

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

El Amparo Administrativo, como Via Impugnativa
que tienen los Particulares contra los Actos
de la Administración

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ALBERTO FLORES GARCIA

1971



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.

A M I S P A D R E S

A MIS HERMANOS

A MI ABUELA

A SONIA
CON CARÍÑO

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I

EL JUICIO DE AMPARO, ETC. 1

A.- Antecedentes	1
1.- Legislación Inglesa	1
2.- Legislación Española	2
3.- Legislación Nacional	3
B.- Concepto	16

CAPITULO II

AMPARO ADMINISTRATIVO 21

1.- Medios de defensa de los particulares frente a la administración.	21
A) Antecedentes	21
B) Recursos Administrativos	24
C) Contencioso-administrativo	47
2.- Amparo en Materia Administrativa	57
A) Generalidades	57
B) Procedencia del Amparo Administrativo	61
C) Amparo contra Leyes	77

CAPITULO III

AMPARO AGRARIO 81

1.- El problema Agrario a fines del Siglo XIX	81
2.- El Amparo en Materia Agraria y la Ley de 6 de Enero de 1915	85
3.- Limitaciones establecidas al ejercicio del Amparo Agrario, por el Decreto de 23 de Diciembre de 1931	91
4.- Reformas al Amparo Agrario, hechas por Decreto de 9 de 1954	98
5.- El Amparo Agrario en la actualidad	103
A) Suplencia de la Queja	103
B) Representación	105
C) Términos	107
D) Demanda	109
E) Sobreseimiento en Materia Agraria	111
F) Los Recursos en el Amparo Agrario	116
G) La Suspensión en Materia Agraria	120

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Una función, que cada día es mas importante, es la Administración, esto se debe a que el Estado moderno cada día ve aumentar sus fines, y por tanto sus atribuciones; por las urgentes necesidades colectivas que se le plantean, las cuales requieren de sus satisfacciones a través de los servicios públicos, que en su mayoría ya son prestados por el Estado, pues los particulares que antiguamente eran los que prestaban dicho servicio han visto reducirse su campo de acción en esta materia, la cual ha pasado a manos del Estado, atendiendo la utilidad pública que representa, y la necesidad de una especialización técnica para la buena prestación de dichos servicios públicos.

Si bien es cierto, que de las funciones que realiza el Estado, la función administrativa es la que actualmente reviste mayor importancia porque como ya se dijo, tiene como objeto la solución y satisfacción de problemas sociales tales como el problema del agua, la urbanización, vías de comunicación, presas, problemas sobre la clase campesina, educación, etc., también es cierto que dicha actividad administrativa, como toda la actividad del Estado de Derecho, debe estar sometida al principio de legalidad-principio medular dentro de un Estado en el cual tiene primacía la ley sobre la fuerza y que consiste en que todo acto que realice la autoridad administrativa debe estar previsto y fundado en una ley o sea, que las autoridades administrativas solo podrán realizar aquéllos actos que expresamente les autoriza la ley, de tal manera que las autoridades administrativas no pueden desarrollar una actividad al margen de la ley, porque entonces dicha actividad sería arbitraria; y ni aún, cuando pusiera como excusa la autoridad administrativa, el hecho de que realiza una actividad que tiene por objeto la satisfacción de necesidades de interés social, cuya satisfacción urge y no puede prorrogarse; pero sí con éste pretexto llegará a realizar un acto que fuera más allá de las atribuciones que le marca la ley, se estaría rompiendo con el principio de legalidad en perjuicio de los gobernados y de la estructura misma del Estado de Derecho. ¿Pero que sucede si al violar la autoridad administrativa el principio de legalidad causa un agravio al particular violándole sus derechos fundamentales?, dicha violación a los derechos del particular, debe ser subsanada a través de los medios de impugnación que contra los actos del poder administrativo debe tener el particular en todo Estado de Derecho, DENTRO DE ESTOS MEDIOS QUE TIENDEN A LA PROTECCION JURIDICA DEL PARTICULAR PODEMOS ENCUADRAR EN NUESTRO PAIS AL "JUICIO DE AMPARO", que con base en el Artículo 16 constitucional, ha hecho efectiva la garantía de legalidad, obligando a que las autoridades administrativas se apeguen a las disposiciones legales secundarias en beneficio de los administrados.

