del incidente de suspensión, sin practicarse la compulsión de éstas o sin presentarse copias certificadas o autorizadas de las mismas.

La prueba documental implica la constancia escrita de un hecho, pudiendo estribar en instrumento privado o en instrumento público, de acuerdo con las disposiciones relativas del Código Federal de Procedimientos Civiles y cuya valoración, en la interlocutoria sobre suspensión definitiva, se norma por

las reglas contenidas en este ordenamiento supletorio.

En cuanto a la inspección judicial, podemos decir que participa del mismo fundamento que la prueba testimonial, o sea, la captación o percepción sensitiva de hechos y circunstancias, con la modalidad de que en aquélla el testigo es el Juez, a diferencia de lo que sucede en la segunda, en la cual la testificación incumbe a simples particulares.

Una vez que las partes hayan ofrecidos sus pruebas en la audiencia, el Juez de Distrito debe dictar un proveído admitiéndolas o rechazándolas, según se haya o no ajustado su ofrecimiento a la Ley.

El desahogo de las pruebas documentales se realiza automáticamente con su mera exhibición, presentación o compulsu en la audiencia incidental; y en cuanto al de la inspección judicial, dicha audiencia debe suspenderse para que se practique tal probanza reanudándose una vez que haya quedado concluida.

Sobre este particular, existe una importante tesis de la Suprema Corte en el sentido de que cuando la prueba de inspección ocular tenga que desahogarse fuera de la residencia del Juez de Distrito o no pueda rendirse en la misma fecha en que se hubiere señalado la celebración de la audiencia incidental, ésta deberá transferirse. Dada la trascendencia de la mencionada tesis, transcribiremos la parte conducente de la misma en que se contiene dicha conclusión:

El artículo 131 de la Ley orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, expresamente faculta al quejoso para que en la audiencia del incidente de suspensión, ofrezca las pruebas documentales y de inspección ocular que estime pertenentes.

La redacción de este artículo supone que esas pruebas pueden practicarse en el mismo día de la audiencia, pero no contiene alguna determinación acerca de que, de no poderse practicar inmediatamente la prueba de inspección ocular, no sea de aceptarse; disposición que, de existir, sería absurda, porque en ese caso el beneficio que concede dicho artículo sólo lo recibirán las personas que radican en el lugar de residencia del Juzgado de Distrito. Tal absurdo hace suponer que la prevención contenida en el citado artículo 131, respecto al derecho del quejoso para ofrecer la prueba de inspección ocular, tiene que ser aplicable en todos los casos, aun en aquellos en que dicha prueba tenga que ser practicada fuera del lugar de residencia del Juzgado de Distrito. Es verdad que en esos casos será imposible resolver sobre la suspensión en la fecha señalada para la audiencia, pero esto sólo significa que esa audiencia será transferida. La transferencia de la audiencia en el incidente de suspensión que hace imposible que el Juez de Distrito resuelva sobre esta suspensión dentro del término marcado por el artículo 131, de que viene hablando, está plenamente autorizada por el artículo 133, para todos aquellos casos en que alguna o algunas de las autoridades responsables funcionen fuera del lugar de residencia del Juez de Distrito y que no sea posible rindan el informe previo con la debida oportunidad.

Si en esos casos, según lo previene el artículo 133 citado, el Juez de Distrito está facultado para celebrar audiencia respecto a autoridades que residen en el lugar, y reservar la celebración de la que corresponda a las autoridades foráneas, para fecha futura, seguramente que, por analogía y mayoría de razón, en esos casos como el actual, en que no sea posible practicar la audiencia en el término señalado por el artículo 131, por imposibilidad de recabar desde luego la prueba de inspección ocular ofrecida, entonces el Juez de Distrito también podrá transferir esa misma audiencia.

Una vez practicadas las pruebas que se hayan ofrecido en la audiencia incidental, las partes pueden producir sus alegaciones, que son las consideraciones jurídicas tendientes a demostrar, con apoyo en las probanzas aducidas, que la suspensión definitiva debe otorgarse o negarse, según el caso, por el Juez de Distrito.

Formuladas las alegaciones por las partes, dicho funcionario debe dictar, en la misma audiencia incidental, la resolución que proceda, concediendo o negando la suspensión definitiva de los actos reclamados, "o lo que fuere procedente con arreglo al artículo 134", precepto al que posteriormente aludiremos.

Un problema que no deja de tener trascendencia procesal consiste en determinar si la audiencia incidental puede o no diferirse en forma análoga o como suele aplazarse la audiencia Constitucional con base en lo dispuesto por el artículo 152 de la Ley de Amparo que ya hemos comentado en un capítulo precedente. En otras palabras, ¿las partes pueden pedir el diferimiento de la audiencia incidental acreditando ante el Juez de Distrito que oportunamente solicitaron la expedición de copias certificadas o de constancias que obren en poder de las autoridades responsables o de diversos funcionarios, para ofrecer aquéllas como prueba en dicha audiencia?

Para dilucidar el problema planteado hay que tomar en cuenta la naturaleza misma del incidente de suspensión. En éste y mediante la interlocutoria que se dicte en la audiencia respectiva, se va a decidir por el Juez de Distrito si concede o no al quejoso la suspensión definitiva de los actos reclamados. Ya hemos afirmado que el otorgamiento de esta medida cautelar debe fundarse en la satisfacción concurrente de las tres condiciones genéricas de procedencia de la misma y que son, la certeza de dichos actos, que la índole de los mismos permita que puedan ser paralizados o detenidos, y que con la mencionada suspensión no

se afecte el interés social ni se contravengan disposiciones y normas de orden público. Las pruebas que se ofrezcan y rindan en la audiencia incidental debe únicamente tender a demostrar la colmación de dichas tres condiciones genéricas y el interés jurídico del quejoso que pueda ser lesionado por los actos reclamados. Por ende, cuando persigan esta finalidad, no deben ser ni siquiera admitidas por el Juez de Distrito.

Conforme a las ideas que se acaban de expresar, resulta que si las autoridades responsables no rinden sus informes previos opera la presunción de certeza de los actos reclamados prevista en el artículo 132, párrafo tercero, de la Ley, presunción que hace innecesaria toda prueba para demostrar la primera de las aludidas condiciones genéricas consistente en la existencia de los actos que se impugnan.

En el supuesto de que maliciosa o dolosamente las autoridades responsables nieguen los actos reclamados en sus informes previos, y apareciendo la existencia de éstos en constancias que obren en los expedientes que se encuentran en poder de dichas autoridades, el quejoso puede ofrecer en la audiencia incidental la prueba de inspección ocular, para que mediante ella se dé fe del documento o documentos que se desvirtúen los informes previos negativos. En esta hipótesis la audiencia incidental deberá suspenderse, pero no diferirse, según lo indicamos anteriormente.

Si los informes previos asientan que los actos reclamados ya están consumados y que contra ellos es improcedente la suspensión definitiva por no satisfacer la segunda condición genérica de su procedencia, el quejoso puede también ofrecer la prueba de inspección ocular para acreditar hechos o circunstancias objetivos, susceptibles de apreciarse por los sentidos, que indiquen que dichos actos aún no se han realizado cabalmente para que contra sus efectos, consecuencias o ejecución se le otor-

que la mencionada medida cautelar.

En lo que atañe a la tercera de las condiciones genéricas de procedencia de la suspensión, es decir, la que estriba en que con ella no afecte el interés social ni se viole normas o disposiciones de orden público, el Juez de Distrito goza de amplio arbitrio discrecional para determinar su presencia en cada caso concreto, misma que no es susceptible de demostrarse mediante prueba directa.

Las anteriores consideraciones llevan a la conclusión de que la audiencia incidental no es susceptible de diferirse en el mismo supuesto en que se aplaza la audiencia constitucional conforme al artículo 152 de la Ley de Amparo, atendiendo a la teleología riguroso y estricta de las pruebas documentales que en materia de suspensiones pueden rendirse, las cuales sólo son admisibles si tienden a demostrar la primera y la segunda de las condiciones genéricas de procedencia de la suspensión a las cuales reiteradamente nos hemos referido. Esta conclusión se robustece si se toma en cuenta que únicamente en el caso de que las autoridades responsables no hayan notificado para rendir su informe previo, la audiencia suspensiva no debe celebrarse, señalándose nueva fecha para que se efectúe, según se refiere con toda claridad el artículo 133 de la Ley, el cual, por otra parte, ordena que dicha audiencia si debe verificarse en lo que concierne a las autoridades modificadas, disposición terminante que excluye el aplazamiento de la multitudinaria audiencia fuera del único caso apuntado.

Por último, y desde el punto de vista práctico, la posibilidad de que la audiencia incidental se difiera a petición del quejoso en vista de que a ésta no se le expiden las copias certificadas que hubiere solicitado conforme el art. 152 de la Ley, prolongaría indefinidamente la suspensión provisional

que se hubiere decretado en su favor en el auto inicial del in cidente, prolongación que no se compadece con la agilidad o presteza con que debo dictarse la interlocutoria que conceda o niege la suspensión definitiva.

Trataremos de hacer un análisis del Amparo en materia agraria, con relación a la Parte Tercera de la fracción 14 del artículo 27 Constitucional.

Desde que se reestructuró en enero de 1934 el artículo 27 de la Constitución, se estableció en su fracción XIV - la improcedencia terminante del Juicio de Amparo para los propietarios afectados afectables con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas en favor de los pueblos. El criterio que sustenta a dicha improcedencia lo calificamos como anti-jurídico conforme a las consideraciones que expusimos con antelación. Las razones que se adujeron para adaptarlo en el Decreto Congressional que reformó la pasión tendiente a desembarazar a la política agraria de todo control jurisdiccio - nal, para así precipitar la solución al problema del campo. Siguiendo la proclividad de esta postura, bajo la errónea inteligencia de que era la única que podría responder y conciliarse con el afán revolucionario de realizar prontamente la reforma agraria, los autores de la prescripción del Juicio de Amparo prescindieron de toda argumentación de carácter jurídico para lograr sus propósitos, sin comprender que, al asumir esta actitud, colocaban a los postulados constitucionales de dicha reforma bajo la voluntad unipersonal y omnímoda del Presidente de la República con la consiguiente y posibilidad peligrosa de su inobservancia o quebrantamiento.

Es muy frecuente incidir en el absurdo de que el Derecho y la Política son incompatibles y de que el respeto a las normas jurídicas inmobiliza la actuación gubernativa que tenga por finalidad resolver un problema social. Quienes así

piensan y en esta tesitura se situaron los adversarios de amparo en materia agraria, lo único que revelan como cierto es su ignorancia del derecho y su ineptitud correlativa para interpretarlo adecuadamente en función de un objetivo político, cuya consecuencia sin él, o se frustra o se pervierte pues lo que fija a este objetivo como postulado de todo movimiento social y lo estabiliza una vez logrado, es precisamente la ley; como continente irrebasable donde se plasman las aspiraciones de todo régimen político que se asiente sobre una base jurídica y que repudia la improvisación, el empirismo y la arbitrariedad.

Ya hemos dicho que considerar el amparo como un óbice insuperable para la realización de la reforma agraria, cuya evidente necesidad a nadie escapa, entraña un palmario desconocimiento de la esencia de dicho juicio y de la institución procesal que le es ajeja, o sea, la suspensión del acto reclamado. Lo que rige a ésta en cuanto a su otorgamiento o a su denegación por modo principal es el interés social, por lo que si tal interés está implicado presuntiva o realmente en las resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas ya que son los medios más importantes para la realización de la reforma agraria y para la aplicación concreta de los principios constitucionales y legales que la encauzan, su ejecución no es susceptible de paralizarse, sin que esta imposibilidad, perfectamente justificada suponga que por necesidad dichas resoluciones sean jurídicamente inobjetables y que su autor esté dotado de una infalibilidad que jamás corresponde a ningún ser humano.