No pretendemos en éste estudio, hacer un análisis a fondo del Juicio de Amparo, sino sólo pretendemos referirnos al Amparo Administrativo para encuadrarlo al lado del contencioso-administrativo y de los recursos administrativos, como medios que los particulares tienen para impugnar los actos de la administración y en este sentido—podemos decir que el Amparo ha sido un verdadero dique a través de su historia, que -

ha impedido en muchas ocasiones que los gobernadores, jefes militares, presidentes municipales y demás autoridades administrativas realizaran actos de flagrante violación a las garantías individuales como sucedía en la época en que el país vivía afectado por grandes trastornos sociales (mitad del siglo XIX) que hacían que la vida y la propiedad y en general todos los derechos fundamentales del hombre se vieron constantemente amenazados por dichas autoridades, por lo cual el Juicio de Amparo basado en la garantía de audiencia y legalidad, que consagraban los Artículos 14 y 16 de la constitución de 1857, tuvo que contraponerse a dichos perjuicios, siendo un medio eficaz para el particular; y aún más, como en esta época había una carencia de un contencioso administrativo bien organizado que solucionara los conflictos surgidos en el administrado y administración por virtud de un acto de ésta que lesionara los derechos del administrado, le tocó a nuestro Juicio de Amparo solucionar parte del contencioso-administrativo sobre todo antes de que existiera en México el "Tribunal Fiscal", por lo cual siempre se ha revelado como un medio protector del administrado.

El particular cuenta actualmente con medios para impugnar los actos de las autoridades administrativas, pero dichos medios son de diferente naturaleza y jerarquía siendo tales: los recursos administrativos, el contencioso-administrativo, y el Juicio de Amparo en materia administrativa, este último con mayor jerarquía por ser un juicio establecido en la Ley fundamental con el objeto de hacer efectivas las garantías individuales que se otorgan a todos los individuos que se encuentren dentro del territorio nacional; además de todos los medios que acabamos de mencionar es el más efectivo, por representar el control que se hace de los actos de la administración, por medio del poder judicial, con base en el principio de supremacía constitucional, consistente en que la constitución por ser la ley fundamental debe ser observada por todas las autoridades y además la misma constitución establece como medio eficaz para hacer que se cumpla este principio por las autoridades administrativas, al Juicio de Amparo en materia administrativa.

La eficacia del Amparo Administrativo, como el mejor medio de impugnación que tienen los particulares frente a la administración, estriba en que dichos actos son juzgados por una autoridad distinta de aquélla que lo realizó, en cambio en los recursos administrativos es la propia administración quien resuelve sobre la ilegalidad o legalidad del acto impugnado, por lo cual con dichos recursos administrativos el particular no se ve bien garantizado frente a la administración.

El Amparo Administrativo en México, ha tenido mayor aplicación respecto a las cuestiones fiscales, así, se ha constituido en protector de las leyes fiscales para beneficio de los causantes, todo esto a través del ya mencionado principio de legalidad—ya que con base en dicho principio cualquier acto que la autoridad fiscal realice sin apearse a las disposiciones fiscales, puede ser atacado por el causante perjudicado, a través del Amparo, una vez que haya agotado todos los recursos y medios de defensa—que contra tal acto conceda la ley (principio de definitividad, Artículo 107 fracción IV de la constitución), de tal manera que viene a ser una instancia más, que se tiene para combatir los actos de las autoridades administrativas.