El amparo, no la suspensión, nunca puede conceptuarse como una barrera amenazante para la solución de un problema social como es el agrario. Lejos de ello, significa la garantía jurídica de que en los actos de autoridad que tiendan a resolver lo se ajusten a los principios normativo-constitucionales conforme a los cuales se organiza y regula a la actuación gubernativa-correspondiente y en cuya observancia y respeto radica también -

un legítimo interés social, que se aseguraría mediante la procedencia de nuestro juicio.

Desde un ángulo estrictamente jurídico hemos pretendido justificar esta procedencia en favor de los pequeños y grandes propietarios rurales, pero sin el ánimo, jamás abrigado de que estos últimos subsistan como índices elocuentes de injusticia social. La razón de nuestra pretensión la hemos fincado en argumentos de derecho y el designio que la ha atentado consiste en la idea pragmática de que los Tribunales Federales, mediante su función decisoria en el juicio de amparo, convaliden las resoluciones dotatorias o restitutorias que acaten los principios constitucionales de la Reforma Agraria, negando la protección federal a los propietarios afectados. La reivindicación del amparo en esta materia, además de asegurar tales principios, vendría a disipar la absurda e ignara concepción de que el derecho y la política están reñidas o cuando menos disgregadas, originando reformas o preceptos constitucionales que traicionan o alteran el espíritu y la esencia de la Constitución como ley suprema del país.

No dejamos de reconocer que la reivindicación que propugnamos importan un mero deseo vano e irrealizable y que la proclamación de la procedencia del amparo en materia agraria traduce un simple desahogo intelectual pues las razones jurídicas en que apoyamos nuestra pretensión son inoperantes en un terreno en que suelen predominar la demagogia y un falso espíritu revolucionario, y que, en la citada materia, como taumaturgos, han convertido al Presidente de la República en un ser infalible, propiciando en sus resoluciones una técnica dictatorial.

En efecto, la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, en la disposición que veda el juicio de amparo para los propietarios afectados o afectables por resoluciones dotatorias

o restitutorias de tierras y aguas que se hubiesen dictado o dicten en favor de los pueblos, rompe el orden establecido por la Constitución al permitir que se entronice la arbitrariedad en la solución de tal problema agrario, pues al prohibir el control jurisdiccional sobre tales resoluciones, coloca impunemente bajo la voluntad irrestricta del Ejecutivo Federal el mantenimiento o la violación del régimen jurídico en que se estructura la reforma agraria. Es inconcebible, por contradictorio, que una disposición dentro de la Constitución, como la ya mencionada, autorice a que se quebrante el orden constitucional en una materia tan importante, al auspiciar tácita pero indudablemente que éste puede infringir dicho tipo de resoluciones en la posibilidad de invalidarlas por medio jurídico alguno" (30).

1. El texto de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional en que se consigna esta improcedencia está concebida en los siguientes términos:

"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".

La jurisprudencia de la Suprema Corte, frente a declaración tan categórica, propiamente reproduce la disposición constitucional referida al asentar: "los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas no pueden promover el Juicio de Amparo, de conformidad con la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución Federal; por lo tanto, un juicio de garantías no puede admitirse contra esas resolu

(30) Nuestras reflexiones acerca de la materia agraria con relación a la parte tercera de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional han sido inspiradas en el texto de Ignacio -- Buroga denominado El Juicio de Amparo. Edic. Porrúa - 1971.

ciones, aunque se aleguen violaciones substanciales del procedimiento o de las leyes de la materia".

En la ejecutoria dictada en el amparo "Sucesión de Talavera Mariano" que la encabeza, nuestro máximo Tribunal sostuvo, además, que "La fracción XIV del artículo 27 Constitucional excluye al Poder Judicial del conocimiento de toda controversia que pudiere suscitarse contra las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, aun respecto de aquellas cuya inconstitucionalidad se hiciera derivar de la afectación de una pequeña propiedad agrícola" (31).

Al hablar acerca de la improcedencia absoluta o necesaria del amparo se afirma que únicamente la Constitución puede establecer las causas respectivas, ya que si se admitiese que éstas pudieran consignarse en cualquier ley ordinaria o secundaria se haría negativo el juicio de garantías con violación patente del artículo 103 del Código Fundamental que instituye los casos en que procede y la extensión de su procedencia. Merced a este principio, las disposiciones constitucionales en que se contenga alguna causa de improcedencia absoluta o necesaria del amparo, deben interpretarse estrictamente, es decir con todo rigor lógico para no insistir en la peligrosa situación de que, mediante una interpretación extensiva o indebida, se derrumbe todo el edificio jurídico en que vive y se mueve nuestro juicio de garantías.

No debe olvidarse que cualquier causa de improcedencia del tipo mencionado entraña una excepción al régimen de procedencia Constitucional del amparo; y es evidente que las normas jurídicas que consignan alguna excepción a las normas generales deben interpretarse restrictamente. En obsequio de este principio interpretativo, es indispensable delimitar el marco normativo dentro del que opera la improcedencia del amparo pre-

(31) Semanario Judicial de la Federación, Tomos LXXVI, XCVII y CXVIII compilación 1917 - 1965 Segunda Sala. No. 101, 107, 103 y 21.

ciones, aunque se aleguen violaciones substanciales del procedimiento o de las leyes de la materia".

En la ejecutoria dictada en el amparo "Sucesión de Talavera Mariano" que la encabeza, nuestro máximo Tribunal sostuvo, además, que "La fracción XIV del artículo 27 Constitucional excluye al Poder Judicial del conocimiento de toda controversia que pudiere suscitarse contra las resoluciones presidenciales de tatorias o restitutorias de tierras y aguas, aun respecto de aquellas cuya inconstitucionalidad se hiciera derivar de la afectación de una pequeña propiedad agrícola" (31).

Al hablar acerca de la improcedencia absoluta o necesaria del amparo se afirma que únicamente la Constitución puede establecer las causas respectivas, ya que si se admitiese que éstas pudieran consignarse en cualquier ley ordinaria o secundaria se haría negativo el juicio de garantías con violación patente del artículo 103 del Código Fundamental que instituye los casos en que procede y la extensión de su procedencia. Merced a este principio, las disposiciones constitucionales en que se contenga alguna causa de improcedencia absoluta o necesaria del amparo, deben interpretarse estrictamente, es decir con todo rigor lógico para no insistir en la peligrosa situación de que, mediante una interpretación extensiva o indebida, se derrumbe todo el edificio jurídico en que vive y se mueve nuestro juicio de garantías.

No debe olvidarse que cualquier causa de improcedencia del tipo mencionado entraña una excepción al régimen de procedencia Constitucional del amparo; y es evidente que las normas jurídicas que consignan alguna excepción a las normas generales deben interpretarse restrictamente. En obsequio de este principio interpretativo, es indispensable delimitar el marco normativo dentro del que opera la improcedencia del amparo pre

(31) Semanario Judicial de la Federación, Tomos LXXVI, XCVII y CXVIII compilación 1917 - 1965 Segunda Sala. No. 101, 107, 103 y 21.

Él como única autoridad competente para pronunciarlas al Ejecutivo Federal que de acuerdo con el artículo 80 de nuestra Ley Suprema se depositó en un solo individuo que recibe la denominación ya apuntada.

La mencionada improcedencia debe fundarse, además, en la circunstancia de que las multicitadas resoluciones se dictan en favor de los pueblos, entendiéndose por tales a los núcleos de población, concepto éste que ya explicamos con anterioridad y que emplea la fracción X del artículo 27 al reconocer a dichos núcleos como entidades capacitadas para recibir por dotación tierras y aguas. De esta condición se infiere que el amparo no es improcedente si las resoluciones presidenciales tantas veces aludidas no se dictan en favor de los pueblos o núcleos de población en general, sino para beneficiar a individuos particulares o a grupos que no ostenten las referidas calidades.

2. Ahora bien; el artículo 27 Constitucional prevé la creación de nuevos centros de población agrícola con el objeto de que se les dote con tierras y aguas que sean indispensables para la satisfacción de sus necesidades económicas (párrafo tercero). Esta finalidad legítima desde el punto de vista de la Reforma Agraria la formación de núcleos de población, ya que sin ella este fenómeno sería absurdo.

Por ende, la creación de nuevos centros de población agrícola involucra indisolublemente el acto dotatorio, de lo que se concluye que contra las resoluciones respectivas también es improcedente el Juicio de Amparo, toda vez que el caso quedó subsumido dentro de la prohibición Constitucional a que nos referimos, a pesar de que la Suprema Corte no la haya declarado así explícitamente.

3. No solamente la dotación o la restitución de tierras o aguas hace improcedente el amparo contra las resoluciones

presidenciales respectivas, sino que la acción Constitucional también es inejercitable cuando se trata de ampliación de ejidos, pues este fenómeno, por su propia naturaleza, tiene efectos dotatorios. Así lo ha estimado con toda razón la jurisprudencia de la Suprema Corte al sostener que "es obvio que para los efectos de la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución, lo mismo es una ampliación que una dotación o restitución de tierras, por lo que, en caso de amparo pedido contra una ampliación de ejidos, es forzoso considerar comprendidos los actos reclamados, en los términos de la mencionada fracción, y desechar por improcedente la demanda".

4. Por otra parte, si contra las resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas es improcedente el juicio de amparo, la misma procedencia opera en relación con las que dictan provisionalmente los gobernadores de los Estados dentro del procedimiento respectivo, no solo por cuanto a la finalidad que persiguen, sino por su carácter no definitivo. Así lo ha conceptuado la jurisprudencia de la Suprema Corte al asentar que "si se reclaman actos desposesorios provenientes de resoluciones provisionales como aquella que dota de ejidos a un comité, dictada por el Gobernador de un Estado, es claro que tal resolución, por no ser definitiva dentro del procedimiento, no es reclamable por medio del juicio de garantías, ya que conforme a los artículos 223, 224 y demás relativos al Código Agrario vigente, tal decisión está sujeta a revisión, y por tanto, puede ser revocada o modificada". Esta tesis jurisprudencial debe considerarse vigente a pesar de que se refiera a preceptos del Código Agrario derogado por la Ley Federal de Reforma Agraria publicada en el Diario Oficial correspondiente al 16 de abril de 1971, ya que este nuevo ordenamiento, acatando lo dispuesto en el artículo 27 Constitucional, también consigna y regula en sus artículos 304 a 317, la segunda instancia del procedimiento de dotación de tierras, la cual culmina con la resolución definitiva que dicte el Presidente de la República.

Sin embargo, la improcedencia del amparo en el caso precedente tiene una importante salvedad, pues la misma Segunda Sala de la Suprema Corte ha sentado Jurisprudencia en el sentido de que cuando los mandamientos del Gobernador de algún Estado en materia agraria afectan tierras protegidas por un certificado de inafectabilidad, su dueño si puede ejercitar la acción constitucional contra ellos sin necesidad de esperar a que se pronuncie en la segunda instancia del procedimiento respectivo la resolución presidencial dotatoria, argumentándose para apoyar esta conclusión, que de acuerdo con la fracción XIV del artículo 27 de la Ley Suprema, los titulares de dicho certificado están legitimados para entablar la mencionada acción contra la privación o afectación ilegal de sus tierras y aguas originadas por actos de cualquier autoridad agraria.

Hemos afirmado que la improcedencia del juicio de amparo en favor de los propietarios afectados o afectables por resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas debe fincarse en la reunión de todas las condiciones o supuestos a que se ha hecho referencia. Por tanto, y a contrario sensu, en rigor lógico-jurídico la acción constitucional es ejercitable en cualquier caso en que tales condiciones o supuestos no se satisfagan concurrentemente.

Siguiendo este criterio, la jurisprudencia ha consignado algunas hipótesis de procedencia del amparo en favor de dichos propietarios y que vienen a constituir temperamentos a la tesis general de que las mencionadas resoluciones y su ejecución son jurídicamente inatacables y que sobre ellas no debe ejercerse el control jurisdiccional.

Tales temperamentos no entrañan salvedades o excepciones a la disposición constitucional que categóricamente declara la improcedencia del juicio de garantías contra las consabidas resoluciones presidenciales, sino hipótesis en que median

te la acción de amparo pueden impugnarse los actos o procedimientos en que se trate de ejecutarla o se hayan ejecutado. En estos casos, dicho juicio no se endereza contra su viciada o indebida ejecución, por lo que, pese a tales temperamentos, los propietarios rurales afectados siguen colocados en el estado de indefensión frente a las citadas resoluciones en que los sitúa la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución.

La Suprema Corte ha sostenido, en efecto, que cuando de los términos de la demanda de amparo no se infiere que se trate de actos ejecutivos de una resolución dotatoria o restitutoria de tierras pronunciada conforme a la Ley, es decir, en cuanto a la competencia, por el Presidente de la República, el Juicio de garantías no debe refutarse notoriamente improcedente, sino que debe tramitarse.

Por otra parte, los actos que no traduzcan debida ejecución de una resolución dotatoria o restitutoria de tierras o aguas son susceptibles de impugnarse en amparo, arguyéndose por la jurisprudencia que sería anti-jurídico sostener la improcedencia del juicio de garantías en este caso, puesto que en lugar de cumplirse lo que el Presidente de la República, como suprema autoridad en materia agraria, ha querido que se haga y manda hacer en su resolución pudiera implicar violaciones de garantías individuales, por lo que la demanda relativa no debe ser desechada por improcedente.

En la Tesis Jurisprudencial 425 o 77 del apéndice al Tomo CXVIII y de la Compilación 1917-1965 Segunda Sala respectivamente la Suprema Corte adapta el criterio de que las normas que instituyen casos de improcedencia del Juicio de Amparo deben interpretarse estrictamente, es decir, solo pueden comprender los casos a que limitativamente se refieren, por lo que es claro que la fracción XIV del artículo 27 Constitucional no puede aplicarse, en manera alguna, a casos distintos de los que especifica,

como sucede cuando se trata no de una resolución presidencial, sino de la desobediencia, por parte de las autoridades inferiores a una resolución de esta naturaleza, en cuanto manda afectar determinadas tierras y las autoridades ejecutorias afectan indebidamente mayor extensión y de distinta calidad a la especificada en esa resolución; razón por la que, en caso de un amparo contra estos últimos actos, la demanda no puede rechazarse a priori, sin apoyo en precepto legal alguno, ni menos constitucional, exactamente aplicable.

El caso de procedencia del amparo a que nos referimos se ha seguido reiterando por nuestro máximo tribunal al aseverar que "una cosa es la resolución presidencial de aplicación de ejidos y otra su ejecución".

En lo que atañe a la resolución presidencial, de acuerdo con la fracción XV del artículo 27 Constitucional, los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, no tienen ningún derecho ni recurso legal ordinario ni podrán promover el juicio de amparo; pero si también se reclama la ejecución de éstas, en este caso debe atarse a lo que establece la tesis que con el número 104 aparece publicada en la página 229 del último apéndice de jurisprudencia y que dice: Cuando se reclama la indebida ejecución de resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras, debe darse entrada a la demanda de amparo, porque en estos casos, en lugar de cumplirse con lo mandado en la resolución presidencial, se le desobedece, siendo obvio que esto puede implicar la violación de garantías individuales, y no admitir la demanda de amparo contra tales actos, constituiría una denegación de justicia.

El criterio que se contiene en las tesis jurisprudenciales invocadas no varía la regla de que el juicio de amparo es improcedente en el caso a que se refiere la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución, pues las resoluciones presidencia-

les tantas veces aludidas son intocables por la vía judicial. El temperamento a esa regla consiste en que el juicio de garantías solo se puede interponer contra los actos de ejecución de las citadas resoluciones por no ajustarse a éstas, es decir, por vicios de cumplimentación, mismos que pueden traducirse en que se afecten predios bienes o personas no comprendidas en ellos o se entreguen tierras de diferente calidad de las que hayan sido materia de la dotación o restitución.

Otro caso en que no es improcedente el amparo contra afectaciones a la propiedad rural, estriba en que pueden atacarse en la vía constitucional los actos o procedimientos de las autoridades agrarias realizados con posterioridad a la ejecución cabal de alguna resolución presidencial dotatoria o restitutoria de tierras o aguas. Esta regla implica un principio de seguridad jurídica que reafirma la definitividad de dichas resoluciones, las que, una vez cumplimentadas, no pueden variarse ni en beneficio ni perjuicio de los propietarios afectados o de los pueblos favorecidos. Así la jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido que "las autoridades agrarias carecen de facultades para intentar nuevos procedimientos de ejecución de una resolución presidencial dotatoria o ampliatoria de ejidos, una vez cumplimentadas, ya que para que tal cosa fuera factible jurídicamente, sería necesario que así lo estableciera la ley por medio de un procedimiento especial en el que, en todo caso, se llenaran determinadas formalidades esenciales del procedimiento, como la de oír previamente en defensa a los que pudieran resentir algún perjuicio en el nuevo procedimiento de ejecución que se intentara; y es sabido que ni la Constitución Federal ni el Código Agrario o Ley especial alguna autorizan ese procedimiento después de que ha sido ejecutada la resolución presidencial dotatoria o ampliatoria correspondiente" (32).

La improcedencia del amparo prevista en la fracción -

(32) Tesis Jurisprudencial 415 Tomo XCVIII 1917-1965 Segunda Sa -la.

XIV del artículo 27 Constitucional se hizo extensiva por la jurisprudencia de la Suprema Corte a la pequeña propiedad agrícola y ganadera, al considerarse que dicha disposición, cuando habla de propietarios afectados no distingue entre los grandes - propietarios de predios rústicos. La mencionada jurisprudencia establece: La fracción XIV del artículo 27 Constitucional, excluye al poder judicial del conocimiento de toda controversia - que pudiera suscitarse contra las resoluciones presidenciales - dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, aun respecto de - aquellas cuya inconstitucionalidad se hiciera derivar de la a - fectación de una pequeña propiedad agrícola. Por los términos - absolutos que se consignan en las redacciones de dichos precep - tos, atendiendo al principio interpretativo, de universal acep - tación, de que donde la Ley no distingue, nadie debe distinguir, es evidente que no puede exceptuarse de esa generalidad a los - pequeños propietarios, pues el texto referido alude a los pro - pietarios (así sean grandes o pequeños); excluyéndolos del de - recho de ocurrir al juicio de garantías.

Atendiendo a la equiparación anti-jurídica que hace - la Suprema Corte entre la magna propiedad rural y la pequeña - propiedad agraria, es evidente que, según el criterio jurisper - dencial en que tal averración se involucra, el amparo es impro - cedente contra resoluciones presidenciales dotatorias o restitu - torias de tierras y aguas dictadas en favor de los pueblos, aun - que los afectados sean pequeños propietarios. Por ende, las re - glas extensivas de dicha improcedencia son puntualmente referi - bles mediante el juicio de garantías no sólo en el caso de las - citadas resoluciones, sino cuando se trata de ampliación de eji - dos y de creación de nuevos centros de población agrícola, pro - cediendo, en cambio la acción Constitucional en las diferentes - hipótesis temperamentales a que aludimos anteriormente.

La improcedencia del amparo en lo que atañe a los - tres tipos de soluciones presidenciales que mencionamos adolece

de una importante salvedad consignada en la misma fracción XVI - del artículo 27 Constitucional y por lo que a la pequeña propiedad se refiere, conforme a esta disposición. 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 juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.

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

La tenencia del mencionado certificado de inafectabilidad ha sido reiterada, con el carácter condicionante ya expuesto, por la Suprema Corte en varias ejecutorias y cuyo criterio sustentador es el siguiente: Por disposición expresa del artículo 27 Constitucional fracción XIV, los afectados con una resolución presidencial dotatoria de tierras únicamente puede acudir a la vía Constitucional cuando se les haya expedido a su favor certificado de inafectabilidad, y si no lo tienen, el amparo es improcedente sin que obste que la parte interesada solicitara la expedición del certificado de inafectabilidad con anterioridad a la fecha de la resolución presidencial, porque aquel precepto-constitucional es categórico en el sentido de que la procedencia del amparo está subordinada al presupuesto de la expedición del certificado, por lo que su falta, aun cuando no sea imputable a los afectados, si no a las autoridades agrarias, priva aquéllas, de la facultad de acudir a la Justicia Federal.

No obstante que la ausencia del consabido certificado origina la improcedencia del amparo para preservar la pequeña propiedad agrícola o ganadera, no en todo caso la falta de ese documento provoca la inejercitabilidad de la acción Constitucional, puesto que solo cuando se trata de resoluciones presidenciales los afectados no pueden entablar.

En otras palabras, si la afectación proviene de autoridades agrarias distintas del Presidente de la República, es procedente el juicio de garantías, criterio temperamental este que ha sido establecido por la Suprema Corte, en el sentido de que la exigencia relativa a la tenencia del certificado de inejercitabilidad para la procedencia del juicio de garantías, solo reza en relación con las resoluciones presidenciales relativas y no respecto de las que emanan de los gobernadores de los Estados (y por extensión, de las provenientes de las autoridades agrarias en general, con exclusión del citado alto funcionario).

Fuera del caso excepcional apuntado, la procedencia del amparo para preservar a la pequeña propiedad agrícola o ganadera contra resoluciones presidenciales que la afecten, está supeditada a la expedición del tantas veces mencionado certificado. Esta supeditación, proclamada en la misma fracción XIV del artículo 27 Constitucional, implica una grave aberración jurídica y una notoria injusticia.

En efecto, la Ley Suprema, al través de la fracción XIV del señalado precepto, consigna la extensión máxima de la pequeña propiedad agrícola conforme a las diferentes calidades de los terrenos de que se componga, así como la de la pequeña propiedad ganadera de acuerdo con los diversos tipos de ganado de que se trate. Es, pues, la misma Constitución la que claramente determina o delimita ambas especies de pequeña propiedad, de tal suerte que en cada caso concreto un predio rústico ostentará este carácter en la medida en que su situación particular conocida

con los supuestos normativos establecidos en la invocada disposición.

Aunque al Presidente de la República compete decidir sobre esa coincidencia como suprema autoridad agraria, esta decisión importa un acto administrativo que no es sino la declaración de que un caso concreto se adecúa al supuesto abstracto previsto en la norma jurídica. De ahí que el certificado de inafectabilidad agraria, que en esencia es el documento en que se hace constar esa decisión, no es constitutivo de la pequeña propiedad, sino meramente declarativo de ésta.

La pequeña propiedad, como situación jurídica concreta, existe en la realidad por el solo hecho de que reúna las características generales respectivas que señala la Constitución, con independencia de que esta reunión se haya o no declarado administrativamente por el Presidente de la República, es decir, de que se haya o no expedido el consabido certificado. Este, en consecuencia, sólo es un elemento "ad probationem" de que un determinado predio rústico ha satisfecho los requisitos constitucionales para ser considerado como pequeña propiedad agrícola o ganadera, sin que de su expedición derive, por ende, la creación o existencia de tal propiedad.

Sostener lo contrario, verbigracia, negar el nacimiento o la defunción de una persona, porque no se hubiesen levantado las actas respectivas en el Registro Civil.