En este estudio pretendemos hacer notar cual ha sido el desarrollo del Amparo Administrativo como medio impugnativo a favor de los particulares y sobre todo hacer notar la falta de una regulación especial, para el Amparo Administrativo en la ley de la materia, ya que únicamente el Amparo Agrario es el que tiene un regimen especial , pero con ello no se logra la regulación uniforme y sistematización del Amparo Administrativo.

Por otro lado, urge la completa organización de un buen sistema de los contencioso-administrativo que constituya una verdadera garantía de los derechos del particular frente a la administración y que no se reduzca únicamente a la materia fiscal; --- con lo cual se vería reducido el ejercicio del Amparo Administrativo por los particulares afectados con actos de la administración y se disminuiría el trabajo de los jueces federales encargados de resolver sobre esta materia; ya que el particular ejercitaría el Amparo Administrativo como último remedio, que tuviera para impugnar la violación que le infiere la administración pública.

CAPITULO I

EL JUICIO DE AMPARO .

A).- ANTECEDENTES.- Para consumir el estudio del Amparo Administrativo es menester hacer antes un análisis breve y conciso de la trayectoria que ha seguido — el Juicio de Amparo desde sus orígenes hasta nuestros días.

El tema sobre el origen del Amparo, ha sido muy debatido entre los diversos— autores nacionales formándose corrientes disímolas, una que atribuye el origen del Amparo al jurista Yucateco Lic. Manuel Crescencio Rejón, y la otra que sostiene que el verdadero creador fue el egregio jurista Jalisciense Don Mariano Otero.

Pensamos que el Amparo como medio de control constitucional por órgano — jurisdiccional, tiene antecedentes en la legislación extranjera:

1.- Legislación Inglesa.- La Carta Magna Inglesa de 1215, en su artículo 46 — contenía la Garantía de Audiencia y la de Legalidad al disponer: “Ningún hombre libre puede ser arrestado, expulsado o privado de sus propiedades; sino mediante juicio de sus pares y por las leyes de la tierra”. Esta disposición pasa a la enmienda V de la Constitución Norteamericana de 1787 y también se consagraron dichas garantías de— Audiencia y Legalidad en la Constitución Mexicana vigente, artículos 14 y 16 Constitucionales. (1).

Pero la Carta Magna, sólo contenía una declaración de derechos mas no consagraba un medio jurídico de control o protección para dichos derechos, y no fue sino — hasta cuando surgió el Write of Habeas Corpus en el derecho consuetudinario inglés;— cuando hubo una protección a la libertad personal contra las detenciones arbitrarias.— El Habeas Corpus, se asemeja al Amparo en que ambos tienen como fin salvaguardar — los derechos consagrados en un ordenamiento fundamental y además en que ambos — son medio de control constitucional, pero a la vez existen marcadas diferencias entre— ambas instituciones, ya que el Habeas Corpus procede no sólo contra actos de autori— dad, sino también contra actos de los particulares; lo que no ocurre con el Amparo, — ya que éste sólo precede contra actos autoritarios; otra diferencia consiste en que el — Write of Habeas Corpus sólo protege la libertad personal, a diferencia de nuestra ins— titución que protege otros derechos fundamentales del individuo como son: la igual — dad, la propiedad, la seguridad, etc.

En los Estados Unidos de Norteamérica, la institución de origen inglés fue — plasmada en su sistema jurídico, pero no con el carácter de Juicio Federal, sino que — sólo si la autoridad responsable es Federal, entonces el Juicio se tramitará ante autori— dades de índole Federal; en cambio el Amparo es por esencia un Juicio Federal. Don

(1).- Burgoa Ignacio, “El Juicio de Amparo”. Ed. Porrúa, S. A., México, 1966, 5a. Ed. págs. 167 a 168.

Emilio Rabasa al hablar del Juicio Constitucional, sostiene que el norteamericano no es unitario sino que se compone de varios procedimientos, a diferencia del Juicio de Amparo que es un Juicio Constitucional Unitario. (2).