No ponemos en duda la importancia que reviste el certificado de inafectabilidad como medio documentario que demuestra que un predio rústico ostenta las calidades que señala la Constitución de manera general y abstracta para la pequeña propiedad, y cuya expedición es el acto culminatorio para un procedimiento administrativo que tiende a esa finalidad; pero en sana lógica jurídica no se puede concluir que sin tal certificado

o por haberse negado indebidamente su otorgamiento, una cierta y específica extensión territorial no presenta las calidades mencionadas. Bien puede suceder que, a pesar de que se haya comprobado que un predio rústico sea pequeña propiedad, se niegue la expedición de dicho certificado. En este supuesto, que desgraciadamente ocurre en la realidad con bastante frecuencia, tal predio puede ser afectado por resoluciones presidenciales ilegales y contrarias a la Constitución, sin que contra las mismas proceda el amparo por no haberse extendido el citado documento. Ahora bien, como de la existencia de éste según dijimos, depende la ejercitabilidad de la acción Constitucional, y en vista de que su expedición queda sujeta a la sola voluntad del Presidente de la República, resulta que la procedencia del juicio de garantías para proteger la pequeña propiedad agrícola o ganadera, está sometida al arbitrio de dicho funcionario, situación que concomitantemente entrafía que la eficacia y respetabilidad del régimen Constitucional correspondiente no son sino meras declaraciones quiméricas contenidas en la fracción XV del artículo 27 Constitucional y que este mismo precepto hace nugatorias en su fracción XIV. La autodesvirtuación parcial de este artículo en lo que dicha propiedad se refiere, tiene como explicación el obstinado y demagógico propósito de excluir de la materia agraria todo control jurisdiccional bajo la absurda idea de considerarlo un óbice antirrevolucionario, sin advertir que lo regresivo ha consistido precisamente en haber abierto el camino a la dictadura presidencial mediante la proscripción disimulada del juicio de amparo en favor de los pequeños propietarios agrícolas o ganaderos que no han tenido la suerte de obtener, por gracia aunque con derecho, un certificado de inafectabilidad.

2. ANÁLISIS Y JURISPRUDENCIA DE LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

En una antigua tesis jurisprudencial, actualmente vi-

gente, dicho tribunal se contrajo a considerar que "no debe concederse la suspensión contra las leyes que crean nuevos centros de población, exigiendo en tales las haciendas, pues el interés público debe prevalecer sobre el interés particular. Este criterio se estableció desde el año de 1932, informando la jurisprudencia que invariadamente se ha sustentado y que aparece publicada en los Apéndices a los Tomos XXXVI (730), L (450), LXIV (540) LXXVI (649), XCVII (722) y CXVIII (710) y tesis 178 de la Compilación 1917-1965, Segunda Sala.

Tesis 393 y 417 en el Apéndice al Tomo CXVIII, que corresponden a los números 347 y 399 de los Apéndices a los Tomos LXXVI y XCVII, respectivamente, así como a la tesis 71 de la compilación 1917-1965, Segunda Sala, del Seminario Judicial de la Federación.

Tesis jurisprudencial 416 que expresa: "Si los términos en que está concebida una demanda de amparo, no se infiere plenamente que se trate de actos de ejecución de alguna resolución dotatoria de tierras, pronunciada conforme a la Ley, que son a las que se contrae la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, proscribiendo el juicio de amparo para 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, es claro que no pudiéndose considerar a priori, comprendido tal caso en la mencionada disposición constitucional, es necesario admitir y tramitar la demanda de amparo respectiva, para poder establecer, en presencia de los informes de las autoridades responsables y de las pruebas que rindan las partes, las proposiciones conducentes" (33).

- (33) Esta tesis se encuentra publicada en el Apéndice al Tomo CXVIII Del Seminario Judicial de la Federación y corresponde a los números 364 y 418 de los Apéndices a los Tomos LXXVI y XCVII, respectivamente y a la número 78 de la Compilación 1917-1965, Segunda Sala.

Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 415 complementada con la número 104, que sostiene: Cuando se reclama la indebida ejecución de resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, debe darse entrada a la demanda de amparo, porque en estos casos, en lugar de cumplirse con lo mandado en la resolución presidencial, se le desobedece, siendo obvio que esto puede implicar la violación de garantías individuales, y no admitir la demanda de amparo contra tales actos, constituiría una denegación de justicia.

Estas tesis jurisprudenciales reproducen respectivamente los números 364 y 102 del Apéndice al Tomo LXXVI y 421 y 108 del Apéndice al Tomo XCVII del Seminario Judicial de la Federación. La procedencia del amparo en caso de que se trate de indebida ejecución de una resolución presidencial dotatoria de tierras ha sido corroborada por la Segunda Sala de la Suprema Corte mediante la tesis jurisprudencial cuyo extracto aparece publicado en la página 44 del informe de 1970, y según la cual, para que el agraviado obtenga la protección federal contra los actos que traduzcan dicha indebida ejecución, debe probar que las tierras sobre las que ésta pretende llevarse a cabo o se realizó, no están comprendidas dentro de dichas resoluciones. Seminario Judicial de la Federación Tomo LXII página 32.

Tesis 749 del Apéndice al Tomo CXVIII, que reproduce las que aparecen publicadas bajo los números 696 y 770 de los Apéndices a los Tomos LXXVI y XCVII, respectivamente, del Seminario Judicial de la Federación. Dicha tesis ya no aparece en la Compilación 1917-1965, debiendo considerarse interrumpida por la jurisprudencia posterior que ya admite la procedencia del amparo para tutelar jurídicamente la pequeña propiedad en los casos a que se refieren la fracción XIV del artículo 27 Constitucional y el artículo 66 del Código Agrario, según veremos; la tesis jurisprudencial a que nos referimos sostiene que:

En los términos de los artículos 27 Constitucionales, fracción XIV, párrafo XIV, párrafo final, y 66 del Código Agrario, es procedente el juicio de garantías que interponga, contra resoluciones dotatorias o ampliatorias, de ejidos, tanto los titulares como quienes hayan tenido, en forma pública, pacífica y continua y en nombre propio y a título de dominio, posesión sobre extensiones no mayores que el límite fijado para la pequeña propiedad inafectable, siempre que esta posesión sea anterior, por lo menos en cinco años, a la fecha de publicación de la solicitud de ejidos, o del acuerdo que inició el procedimiento agrario.

Debemos hacer la importante advertencia de que para computar el término posesorio no se debe tomar en consideración el tiempo en que hayan poseído las tierras los causantes del quejoso ya que la posesión con duración mínima de cinco años debe ejecutarse por éste, es decir, en nombre propio. Este criterio se ha sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte al interpretar el artículo 66 del Código Agrario, en el sentido de que este precepto conduce a entender de que la posesión a que el mismo se refiere, es posesión precisamente personal de quien la hace valer para el efecto de que se le equipare a los propietarios inafectables, agregándose que no es admisible de esta suerte, que la posesión del actual poseedor se sume en cuanto al tiempo, a la posesión de sus causantes, ya que de acuerdo con el precepto que se comenta es requisito de la posesión que ella sea cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario. La anterioridad de la posesión respecto a la fecha indicada, debe ser de la posesión de quien la invoca a su favor y no de sus causantes, pues con el requisito de que se trata lo que se busca es impedir a toda simulación en la tramitación de un predio, como sucedería si un propietario, que por sus condiciones personales no podría invocar en favor de un adquirente que si reúne las condiciones de tal mandamiento. Para los efectos del artículo 66, esta transmisión es eficaz si se efectúa antes de la fecha -

de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario, pero no lo es si ocurre con posterioridad a la fecha referida, pues en este caso surge la presunción de que la transmisión es simulada. Por lo demás es manifiesto que si se sumararan las sucesivas posesiones de los diferentes causantes, sería difícil, cuando no imposible, que la posesión del primero de ellos no fuera anterior a la fecha de la solicitud, de donde resultaría prácticamente inútil el requisito que se examina, (informe de 1969, Segunda Sala, Sección Segunda).

C A P I T U L O V

1. El incidente de suspensión del acto reclamado en el amparo social Agrario, estatuido en la Reforma de 1962 al artículo 107 Constitucional y 22 de la Ley de Amparo.
2. Análisis y Jurisprudencia de la H. Su - prema Corte de Justicia de la Nación.

EL AMPARO AGRARIO EJIDAL O COMUNAL

Bajo este rubro comprendemos el tema relativo a los casos en que la acción Constitucional se ejercita por sujetos colectivos o particulares distintos de los propietarios poseedores individuales de predios rústicos.

En otras palabras, por amparo agrario ejidal o comunal entendemos el que promueve las comunidades agrarias como entidades socio-económicas y jurídicas, así como sus miembros particularmente considerados en su carácter de ejidatarios o comuneros.

La procedencia del juicio de garantías en favor de los sujetos mencionados siempre ha existido desde que entró en vigor la Constitución de 1917, al reconocerse por esta capacidad jurídica, a diversas agrupaciones rurales, condueñazgos, rancharías, pueblos, congregaciones, tribus o corporaciones de población para disfrutar tierras, bosques y aguas dentro del territorio nacional (fracción VI del artículo 27 Constitucional antes de su reestructuración en 1934) y que actualmente se comprenden bajo concepto genérico de núcleos de población.

La referida procedencia no se tradujo en una mera posibilidad, pues son muy numerosos los casos en que dichas entidades han promovido, el juicio de amparo contra actos de autoridad lesivos de sus bienes jurídicos. Basta para comprobar este aserto el hecho de que desde 1943 la Suprema Corte, reconociéndole su legitimación activa para figurar como quejosos, sentó juris -

prudencia en el sentido de que la acción constitucional que entblaran no está afectada por la causa de improcedencia prevista - en la fracción XIV del artículo 27 de la Ley Fundamental, pudiendo defender mediante ella las tierras y aguas con que hubiesen - sido dotadas contra resoluciones y actos de cualquier índole, in - cluso provenientes del Presidente de la República, que lesiona - sen la posesión respectiva.

Hemos dicho que el amparo en materia agraria quedó - subsumido dentro del amparo administrativo y sometido, por ende, a todos los principios y modalidades que rigen a éste. Tal sub - suncción perdura en la actualidad tratándose del juicio de garan - tías promovido por propietarios o poseedores rurales particula - res; pero en el caso de que la acción Constitucional sea deduci - da por ejidos, núcleos de población, ejidatarios o comuneros, se ha implantado un régimen procesal específico estructurado por re - glas peculiares cuyo conjunto constituye un sistema hasta cierto punto autónomo del que prevalece respecto del juicio de garan - tías en materia administrativa en general. Este fenómeno norma - tivo se ha producido a consecuencia de las adiciones constitucio - nales y legales introducidas a la ordenación positiva del amparo en lo que al ámbito agrario atañe y en relación con los sujetos - mencionados. Por consiguiente, el tema que abarca este parágrafo lo desarrollaremos al través de las diferentes instituciones - y figuras juridicoprocesales que integran el juicio de garantías.

Tras de haberse observado el procedimiento consignado en el artículo 135 de la Ley Suprema, por Decreto congressional - de 30 de octubre de 1962, publicado en el Diario Oficial de la - Federación el 2 de noviembre siguiente, se adicionó la fracción - II del artículo 107 Constitucional con la disposición que reza: - "En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o - puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la po - sesión 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 suplicarse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley reglamentaria; y no procederán de desistimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal". Esta adición provino de la iniciativa que el Presidente de la República formuló ante el Senado con fecha 26 de Diciembre de 1959, apoyándola en diversas razones de carácter social e inspirándola en un espíritu proteccionista de la clase campesina en consonancia con las garantías sociales establecidas en el artículo 27 de la Constitución.

En tal iniciativa se destaca el propósito de que el juicio de amparo sea un verdadero instrumento tutelar de esas garantías para distinguirlo del sistema tradicional del amparo de estricto derecho concebido para la vida civil y mercantil en la que se debaten intereses particulares.

La misma tendencia que ha determinado las excepciones al principio de estricto derecho en amparos penales y en los de índole laboral cuando el quejoso sea el trabajador, inspira a dicha iniciativa presidencial, en un impulso por humanizar a nuestra institución de control constitucional, autorizando al juzgado para ejercer la consabida facultad en los juicios de garantías que versen sobre materia agraria, para evitar que las deficiencias, o imperfecciones de la demanda respectiva impliquen el motivo para degenerar la protección de la justicia federal en aquellos casos en que por actos diversos de autoridad, se lesionen garantías sociales consagradas en el artículo 27 de la Constitución y en la legalización de él emanada. Es, muy satisfactorio advertir, por otro lado, que al través de las consideraciones que sustentan a la mencionada iniciativa se proyecta a nuestro juicio de amparo hacia un ámbito en que inciden las aspiraciones políticas por resolver radicalmente el ancestral problema de la inequitativa distribución de la riqueza rural por el sende

ro que traza dicho precepto de la Ley Suprema. Esa proyección corrobora, además uno de los caracteres que hemos procurado descubrir en el amparo al considerarlo, conforme a su naturaleza, como una institución procesal que preserva, dentro de su teleología unitaria e indisoluble, tanto los derechos del gobernado en particular como de las entidades sociales, en cuyo bienestar y progreso radica la prosperidad de la nación primordialmente.

Quejosos. La idea de quejoso o promotor del juicio de amparo entraña en su implicación jurídica y por modo presupuestal los conceptos de gobernado y de agraviado en una sucesión rigurosamente lógica. El gobernado es aquel sujeto in gènere cuya esfera de derecho es susceptible de constituir la materia de afectación de un acto de autoridad; y cuando éste ya se ha realizado o es de inminente realización, se convierte en agraviado, el cual, al establecer la acción constitucional, asume el carácter de quejoso.

La adición constitucional que comentamos se estableció en favor de los ejidos, núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, ejidatarios y comuneros, en su condición de quejosos, o sea como gobernados susceptibles de ser agraviados o lesionados por cualquier acto de autoridad privativo y de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes. El régimen normativo excepcional y privilegiado del amparo que se deriva de dicha adición comprende, pues, a estos cuatro tipos de sujetos, fuera de los cuales operan los principios y reglas generales del juicio de garantías en materia administrativa. En esta virtud es pertinente delimitar su calidad para demarcar el ámbito constitucional dentro del que funciona dicho régimen, que debe ser de aplicación estricta.

Ejidos. En su acepción etimológica, la palabra "e-

jido denota egreso, pues proviene del vocablo latino exitus y significa campo o tierra que se encuentra a la salida de un lugar, que no se plante ni se labra y que es común para todos los vecinos, sirviendo de era para descargar y limitar las mieses"- (34)

En el derecho de la Nueva España se aplicó el nombre de ejidos a los lugares donde los pueblos o reducciones de indios pudieran tener ganados, distinguiéndose de los fundos legales en que éstos comprendían las mismas porciones territoriales donde se asentaban los pueblos, identificándose con éstos.

Es evidente que la denotación del concepto ejidos - que se acaba de mencionar no tiene aplicación en la adición constitucional concebible que ésta pueda ser quejosa.

Desde el punto de vista semántico, o sea al través de la evolución que la palabra ejido ha experimentado, por tal se entiende ya a una comunidad agraria, esto es a un grupo humano asentado sobre un determinado territorio y al que se le han dotado o restituido tierras y aguas. En consecuencia, el término ejido presenta dos acepciones admitidas indistintamente por el uso común e inclusive, empleadas por la misma constitución a saber: la que implica porción territorial que se entrega a una comunidad como grupo humano. Así, verbigracia, en la fracción XIV del artículo 27 Constitucional el vocablo ejido significa tierras con que se dota o restituye a los pueblos, y en cambio, en el texto de la adición al artículo 107 que analizamos, se emplea con la denotación de comunidad agraria que ya ha recibido tierras por vía dotatoria o restitutoria, siendo obvio que sólo bajo esta última acepción un ejido puede ser quejoso en amparo.

Núcleos de población. Esta expresión, utilizada en-

(34) Mendieta y Nuñez Lucio. Obra Cit. pág. 72

el artículo 27 desde que se reestructuró en 1934, engloba a cualquier grupo humano de carácter agrario, sustituyendo la enumeración casuística que con anterioridad hacía ese precepto en su fracción VI. La adición constitucional que comentamos declara la capacidad de todo núcleo de población, esté o no reconocido jurídicamente, para promover el juicio de amparo, estableciéndose en su beneficio el régimen excepcional y privilegiado que dentro de él se prevee en la adición introducida a la fracción II del artículo 107, siempre que guarde un estado comunal en cuanto a la propiedad, posesión o disfrute de tierras, aguas pastos y montes, es decir, que no se trate de un simple agregado de individuos residentes en un determinado territorio. El núcleo de población se distingue del ejido por lo que respecta a la connotación de contenido humano de este último concepto, en que éste es una comunidad legalmente constituida a virtud de la dotación o restitución de tierras y aguas en que en su favor se haya decretado, mientras que aquel se traduce en un grupo que aún no ha sido beneficiado por cualquiera de estos actos.

Sin entrar en pormenores de Derecho Agrario, que rebosearía el tema que tratamos cabe afirmar que el núcleo de población, como grupo humano, es independiente del ejido, desde el punto de vista lógico-jurídico. Ya hemos dicho que esta última idea, en su manejo usual se emplea con dos significaciones distintas: la que denota conjunto de tierras con que dota o restituye a un pueblo y la que implica a la comunidad que las ha recibido. Es en atención de la primera de tales significaciones como distingue ambos conceptos por su diferente substratum, a saber, el humano y el físico. De ahí que el núcleo de población es el sujeto colectivo susceptible de ser beneficiado con dotaciones o restituciones de tierras, es decir, de ejidos en la acepción material del acto dotatorio o restitutorio.

Puede suceder que el núcleo de población sea posee -

dor comunal originario de tierras. En este caso, tiene el derecho de adoptar el régimen ejidal, convirtiéndose así en ejido - por propia voluntad. Esta conversión opera automáticamente en - el supuesto de que, no teniendo el núcleo de población dicho carácter posesorio, recibe tierras por dotación o restitución.

De estas breves consideraciones se deduce, por tanto, que el ejido, en la segunda de las acepciones anotadas es una comunidad agraria de derecho, en tanto que el núcleo de población es una colectividad que puede tener existencia fáctica, o sea no jurídica, sino meramente socio-económica, distinguiéndose de un simple agregado o suma de individuos en que la posesión y disfrute de los bienes en que esté asentado sean de índole comunal. - Por ello, la fracción II del artículo 107 Constitucional, al través de la adición, que estamos comentando emplea las dos ideas, - es decir, la de ejido y la de núcleo de población, sin que, por tanto, sea redundante, situando a uno y a otro, no obstante, en un plano de obsoleta igualdad por lo que al juicio de amparo se refiere.

Ejidatarios y Comuneros. En los dos casos a que aludimos con anterioridad, los quejosos son entes colectivos, esto es, ejidos o núcleos de población indistintamente. Al hablar la citada constitucional de ejidatarios y de comuneros, extiende esa calidad procesal a las personas físicas que sean miembros, respectivamente, de un ejido o de un núcleo de población, y en cuyo beneficio también se establece parcialmente el régimen excepcional y privilegiado dentro de nuestro juicio de garantías.

A pesar de que en forma indiferenciada el ejidatario y el comunero pueden gozar de dicho régimen como quejosos, entre - ambos conceptos media una clara diversidad jurídica. El ejidatario es el miembro individual de la comunidad agraria ejidal, o - sea de aquellas personas moral que ha recibido por dotación o - restitución de tierras y aguas y que está organizada dentro del-

sistema legal respectivo en cuanto a la propiedad, posesión uso - disfrute de estos bienes jurídicos. El comunero es la persona - física que pertenece a un núcleo de población que posee y disfruta originariamente, es decir, sin que se le haya dotado o restituido, tierras en un estado comunal. Por tanto, al adoptar el núcleo de población el régimen ejidal voluntariamente o al quedar estructurado dentro de él por modo automático conforme a los casos ya anotados, el comunero se convierte en ejidatario, si reúne los requisitos legalmente exigidos.

ACTO DE AUTORIDAD

No basta que algún sujeto colectivo o físico se encuentre en cualquiera de las situaciones mencionadas para que el juicio de amparo que promueva se rija por las normas excepcionales que implanta la adición Constitucional que comentamos, pues es menester que el acto de autoridad que se reclama traduzca la privación de la propiedad o de la posesión y disfrute de las tierras, aguas, pastos y montes que pertenezcan a un ejido o a un núcleo de población y de cuyos bienes gozan comunitariamente sus miembros individuales. Por exclusión si dicho acto no tiene como materia de afectación a cualquiera de tales bienes, sino que lesione otros distintos de los enumerados, no operan las aludidas normas de excepción, sino que el amparo respectivo se someterá a las reglas generales del juicio de garantías administrativo.

Debe tomarse en cuenta, que el acto de autoridad debe ser de privación y no de simple molestia, conceptos ambos que ya quedaron explicados. Sin embargo, y únicamente en lo que se refiere a los ejidos y núcleos de población, dicho acto puede ser también de mera afectación (molestia) a los derechos de tales entes colectivos, sin que en esta posibilidad se incluyan -

los derechos individuales de los ejidatarios o comuneros.

Es muy importante observar que cuando se trate de actos de autoridad que afecten los bienes jurídicos de un núcleo de población o lesionen a éste en cuanto al régimen legal en que esté organizado, el único legitimado para promover la acción de amparo es el propio núcleo al través de sus representantes legales y no los ejidatarios o comuneros en particular. La falta de legitimación procesal de estos sujetos físicos se deduce de la circunstancia de que los actos de autoridad que afecten al núcleo de población respectivo producen indirectamente una lesión a los derechos de los ejidatarios o comuneros individualmente considerados, es decir, causan a estos un agravio indirecto que hace improcedente el amparo. Este criterio ha sido sustentado jurisprudencialmente por la Segunda Sala de la Suprema Corte en los siguientes términos:

Si bien es cierto que los actos de autoridad que afectan directamente a un núcleo de población, por razón natural producen una afectación indirecta a alguno o a la totalidad de sus integrantes, esta afectación indirecta no confiere legitimación procesal activa a los campesinos en particular para impugnar dichos actos por su propio derecho. En efecto, quien directamente sufre las consecuencias de esos actos es el núcleo de población como tal, y lógica y jurídicamente es el único legalmente capacitado para impugnarlos en amparo por conducto de sus representantes. De otra forma, se llegaría al absurdo de que los campesinos que recibieran un perjuicio indirecto por un acto de autoridad que afectara el núcleo de población de que forma parte en sus derechos colectivos, logran en lo particular, mediante una sentencia de amparo (cuyos efectos limita el artículo 76 de la Ley de la materia), modificar o destruir la situación jurídica en que se encuentra el núcleo de población, no obstante que, al no haberla impugnado el propio núcleo, debe subsistir en beneficio o perjuicio de éste y, en consecuencia, de sus integrantes.

MODALIDADES GENERALES DE LA ADICION

La consignación de éstas en el texto constitucional no es uniforme para las diferentes categorías de quejosos que hemos señalado. Así, tratándose solamente de ejidatarios o comuneros como personas físicas, se establece la obligación o cargo del juzgador de amparo en el sentido de suplir la deficiencia de la queja. En cambio, cuando los promotores del juicio de garantías sean los ejidos o núcleos de población como entidades colectivas, además de esa obligación, se prohíbe el desistimiento de la acción Constitucional, el sobreseimiento del juicio por inactividad procesal y la caducidad de la instancia.