No obstante, las diferencias que han quedado delineadas, se pueden concluir que tanto el Amparo como el Habeas Corpus son medios de control constitucional y que éste pudo ser antecedente de aquel, pues tanto Don Manuel Crescencio Rejón, como Don Manuel Otero, debieron conocer dicho antecedente y dejarse influir por él. (3).

2.- Legislación Española.- Dentro del derecho antiguo, Español, existieron los llamados Fueros de Aragón, que eran los convenios en virtud de los cuáles el Rey otorgaba ciertas prerrogativas o privilegios a los Aragoneses, quiénes a su vez tenían en la institución del Justicia Mayor, creado por el pacto del Sobrarbe, un guardián de sus derechos, y era el conciliador entre los súbditos y el Rey, e imponía a este último si era necesario el respeto a los derechos Forales. (4).

En 1348, se expidió el llamado "Privilegio General", que contenía derechos fundamentales de los Aragoneses, tales como la libertad personal, y que se protegían de la arbitrariedad del poder público por medio de la institución creada por este mismo Privilegio General y que recibieron el nombre de Procesos Forales que para una parte de la doctrina mexicana es un antecedente hispánico de nuestro Juicio de Amparo, puesto que también es un medio de tutela de los derechos públicos individuales, frente a los actos de autoridad. (5).

Hay autores que también han querido ver en el recurso de: "Obedécese pero no se cumpla", un antecedente a nuestro Juicio Constitucional porque era un medio de tutela de un derecho superior contra disposiciones inferiores o actos de autoridad que adolecían de los vicios de obrepción (cuando era mal informado el Rey sobre la materia a que iba a legislar), o subrepción cuando se le ocultaban circunstancias reales fácticas sobre las que iba a legislar), en cuyos casos el súbdito español hacía uso del recurso de "Obedécese pero no se cumpla", y de esta manera oía con respeto las disposiciones del monarca pero evadía su cumplimiento (6).

(2).- Rabasa Emilio, "El Artículo 14 y el Juicio Constitucional", Ed. Porrúa, S. A., México, 1955, 2a. edición, Págs. 261 a 262.

(3).- Zamudio Héctor, "Juicio de Amparo", Ed. Porrúa, S. A., México, 1964, 1a. Ed. - pág. 371.

(4).- Burgoa Ignacio, "El Juicio...", op. cit. p. 46.

(5).- Pallares Eduardo, "Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo", Ed. -- Porrúa, S. A., México, 1967, 1a. edición, p. 110;

(6).- Burgoa Ignacio, "El Juicio...", op. cit. p. 76.

A nuestro parecer, no se puede considerar al recurso de "Obedézcase pero no se cumpla", como antecedente de nuestro Juicio Constitucional, pues éste es un verdadero proceso en toda la acepción procesal o sea es una concatenación de actos procesales que van desde la demanda hasta la sentencia, en cambio el otro es un recurso, que aunque también es un medio de impugnación, es de menor alcance; (pues como se verá más adelante en el estudio que hacemos de la naturaleza del Amparo, veremos que éste es un Juicio y no un Recurso), esta objeción es de tipo procesal, pero también desde el punto de vista sustantivo se puede objetar el recurso de "Obedézcase pero no se cumpla", como antecedente de nuestro Juicio de Garantías, pues ya que dicho recurso nunca se reguló de manera sistemática, y ni se establecieron en forma precisa los derechos fundamentales que debía proteger, de lo cual se desprende que no existiendo los derechos que tutelar, tampoco es dable pensar en un medio de tutela que se dice existió en la costumbre jurídica Española, puesto que el fin de dicha Institución era velar por un derecho positivo (Escrito o Consuetudinario) superior y éste no estaba establecido en forma precisa, lógico es pensar que la Institución no tuvo la función que se le quiere dar de medio protector de los derechos fundamentales de Españoles.

3.- Legislación Nacional.- Habiendo hecho el estudio somero de los antecedentes del Derecho Inglés, y del Derecho Español, respecto a nuestro Juicio de Amparo, siendo éstos los más importantes, omitimos tocar el estudio de otras legislaciones por considerarlas de menor importancia, por lo cual pasamos al estudio de los antecedentes del Amparo en el derecho positivo mexicano.