Las modalidades que consisten en la supresión de la demanda de amparo deficiente y en la supresión del sobreseimiento por inactividad procesal nos parecen perfectamente justificados por las razones que se invocan en la exposición de motivos en que se apoya la iniciativa presidencial que las propuso y que en ocasión anterior comentamos; pero por lo que concierne a la prohibición de desistimiento estimamos que se ha incurrido en un grave error que destruye, en materia agraria, uno de los principios fundamentales del juicio de amparo, como es el de instancia de la parte agraviada.

Las bases en que dicha prohibición descansa, se asientan en la idea de que la conservación y respeto del régimen, de propiedad rural por parte de los órganos del Estado revisten en indudable interés público que en el juicio de amparo no puede quedar supeditado el interés particular del quejoso. Esta consideración es puntualmente correcta; más su atingencia no autoriza a romper el consabido principio en los casos en que los promotores de la acción constitucional sean los ejidos o núcleos de población.

Este principio elimina la iniciación oficiosa del am

paro por los órganos jurisdiccionales federales a quienes incumbe su conocimiento y decisión, pudiendo afirmarse que también rige la prosecución de dicho juicio hasta su total terminación. - Por ende, al impedirse que la parte quejosa, en el caso mencionado, se desista del amparo promovido, se adapta paralelamente la oficiosidad en la impulsación procesal del mismo, ostentando este fenómeno una notoria incongruencia con el citado principio.

Los motivos que se invocan en la iniciativa presidencial de la que provino esta modalidad, aunque en sí mismos son atendibles, no justifican tal incongruencia, máxime que, sin intravenir la regla procesal de que el juicio de amparo se inicia y prosigue a instancia del agraviado, se podrían haber realizado las finalidades que inspiraron a la prohibición del desistimiento, condicionado éste a formalidades estrictas que eliminaran su abuso por parte de los representantes de las entidades agrarias-quejosas, mediante la exigencia, verbigracia, de que tal acto procesal se acordase obligatoriamente en asambleas en que todos sus miembros tuvieron oportunidad de votarlo.

LAS ADICIONES LEGALES

Hemos dicho que la adición a la fracción II del artículo 107 Constitucional unicamente consigna la obligación para el juzgador de amparo de suplir la deficiencia de la queja cuando el juicio de garantías sea promovido por ejidatarios o comuneros individualmente considerados; y que tratándose de ejidos o núcleos de población en su carácter de entes colectivos, establece además, la prohibición de desistimiento y la inoperatividad del sobreseimiento por inactividad procesal. Por consiguiente, las adiciones que se introdujeron a la Ley de Amparo como consecuencia de la disposición constitucional citada, colocan a ambos tipos de quejosos en una situación procesal diferente en cuanto-

a diversas figuras objetivas que integran el juicio de amparo.

Las cuestiones reguladas por la Ley de Amparo que han sido objeto de las adiciones introducidas al régimen legal de nuestro juicio de garantías atañen a los siguientes temas generales:

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE

Personalidad	Sentencia
Competencia auxiliar	Cumplimiento en las ejecutorias de amparo
Terminos pre-judiciales	Recurso de Revisión
Improcedencia	Recurso de queja
Sobreseimiento	Amparo indirecto o bi-instancial y suspensión.

Una de las modalidades más aberrativas y desquiciantes en que en materia agraria establece adiciones a la Ley de Amparos es la que consiste en hacer procedente la suspensión de Oficio, cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva, de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su sustracción del régimen jurídico ejidal. Conforme a esta prevención, basta que dicha comunidad sostenga en su demanda de amparo que se le trata de privar de alguno de sus bienes (tierras, aguas, montes, pastos y bosques) para que el Juez de Distrito decreta oficialmente la suspensión de los actos que pudieran tener efecto, sin tomar en cuenta ni el interés social que los inspire ni la contravención que con tal medida se pudiese producir a normas de orden público. Para destacar el alarmante despropósito en que incurre la procedencia de la suspensión de Oficio en el caso legal adicionado, basta considerar que todos los decretos expropiatorios de bienes agrarios pertenecientes a un núcleo de población y que reconozcan una verdadera causa de utilidad pública, consagrada tan-

to en la ley de la materia como en el Código Agrario (artículo 187), quedarían sin ejecutarse, permaneciendo sin resolverse por ende, el problema social que los haya originado o sin satisfacerse la necesidad que constituya su motivación, pues para los autores de semejante ocurrencia es más importante el interés de una comunidad agraria que el de la sociedad mexicana o de un importante sector de la población del país. Esto se hace más difícil y se agiganta cuando la procedencia y la suspensión oficiosa se deja en favor de cualquier ejidatario o comunero, como representante del núcleo de población correspondiente, porque como representante del núcleo de población, supletorio de él, puede paralizar la realización de actos de interés público como en el caso de expropiación, ya que es suficiente que con la personalidad que le confiere el artículo 12 de la Ley de Amparo (ya adicionado), ejercite la acción constitucional sin necesidad de solicitar la suspensión y sin que el Juez de Distrito tenga otro camino que concederla.

Por otra parte, la suspensión de oficio es única y se decreta de plano en el mismo auto en que el Juez admita la demanda (art. 123), o sea que no existe la posibilidad procesal de que este funcionario determine si mediante su concesión se lesiona o no el interés social o si se violan o no disposiciones de orden público, como sucede, contrariamente, tratándose de la suspensión de petición de parte, cuya substanciación adopta la forma de incidente y en la que se registran la suspensión provisional y la definitiva, estando su otorgamiento o su denegación condicionados a la dilucidación judicial de tan vitales cuestiones jurídico-sociales.

La concesión oficiosa de la suspensión es imperativa para el Juez de Amparo, quien únicamente debe constatar si el caso concreto de que se trate encuadra dentro de alguna de las hipótesis previstas en el artículo 123 de la Ley, decretando esta medida sin ulterior investigación. Al solo impulso del interés.

particular de un núcleo de población o del de uno solo de sus miembros individuales con la representación que le confiere - el artículo 12, según dijimos, la actuación de los Organos - del Estado, propende a cualquier beneficio social, se verá en riesgo de ser detenida por un funcionario judicial que no hará sino obedecer un absurdo mandamiento legal.

Ahora bien, concediéndose de plano la suspensión - oficiosa esta subsiste hasta que se resuelve el amparo en - cuanto al fondo por sentencia que causa ejecutoria. En estas - condiciones, durante la tramitación del juicio constitucional - en ambas instancias los actos reclamados permanecen estáticos - sin ejecutarse, no obstante que persigan una finalidad social - o que pretendan resolver un problema colectivo o satisfacer -- una necesidad pública, como en los casos de expropiación.

Volviendo al incidente de suspensión, como vimos anteriormente, desde el punto de vista procesal, se denomina así a la forma como se substancia la cuestión relativa a la suspensión del acto reclamado en un juicio de amparo cuando dicha medida cautelar proceda a petición de parte, pues tratándose de la suspensión oficiosa, no se forma incidente. La naturaleza incidental de dicha substanciación deriva de la índole de la - cuestión que se debate, que es de carácter accesorio o anexo a la controversia principal, estribando ésta en decir el derecho sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado. En efecto, el promover el quejoso su demanda de amparo plantea simultáneamente dos cuestiones: una principal o fundamental, que en sí misma expresa el objeto primordial de la acción correspondiente y que es la concerniente a la inconstitucionalidad del acto autoritario impugnado, y otra de naturaleza accesorio, o anexa a la primera, que consiste en la paralización o cesación del acto reclamado o de sus consecuencias. - Ambas cuestiones se solucionan en forma diferente por medios analíticos distintos y aplicando diversas normas legales, por lo que su ventilación procesal tiene que revestir formas disímiles. Se dice que, la cuestión que atañe a la suspensión del

acto reclamado es accesoria o anexa a la principal, que es la de fondo, en la cual se controvierte la constitucionalidad de la actuación autoritaria atacada, por que sin la segunda no puede la primera suscitarse, ya que es condición sine qua non que el quejoso o agraviado solicite la protección de la Justicia Federal para que tenga opción a que se le otorgue la suspensión del acto que reclama de la autoridad responsable. Si no se provoca la cuestión de fondo, ipso jure no tiene lugar la cuestión sobre la suspensión, de lo que se concluye que ésta es accesoria de la primera, ya que por otra parte, su resolución está supeditada, en cuanto a su eficacia, continuidad o finalización, al fallo judicial que ponga fin a la controversia fundamental. Por el contrario, bien puede promoverse la petición del amparo de la Justicia Federal contra un acto de autoridad determinado (cuestión de fondo) sin solicitar la suspensión del mismo, lo cual también indica que la substanciación de ésta es accesoria, pues solo en los casos limitativamente consignados en el artículo 123 de la Ley de Amparo, el Juez de Oficio la aborda. Todo lo anteriormente expuesto revela que siendo la cuestión relativa a la suspensión del acto reclamado de índole incidental o accesoria a la controversia o contienda fundamental, su substanciación procesal reviste el carácter de incidente, tal como se le denomina legalmente.

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

La petición de suspensión del acto reclamado se formula, por lo general, juntamente con la demanda de amparo, que es, según dijimos en otra ocasión, el acto procesal por medio del cual el agraviado ejercita la petición que el quejoso hace al órgano de control, en el sentido de que se suspenda el acto que a-

fecta a sus intereses y derechos, forma parte integralmente de la demanda de amparo presentada, iniciándose el expediente incidental respectivo por duplicado con sendas copias de dicho libelo. (arts. 120 y 142 de la Ley de Amparo).

Constituyendo generalmente la petición de suspensión del acto reclamado una parte integrante de la demanda principal (salvo cuando se trate de un caso de suspensión de oficio), en el que, para que proceda esta, no se requiere que exista una solicitud previa del interesado, necesariamente tiene que adquirir el giro procesal que tome ésta.

Así, si en la demanda de amparo se notan irregularidades, notorias improcedencias de la acción constitucional en ella entablada o cualquier otro defecto formal o de fondo y sí, consiguientemente, tiene que mandarse aclarar o desechar de plano, según el caso, por el órgano de control, la solicitud o petición que hace el promonente para que se suspenda el acto que impugna, tiene que originar las mismas consecuencias respecto de la suspensión, salvo excepciones legales expresas. Por el contrario si se admite la demanda de amparo, también el Juez de Distrito aceptará ejercer su función jurisdiccional en cuanto a la suspensión solicitada, dictando en el incidente correspondiente, que se forma por duplicado con sendas copias de dicho recurso, el auto inicial que provisionalmente la decreta, sin perjuicio de la índole y términos en que se pronuncie la resolución incidental respectiva (interlocutoria suspensiva).

Pero no por el hecho de que el quejoso no solicite la suspensión en la misma demanda de amparo, debe concluirse que no pueda pedirla con posterioridad, en escrito diverso, pues el artículo 141 de la Ley establece que el incidente respectivo puede promoverse en cualquier tiempo, mientras no se dicte sentencia ejecutoria.

La posibilidad de que el quejoso promueva el incidente de suspensión en el caso de que no hubiere pedido ésta en su demanda de amparo, existe no sólo en tanto el Juez de Distrito no pronuncie la sentencia constitucional, sino aun en el supuesto de que este fallo haya sido recurrido en revisión ante la Suprema Corte o ante el Tribunal Colegiado de circuito que corresponda. Por ende, puede muy bien acontecer que el procedimiento de primera instancia se haya concluido, y que, sin embargo, el agraviado promueva la suspensión del acto reclamado mientras se substancia el recurso de revisión que se hubiere interpuesto contra la sentencia dictada por el Juez de Distrito. Además, en el caso de que dicho recurso no se hubiera entablado, también el quejoso tiene el derecho de solicitar la suspensión, siempre y cuando la sentencia de primera instancia no haya sido declarada ejecutoria de acuerdo con la Ley.

ASPECTO SOCIAL DEL JUICIO DE AMPARO

Por modo reiterado y constante y de diversas maneras, tanto en la cátedra, en la conferencia, en congresos y seminarios, como en la obra escrita se ha preconizado la idea de que nuestro juicio de amparo ha dejado de tener una tónica exclusiva mente individualista para asumir perfiles de institución social que imparte su tutela indiscriminadamente a todo sujeto moral o físico, de derecho privado, social o público, en cuyo detrimento cualquier acto de autoridad quebrante el régimen jurídico en que se estructura el ser del Estado Mexicano y en que se organizan y ordenan los múltiples y variados aspectos de su vida. Se sostiene, además y en puntual congruencia con esta concepción, que el juicio de amparo, incubado a mediados del siglo pasado dentro de una ideología individualista y liberal, ha tenido la virtud indisputable de haber amoldado su procedencia y su teología a las radicales transformaciones que en distintos órdenes y aspectos sociales y económicos ha experimentado la pérenne evolución-

de nuestro país.

Este fenómeno, positivamente sorprendente, ha sido - auspiciado por la ductilidad natural de nuestro juicio, a cuya tutela se han incorporado sujetos que han ido surgiendo de la - dinámica socioeconómica de México y que, por el solo hecho de - aparecer dentro del Estado, automáticamente adquieren la situación de gobernados, sometidos al imperio o poder público o de - soberanía, convirtiéndose en centro de imputación normativa de todo el sistema jurídico conforme al cual ese imperio o poder - debe desarrollarse para conservar su legitimidad en el régimen de derecho dentro del que nuestro país siempre ha deseado vivir durante todo el recurso de su historia como nación independiente.

En materia agraria, a diferencia de lo que ocurre en las materias penal y laboral, el juzgador constitucional no tiene una simple facultad para suplir la deficiencia del escrito - de garantía sino la obligación de hacerlo cuando el agraviado - es un núcleo de población indígena, ejidal, un comunero o un - ejidatario. Sobre el particular se producen expresamente, el - cuarto párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional, el tercer párrafo del artículo 2o. de la Ley de Amparo y - el último del artículo 76 del propio ordenamiento, aunque este precepto limita erróneamente tal suplencia, al caso en que exista violación manifiesta de los derechos agrarios, siendo que la disposición constitucional prevee el deber de llevarlas a cabo - aunque la violación no sea manifiesta, cuando los actos reclamados tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal o a los ejidatarios o comuneros. Esta suplencia es de un alcance extraordinario, pues - el juzgador no solo debe suplir la deficiencia de los conceptos de violación, sino también analizar actos distintos de los re -

clamados, en los términos del párrafo tercero del artículo 78 de la Ley mencionada, por cuanto dispone que deberá resolverse so - bre la inconstitucionalidad de los actos tal y como se hayan pro - bado, aún cuando fuesen distintos de los invocados en la demanda. Esta disposición, que al pensamiento tradicional puede parecer - absurda por vulnerar prejuicios (que no principios) procesales - postulados como absolutos por el liberalismo, es la que mejor - protege los intereses de la clase campesina, pobre e iletrada, - ya que la coloca al margen de formulismos que, hasta hoy, habían sido la base para despojarla de sus legítimos derechos agrarios - y para burlar la Reforma Agraria en el país. No se diga que con tal sistema, la autoridad responsable se encuentra imposibilitada para rendir su informe justificado y el tercer perjudicado pa - ra defender sus derechos, por desconocer el acto reclamado duran - te la secuela del juicio, pues bien es cierto que los sujetos agrarios pueden combatir así, actos de autoridad indeterminados - en el momento de la presentación de la demanda, también lo es - que tales actos se determinarán en el curso del juicio constitu - cional y serán conocidos dentro de él tanto por los responsables como por las demás partes afectadas, al menos en el momento de - la audiencia de fondo.

Es inexacto que por este medio se juzgue el proceder - de órganos estatales sin oírlos, por no haber sido señalados como autoridades responsables por la parte quejosa, pero en realidad sean autores de los actos que se reclaman en la demanda, con lo que el juzgador se ve en la necesidad de pronunciarse sobre - la constitucionalidad o inconstitucionalidad de esa actividad, - sin audiencia de dichas autoridades; pues bien entendida la reforma procesal, el juez debe llamar a juicio a los órganos del - Estado que, durante la secuela del procedimiento, aparezcan como las verdaderas autoridades responsables, pidiéndoles su informe - justificado y emplazándolos de la demanda. Pero lo más importan - te es que así no quedan sin defender los campesinos, por causa - de información o de un patrocinio legal deficiente.

El artículo 8o. bis de la Ley de Amparo establece, que tienen representación legal para interponer el Juicio de Amparo en nombre de un núcleo de población: los comisariados ejidales o de bienes comunales, así como los miembros del Comisariado o del Consejo de Vigilancia y cualquier ejidatario o comunero perteneciente al núcleo de población perjudicado, si transcurridos quince días de la notificación del acto reclamado, el Comisariado no ha interpuesto la demanda de amparo. Es decir, que se establece una representación supletoria o subsidiaria de los núcleos de población en favor de los miembros de los comisariados, individualmente considerados, e inclusive de los ejidatarios o comuneros pertenecientes a tales núcleos. Esto rompe el monopolio de la acción constitucional, constituido en favor de los comisariados ejidales en pleno y por unanimidad, pues bastaba que uno solo de los miembros de dichos Comisariados se abstuvieran de subscribir el escrito de garantías, para que debiese desecharse por improcedente la demanda de amparo, atento a lo dispuesto por la tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, No. 45, visible en la página 62 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1965, que dice: "A los Comisariados ejidales corresponde la representación jurídica de los núcleos de población ante las autoridades administrativas y judiciales, pero para que tal representación se realice, es necesaria la concurrencia de los tres miembros componentes del Comisariado respectivo, de ellos debe desecharse la demanda por improcedente, por falta de instancia de parte legítima". El objeto del artículo 8o. bis, derogatorio de la jurisprudencia transcrita, aunque ésta se haya insertado en Apéndice de fecha posterior a la de su promulgación, es que si el Comisariado Ejidal decide no interponer amparo por la causa que fuese, noble o interesada, puede hacerlo en su lugar cualquiera de los sujetos mencionados, sin que al respecto quede desistimiento del juicio respectivo y sin que la acción constitucional pueda estimarse extemporánea en ningún momento. La única objeción, es aquella de que cuando el acto reclamado sea compensado con ventaja en favor

de un núcleo de población, la celebración del convenio correspondiente sería estorbada por un amparo cuya utilidad solo exista en la mente de un irresponsable, pero que en realidad fuese rechazado por la generalidad de la comunidad. La posibilidad anterior realmente existe, pero históricamente los arreglos y convenios de compensación celebrados por las autoridades ejidales y comunales, casi siempre han sido en detrimento de los intereses de la comunidad, pues se ha dado el caso de convenios en los que se permutan tierras de primera clase pertenecientes a un núcleo de población, por tierras malas ubicadas en otra entidad federativa, a cientos y hasta miles de kilómetros de distancia de los terrenos ejidales o comunales, y estas permutas han sido aprobadas por autoridades agrarias. Así, aun cuando existe un riesgo más bien lejano y especulativamente rebuscado por los impugnadores de esta benéfica institución procesal, para los intereses del campesinado, es de aplaudirse la misma con vista de los innumerables casos en que se había venido privando de adecuada defensa a los núcleos de población, mediante el sencillo expediente de cochar a uno solo de los miembros del Comisariado.

No se olvidó el legislador ordinario de incluir como actos que ameritan el otorgamiento oficioso de la suspensión de plano, los que tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o sustracción del régimen jurídico ejidal (art. 123-III de la Ley de Amparo), confirmando así lo que habíamos expuesto anteriormente sobre el carácter político del juicio de garantías, pues junto a la protección de la vida humana de la integridad física del individuo y de sus derechos a no ser deportado o desterrado, bienes jurídicos estimados como dignos de la defensa excepcional que constituye la suspensión de plano, por exigencia de la ideología liberal individualista, se colocan ahora los derechos agrarios de los nú -

cleos de población, por exigencia de la ideología social.

Naturalmente que esta medida como las anteriores, provoca disgustos en los defensores del liberalismo y regocijo en los adalides del socialismo. Nosotros creemos que es correcto conservar, como se ha hecho lo más valioso de la ideología liberal; la defensa de la dignidad del individuo; sin olvidar la existencia de graves desigualdades económicas entre las diversas clases sociales, protegiendo a los más débiles frente a los más fuertes como lo exige la ideología social, y elevando este principio al mismo rango, por lo menos, que el otorgado a los llamados derechos del hombre y del ciudadano.

El término ordinario para proponer una demanda de garantías, de quince días hábiles, prescrito en el artículo 21 de la Ley de Amparo, tiene desde tiempo atrás diversas excepciones previstas en el precepto inmediato siguiente, como cuando el acto reclamado es una Ley; importe peligro de privación de la vida, ataque a la libertad personal, deportación, destierro, violación del artículo 22 constitucional o incorporación forzosa al ejército o armada, o sea una sentencia judicial dictada en asuntos en los que el agraviado no haya sido legalmente citado a juicio. En los casos de privación de la vida, y demás, propiamente no hay términos para la interposición del amparo, por estimarse que los bienes jurídicos de que se trata son de tal modo importantes, que la posibilidad de defenderlos no debe estar sujeta a plazo alguno de caducidad. En las otras situaciones previstas, simplemente se amplía el término para ejercer la acción constitucional.

Pues bien, la reforma de febrero de 1963, incluye dos excepciones más al plazo común para interponer amparo; una cuando los quejosos reclaman actos que afecten sus personales intereses como ejidatarios o comuneros (art. 22-I de la Ley de Amparo), en la que el término será de treinta días y otra, cuando el ampa-

ro se interponga contra actos que tengan o puedan tener por efecto, privar total o parcialmente en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus bienes agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal, caso en el que la demanda podrá interponerse en cualquier tiempo.

También contra esto se pronuncian los juristas del liberalismo, alegando esencialmente que la impugnabilidad intemporal en vía de amparo, de los actos a que se refiere la adición introducida a la Fracción II del artículo 22 de la Ley, auspicia desastrosas consecuencias por la destrucción que implica del principio de la seguridad jurídica, y que si bien es verdad que existía ya la no preclusión de la acción constitucional cuando los bienes jurídicos afectados o afectables son la vida o la libertad del gobernado estos son bienes jurídicos inseparables de la persona humana y no están obviamente dentro del comercio. Ahora bien, veamos con calma eso de las desastrosas consecuencias de la reforma en cuestión por la destrucción del principio de seguridad jurídica. En primer lugar, la seguridad jurídica no es un valor que se pueda realizar jamás de manera absoluta y que además, no es deseable que se realice de ese modo, como lo demuestra el hecho de sobra conocido de las variaciones del criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tienden a la constante adaptación del texto legal a la siempre cambiante realidad del país. Y la seguridad jurídica exigiría el anquilosamiento de la jurisprudencia.

Además, esta protesta contra la intemporalidad de la acción constitucional en favor de los núcleos de población, es combatida con un argumento que sin cambiarle una coma, muy bien pudiera haber esgrimido los dueños de esclavos cuando se produjo la abolición del comercio de seres humanos, pues un comprador de buena fé podía haberse quedado en la miseria con la liberación de los esclavos, realizada en contra de su seguridad jurídica de que lucraría lícitamente con ellos. Así, ahora, los descendien -

tes de quienes despojaron al indio de sus tierras, se estremecen ante la idea de que nada les han valido, a fin de cuentas sus -- costosas componendas para burlar la Reforma Agraria, pues peli - gra su seguridad jurídica de que podían continuar capitalizando en beneficio propio, el despojo que realizaron sus ancestros o, tal vez, ellos mismos.