En la Constitución de Apátzingán de 1814, se establecieron los derechos fundamentales de los mexicanos siguiendo a la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano franceses de 1789, pero aquí, si bien encontramos plasmadas las Garantías Individuales, no encontramos ningún medio de tutela de dichas Garantías por lo que no vemos ningún antecedente de Juicio de Amparo (7).

LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.

Fue el primer ordenamiento que estructuró jurídicamente y políticamente al México independiente, dicho documento estableció el sistema de gobierno Federal y una división de poderes, pero careció de un capítulo especial de Garantías Individuales por consiguiente tampoco encontramos un antecedente de nuestro Juicio de Amparo en éste documento, pues no existiendo materia a la cual se iba a tutelar, no era necesario un medio de defensa de las Garantías Individuales. Sin embargo, la Constitución de 1824, en el inciso sexto de la fracción V del Artículo 137, establecía un medio de control constitucional por órgano jurisdiccional, al establecer dicha disposición, que la Suprema Corte de Justicia tenía facultad para: "Conocer de las infracciones de-----

(7).- ibidem, págs. 82 a 83.

la Constitución y Leyes generales, según se prevenga por Ley”, sin embargo esto no pasó de ser letra muerta, pues nunca se reglamentó dicha disposición constitucional, por lo cual tal medio de control constitucional no tuvo vigencia (8).

LA CONSTITUCION CENTRALISTA DE 1836

Conocida también como Las Siete Leyes de 1836, en la que se estableció una innovación con la Constitución de 1824, pues se creó un cuarto poder llamado “Supremo Poder Conservador” al cual se le encomendaba la protección y vigilancia de la Constitución Centralista, otorgándose para tal efecto facultades amplísimas, las cuales hacían de dicho poder un verdadero super poder, ya que podía hasta llegar a deponer de su cargo al Presidente de la República por causas previstas en el mismo ordenamiento. La Constitución de 1836, estableció un control constitucional por órgano político tomando el antecedente francés del “Senado Constitucional” de Siete, y las resoluciones del “Supremo Poder Conservador” eran de tipo universal y absoluto o sea Erga Omnes. Aquí no podemos encontrar un antecedente de Juicio de Amparo ya que éste es un medio jurídico y no político de control constitucional y su tramitación culmina con una resolución cuyos efectos son limitados al caso particular; lo que no sucedía con el medio de control político implantado por la Constitución de 1836. (9)

CONSTITUCION YUCATECA DE 1840

En la Constitución Local del Estado de Yucatán, la cual fue inspirada por Don Manuel Crescencio Rejón, quien fue su principal autor y en la que se estableció por primera vez dentro de nuestra historia jurídica los lineamientos esenciales del Juicio de Amparo. Así vemos en el Artículo 53 que establecía: “Corresponde a este Tribunal reunido (Suprema Corte de Justicia) 1.- Amparar en el goce de sus derechos a los que pidan su protección, contra Leyes y decretos de la legislatura que sean contrarios a la Constitución; o contra las providencias del gobernador o ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiera infringido el Código fundamental o las Leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas”.

Artículo 63.- Dicho Artículo disponía: “Los Jueces de Primera Instancia ampararán en el goce de los derechos, garantizados por el Artículo anterior, a los que les pidan su protección contra cualquiera funcionario que no corresponda al orden judicial decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados”.

(8).- Zamudio Héctor, op. cit. p. 372.

(9).- Pallares Eduardo, “Diccionario...”, op. cit. p. 111.

Artículo 64.- Este Artículo establecía lo siguiente “De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el Artículo precedente, remediando desde luego el mal que se les reclama, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías”.