Por otra parte, ya vimos en el apartado anterior, que tanto derecho a erigir dogmas tiene la ideología liberal (vida y libertad humana) como la ideología social (protección a las clases económicamente débiles) y deben coexistir en lo que tengan - de valioso dentro de nuestro régimen constitucional y si es valio - sa la vida y la libertad del hombre, también lo es y quizá más - su derecho a que nadie viva a expensas suyas, sometiénolo a es - clavitud económica.

No se diga que tal reforma perjudica a los propios nú - cleos de población ejidal o comunal también, porque a más de ser muy rebuscadas las situaciones con que se ejemplifica esa afirma - ción, en todo caso no serían siquiera iguales, y menos, mayores - esos perjuicios de los que hasta hoy ha venido sufriendo la po - blación campesina, del país.

Para evitar malos entendimientos y realizar con mayor seguridad el propósito de la reforma, se establece en el artícu - lo 72 XII de la Ley de Amparo, que no serán improcedentes los am - paros interpuestos por núcleos de población ejidal o comunal, - aún cuando los juicios se promuevan fuera de los términos pres - critos por los artículos 21 y 23 del propio ordenamiento. Y en - el mismo fin, se dispone en el artículo 74-I que no procede el - sobreseimiento de tales amparos por desistimiento de los quejo - sos.

Con igual tendencia, se prescribe en el citado artícu - lo 74-V que no opera el sobreseimiento por inactividad procesal -

tratándose de amparos interpuestos por núcleos de población ejidal o comunal o por ejidatarios o comuneros en lo particular. - Lo anterior no es contrario ni contradictorio de lo dispuesto por el artículo 107-XIV Constitucional, en el sentido de que cuando el acto reclamado proceda de autoridades civiles o administrativas y siempre que no esté reclamada la constitucionalidad de una Ley, se sobreseerá por inactividad de la parte agraviada en los casos y términos que señale la Ley reglamentaria de este artículo; pues aquí el legislador constitucional delega en el ordinario, la facultad de establecer en qué casos y términos operará su mandato. Y si bien en la fracción II del propio precepto constitucional; sin establecer las excepciones para los casos en que los derechos afectados sean los de ejidatarios o comuneros en lo particular; ello no puede interpretarse como una limitación impuesta al legislador ordinario al respecto, por cuanto éste tiene la facultad constitucional de estatuir en que casos y términos puede o procede el sobreseimiento.

En conclusión, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que la reforma al procedimiento de amparo ha sido oportuna, técnicamente aceptable en lo general y de absoluta necesidad en nuestra inmediata coyuntura histórica, por lo que no debe pensarse siquiera en la posibilidad de su derogación y ni siquiera en la posibilidad de su modificación, sobre texto de hacer un a juste técnico-jurídico de la misma, pues a su cobijo podría de naturalizarse el verdadero propósito de sus realizadores.

2. ANALISIS Y JURISPRUDENCIA DE LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

La tesis jurisprudencial de lo que nos referimos so tiene que: "En los términos de los artículos 27 constitucional frac. XIV, párrafo final, y 66 del Código Agrario, es procedente el juicio de garantías que interpongan, contra resoluciones-

dotatorias o ampliatorias de ejidos, tanto los titulares de pequeñas propiedades, amparadas por certificados de inafectabilidad, como quienes hayan tenido en forma pública, pacífica y continua, y en nombre propio y a título de dominio, posesión sobre extensiones, siempre que esta posesión sea anterior, por lo menos cinco años, a la fecha de la publicación de la solicitud de ejidos, o del acuerdo que inició el procedimiento agrario. - Extensiones no mayores que el límite fijado para la pequeña propiedad inafectable".

Informe de 1968, págs. 42 y 43

No debe confundirse la recabación judicial oficiosa de elementos probatorios que resulta del imperativo legal contenido en los dos preceptos (ya adicionados) que se acaban de señalar, con la potestad que en algunos casos tienen los órganos-jurisdiccionales para decretar "diligencias para mejor proveer". Estas no implican ninguna compulsión para el juez, sino una mera facultad, y su objetivo radica en allegarse elementos de convicción a efecto de aclarar algún punto dudoso y orientar su criterio en la solución del conflicto planteado sin la tendencia proclive de favorecer las pretensiones de ninguna de las partes y guardando entre ellas una igualdad o equilibrio (Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 366, 367 y 368 y ejecutorias relacionadas) (Tesis 58 de la Compilación 1917-1965, Cuarta Sala).

Así lo ha considerado la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte al sostener que: "Los Jueces de Distrito están obligados a suplir la deficiencia de la queja, e inclusive a recabar de oficio la prueba pericial, si está es pertinente para precisar la verdadera situación del poblado agrario quejoso, así como para determinar la existencia de los actos reclamados en la demanda de garantías, y otros que, aun cuando señalados llegaren a comprobarse en vista de las pruebas y datos obtenidos y que pudieran ser manifiestamente violato -

rios de los derechos agrarios del núcleo reclamante, ya que así lo determinan los artículos 76 y 78 de la Ley de Amparo. Cuando el Juez no obra en tales términos a pesar de ser indispensable el desahogo de la prueba pericial para la determinación de la existencia de actos que pudieran causar agravio al poblado quejoso, procede, de conformidad con la fracción IV del artículo 91 de la Ley de Amparo, revocar la sentencia recurrida y ordenar la reposición del procedimiento, para el efecto de que se mande diligenciar de oficio la prueba pericial y, cumpliendo con lo dispuesto en los preceptos legales antes invocados y en los demás relativos de la Ley de la Materia, se dicte nueva sentencia en los términos que correspondan. (35)

(35) Tesis 366, 367 y 368 y ejecutorias relacionadas. Apéndice al Tomo CXVIII, y Tesis 58 de la Compilación 1917-1965, - Cuarta Sala.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

La exposición de conceptos y de doctrina que aparece en las páginas anteriores aunque de modestos resultados, es una pálida representación del panorama actual en materia agraria - con particular referencia al incidente de suspensión del acto - reclamado en el juicio de amparo agrario.

Su exámen permite establecer las siguientes conclusiones:

1a. El derecho del hombre del campo para vivir mejor, rompiendo, modificando estructuras y sistemas, es un hecho una realidad frente a la que nadie debe cerrar los ojos; esta situación es ya la preexistencia de un derecho nuevo, que habrá de traducirse, o reformarse en nuevas leyes, con nuevas formas - más consecuentes con nuestra realidad social.

2a. Los actos que se reclamen en el juicio constitucional, podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la Ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de la reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

3a. En materia agraria, una de las modalidades en que se establecen las adiciones a la Ley de Amparo, es la que consiste en hacer procedente la suspensión de oficio (Art. 123- de la Ley de Amparo).

Opino que al dictarse dicha medida, pueden violarse disposiciones de orden público, y como la suspensión de oficio se decreta en el mismo auto en que el Juez admite la demanda, también puede ser lesionado el interés social, por lo que no es procedente la suspensión de oficio en el Amparo Agrario.

4a. El incidente de suspensión del acto reclamado en el Amparo Agrario, se forma en la substanciación de la suspensión a petición de parte en la que se registrarán la suspensión provisional y la definitiva, estando su otorgamiento o su denegación condicionados a la dilucidación de tan vitales cuestiones como son: disposiciones de orden público e interés social.

5a. El acto que se reclama no debe ser aplicativo de una norma de orden público porque es evidente que la suspensión de dicho acto no se otorga y si se impide el mismo o sus consecuencias inherentes, se crearía o se continuaría una situación especial para el quejoso fuera de las disposiciones normativas correspondientes, dejando estas sin observancia, lo cual implicaría un óbice para la consecuencia de sus objetivos sociales.

6a. Para que la Ley Agraria Vigente cumpla íntegramente con los intereses del agro mexicano, debe prevenir el acaparamiento ilícito de la tierra como es la intención del artículo 27 Constitucional, asimismo no admitir ningún recurso y menos el de amparo, contra resoluciones presidenciales.

7a. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustenta el criterio de legitimación procesal activa, que consiste en que solo los comisariados ejidales, comunales o comités particulares pueden promover el Juicio de Amparo está privando de ese derecho a campesinos en particular porque, si no corresponden a un comisariado o comité no podrán hacer valer sus derechos y menos el de amparo.

Se propone una revisión al Juicio de Amparo en materia Agraria.

8a. Para hacer más expedita la justicia sobre la población campesina de México, se propone la creación de un tribunal de derechos agrarios, o en su defecto Tribunal Contencioso en Materia Agraria donde se sigan las formalidades esenciales del procedimiento; y la sentencia que éste Tribunal dicte, no admitirá más recursos que el amparo directo.

9a. Al presentarse el amparo debe ser minuciosamente examinado, facultando a la autoridad que conozca el mismo, a desechar de oficio todo amparo que notoriamente sea improcedente, imponiendo sanciones muy severas al quejoso y al letrado que formule amparos improcedentes; para evitar recursos dolosos y de mala fé, en bien del saneamiento moral de la justicia.

10a. Se propone para abreviar trámites y evitar el estancamiento de la administración de justicia en el campo, la creación en cada Estado de la República, de un Tribunal de Derecho Agrario, al igual que los demás juzgados existentes en cada Estado, aquel debe contar con facultades para resolver conforme a derecho los problemas agrarios que se presenten en tal entidad.

BIBLIOGRAFIA

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

1. IGNACIO BURGOA, "EL JUICIO DE AMPARO",
Octava Edición, México, D. F., - 1971.
2. COUTO RICARDO, "TRATADO TEORICO DE LA SUSPENSION EN
EL AMPARO",
Segunda Edición arreglada a la legislación vigente,
México, D. F., - 1957.
3. LANZ DURET, "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO",
Cuarta Edición corregida y aumentada,
México, D. F., - 1947.
4. MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, "EL SISTEMA AGRARIO CONSTI-
TUCIONAL",
Tercera Edición, México, D. F. - 1966.
5. MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, "EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO
Y LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA",
Décima Primera Edición arreglada y aumentada,
México, D. F., - 1971
6. RABASA EMILIO, "EL ARTICULO 14 Y EL JUICIO CONSTITUCIO
NAL",
Tercera Edición, México, D. F., - 1969.
7. TENA RAMIREZ FELIPE, "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO",
Octava Edición, México, D. F., - 1967.

8. VILLEGAS VAZQUEZ CARLOS, "EL INCIDENTE DE SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO", Tomo XXI, México, D. F., - 1959.
9. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA VIGENTE México, D. F., - 1972.
10. RABASA EMILIO, "EL ARTICULO 14 Y EL JUICIO CONSTITUCIONAL" Tercera Edición, México, D.F., - 1969.

Pasante: Avinadafn Bautista Nájera

FE DE ERRATAS.

- 1.-pág.9 renglón 5 dice;en antecedente
debe decir;un antecedente
- 2.-pág.34 renglón 13 dice;preciado
debe decir;precitado.
- 3.-pág.35 renglón 13 dice entre paréntesis,
(103 de 1912) debe decir;(103 de 1917)
Idem.16 dice jurisconsulta debe decir jurisconsu
- 4.-pág.37 renglón 22 dice;involucarads
debe decir involucradas.
- 5.-pág.54 renglón 9 dice íntimas
debe decir;ínfimas.
- 6.-pág.84 renglón 9 dice supremación
debe decir;supremacia.
- 7.-pág.98 renglón 2 dice;seminarioo
debe decir semanarioua.
- 8.-pág.108 renglón 25 dice;multicidad
debe decir multicitada.