De esta manera los Artículos antes transcritos dan los lineamientos del Juicio de Amparo tal y como hoy se concibe, pues fija el principio de que el Amparo sólo procede a instancia de parte; también establece la relatividad de la sentencia de Amparo que aún (hoy) rige dicha Institución. El Amparo se estableció en la Constitución Yucateca como un medio protector de toda la Constitución y se tramitaba ante la Suprema Corte de Justicia Local cuando las violaciones venían de un miembro de la Legislatura del Estado o del Gobernador; si la violación provenía de cualquier otro funcionario de menor rango conocía del Amparo el Juez de Primera Instancia.

Otra de las innovaciones que introdujo don Manuel Crescencio Rejón, fue el de hacer proceder el Amparo contra las Autoridades Judiciales cuando éstas causaran agravios a los particulares, según disponía el Artículo 64 de dicho ordenamiento Yucateco. Rejón dá gran amplitud al Amparo al hacerlo proceder contra cualquier Autoridad y por cualquier violación a la Constitución, no sólo por violación a Garantías Individuales. (10).

ACTAS DE REFORMAS DE 1847.

Según asienta don Emilio Rabasa, esta Acta de 1847, fue obra absoluta de Don Mariano Otero, aún cuando había otros hombres dentro de la Comisión que tenía que elaborarla. En dicha acta se esforzó Otero por establecer derechos del hombre, pero además estableció un medio para hacerlos eficaces y éste fue el Juicio de Amparo, también llamado por Don Emilio Rabasa Juicio Constitucional en su obra que lleva el mismo título. El Acta de Reformas de 1847, vino a restaurar la vigencia de la Constitución Federal de 1824, con las modificaciones que Otero propuso y en las cuáles una de las más importantes es la de haber creado un sistema combinado de control constitucional, pues al mismo tiempo que establecía un medio jurídico de control directo de la Constitución o mejor dicho de control jurídico a la vez establecía un medio de control político. (11)

Los Artículos 22, 23, y 24 del Acta de Reformas de 1847, establecen el sistema de control político.

Artículo 22.- “Toda Ley de los Estados que ataque la Constitución o las Leyes Generales, será declarada nula por el Congreso, pero ésta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores”.

Artículo 23.- “Si dentro de un mes de publicada una Ley del Congreso General, fuera reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con —

(10).- Burgoa Ignacio, “El Juicio...”, op. cit. p.p. 90 a 91.

(11).- Rabasa Emilio, Op. cit. Págs. 235 a 236.

su ministerio , o por diez Diputados o seis Senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la Ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto. Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, -- quedando anulada la Ley si así lo resolviere la mayoría de las legislaturas”.

Artículo 24.- “En el caso de los Artículos anteriores, el Congreso General y -- las Legislaturas, a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la Ley de cuya invalidez se trate, es o no anticonstitucional, y en toda declaración afirmativa, se insertarán a la letra la Ley anulada y el texto de la Constitución o Ley General a que se oponga”.

Así vemos, que en estos Artículos quedó plasmado el sistema de control político del Acta de Reformas de 1847.

Ahora veremos como se delineó el sistema de control jurisdiccional, fijado en el Artículo 25 que a la letra dice: “Los Tribunales de la Federación, ampararán a -- cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos -- que le conceden ésta Constitución y las Leyes Constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados limitándose dichos Tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que -- verse el proceso sin hacer ninguna declaración general respecto a la Ley o del acto que la motivare.”

Por primera vez dentro de la historia constitucional aparece el Juicio de Amparo en el texto de un documento fundamental y de carácter federal, pues antes el -- Amparo había sido delineado por Don Manuel Crescencio Rejón, pero circunscribiéndolo al Estado de Yucatán.

El amparo concebido por Otero fue de menor alcance, que el ideado por Rejón ya que Otero sólo preveía la procedencia del Juicio de Amparo contra los poderes -- Ejecutivo y Legislativo, y sólo por violaciones a los derechos del hombre establecidos en el Acta de Reformas de 1847; en cambio Rejón hizo proceder el Amparo -- contra el Poder Judicial y ampliaba en materia de procedencia, ya que bastaba cualquier violación a la Constitución Yucateca de 1842, para que procediera el Juicio -- de Garantías, aunque no se violaran los derechos fundamentales del hombre. No obstante es de gran mérito para Don Mariano Otero el haber fijado principios fundamentales, que aún hoy en día rigen la Institución del Amparo como son, al decir Rejón en su obra “El Juicio Constitucional”: (12).

1.- Hacer de la querrela contra una infracción, un Juicio especial y no un re -- curso.

(12).- Ibidem, p. 237.

2.- Establecer la competencia en el Juicio únicamente para los Tribunales Federales.

3.- Prohibir toda declaración general sobre la Ley o acto violatorio (esto es lo que conocemos como principio de relatividad de la sentencia de Amparo).

De esta manera quedó delineada la fisonomía del Amparo, que la Constitución de 1857 aceptó con ciertas modificaciones.

CONSTITUCION DE 1857.

En este documento fundamental, se siguió un sistema de gobierno federal, y se estableció el principio clásico de la división de poderes, el Legislativo y Judicial; además los primeros veintinueve artículos establecían las llamadas erróneamente Garantías Individuales, ya que como observa Rebas, (13) no eran más que los derechos del hombre y la única garantía que contenía la Constitución de 1857 era el Juicio de Amparo, que realmente garantizaba dichos derechos. En esta Constitución ya desapareció el sistema de control político de la Constitución y se tomó la idea de Otero de un control por vía y órgano jurisdiccional, (nada más quedándole mayor extensión en relación al sistema que se estableció en el Acta de Reformas de la Constitución de 1847.)

Los Artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 fijan el sistema de control y dan los principios rectores del Juicio de Amparo.

Artículo 101.- Los Tribunales de la Federación resolverán todas las controversias que se susciten:

I.- Por Leyes o Actos de cualquier autoridad que violen las Garantías Individuales.

II.- Por Leyes o Actos de la Autoridad Federal que vulneren o restrinjan la Autoridad de los Estados.

III.- Por Leyes o Actos de las Autoridades de estos que invadan la esfera de la Autoridad Federal.

Del análisis del Artículo anterior vemos que la fracción primera hace proceder el Amparo contra cualquier Acto de Autoridad, inclusive contra los actos del Poder Judicial; con lo cual se le dá mayor extensión al Juicio, que la que le dió Otero, — pues este sólo lo hacía proceder contra el Poder Ejecutivo y el Legislativo. También la Constitución de 1857, estableció la procedencia del Amparo por la invasión del Poder Federal al Estatal o viceversa, cosa que no previó Otero.

(13).- *ibidem*. p. 249.

El Lic. Don Emilio Rebaso hace una crítica a este artículo 101 de la Constitución de 1857, (14), pues sostiene que limita la procedencia del Amparo a la violación de los primeros veintinueve artículos constitucionales que contienen las Garantías Individuales dejando sin protección gran parte de la Constitución, contra posibles violaciones; puesto que si no hay violación a las Garantías Individuales, no procederá el Amparo aunque se haya violado la Constitución y aún más, señala que la Jurisprudencia de la época se encargó de limitar más el Juicio de Amparo al decir: "El Juicio Constitucional es improcedente contra las Leyes Inconstitucionales mientras no se convierten por la ejecución en actos ofensivos para el individuo".

Artículo 102.- El Artículo 102 versaba de la siguiente manera: "Todos los Juicios de que habla el Artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una Ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupen de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse, sin hacer ninguna declaración general respecto a la Ley o acto que lo motivare".

Cuando la controversia se suscite con motivo de violación de Garantías Individuales en asuntos judiciales del orden civil, sólomente podrá ocurrirse a los Tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la Ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación (esta fue una adición al texto original de la Constitución de 1857 que entró en vigor por Reforma del 12 de Noviembre de 1908). Esto es un antecedente de la procedencia del Amparo Directo contra sentencia civil definitiva. En este Artículo se fijan los principios ya citados con anterioridad: Instancia de parte agraviada, Substanciación Judicial del procedimiento, y la Relatividad de la sentencia.

CONSTITUCION DE 1917

La Constitución vigente de 1917, contiene también un capítulo de Garantías Individuales al igual que la Constitución de 1857, con la diferencia de que no establece que las Garantías Individuales son la base y objeto de las Instituciones Sociales como lo hacía la Constitución de 1857, apartándose así del sistema absoluto, individual liberalista, y más aún, ya no contiene sólo Garantías Individuales, sino que además establece las llamadas Garantías Sociales en los Artículos 3, 27, y 123, — siendo los dos últimos, derechos otorgados a un conglomerado social como lo son la clase obrera o la clase campesina.

La Constitución de 1917 no difiere en el fondo de la Constitución de 1857, en cuanto al sistema de control constitucional; así vemos que el Artículo 101 de la Constitución de 1857, es el mismo que el Artículo 103 de la Constitución vigente que establece: Los Tribunales Federales resolverán toda controversia que se suscite:

(14).- ibidem, pág. 244 a 245.

- 1.- Por Leyes o Actos de Autoridad que violen las Garantías Individuales.
- 2.- Por Leyes o Actos de Autoridad Federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y
- 3.- Por Leyes o Actos de las Autoridades de éstos que invadan la esfera de la Autoridad Federal.

Así, vemos la forma genérica que establece la Constitución de 1917 para la — procedencia del Juicio de Amparo, y en el artículo 107 establece las bases que deben regir el Juicio de Amparo, lo que no ocurría en la Constitución de 1857.

Visto el Amparo en las distintas Constituciones en que ha estado reglamentado desde la Constitución Yucateca de 1842, hasta la vigente de 1917; ya únicamente — nos queda por ver las distintas Leyes reglamentarias del Juicio de Amparo que han existido, y hacer notar las características especiales que le han imprimido a dicho — Juicio de Amparo cada una de las distintas Leyes de Amparo.

Ignacio Burgoa al referirse a las distintas Leyes de Amparo que han existido — establece que pueden clasificarse en tres partes, en la primera se encuentran aque — llas Leyes que se expidieron con anterioridad a la Constitución de 1857, en la se — gunda parte pueden clasificarse las Leyes que tuvieron vigencia en la Constitución — de 1857 y en la tercera parte podemos clasificar a la Leyes que rigieron bajo el imperio de la Constitución de 1917.

PRIMERA PARTE.

Con anterioridad a la Constitución de 1857 no encontramos ninguna ley reglamentaria, sino tan solo el proyecto de José Urbano, que establecía una reglamentación del artículo 25 de la Acta de Reformas de 1847, y en el cual se hacía proceder el Amparo contra actos del Poder Ejecutivo y Legislativo, Federal o Locales — que lesionaran los derechos del individuo establecidos en dicha Acta.

Como se ve sólo se estableció la procedencia del Amparo contra actos del Poder Ejecutivo y Legislativo, no así contra actos del Poder Judicial.

Otro punto interesante en el proyecto de Urbano Fonseca, era el que establecía la competencia de la autoridad que conocería del Juicio de Amparo; así fijó, —

que cuando el acto que lesionaba los derechos del individuo provenía de una autoridad Federal, la Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno era la encargada — de conocer del Amparo; en cambio cuando el acto de autoridad provenía de una — Autoridad Local correspondía a la Primera Sala de dicha Suprema Corte el conocimiento y tramitación del Juicio.

Como se apreciará aquí, no se habla de Amparo Directo o Indirecto, y ni tampoco del tercer perjudicado como parte en el juicio, ya que el proyecto solo hace — mención de la autoridad responsable y del fiscal (hoy Ministerio Público), como partes en el juicio.

“Encontramos un antecedente del incidente de suspensión”, en este proyecto de Urbano Fonseca, al fijar que en los Amparos contra actos de Autoridades Locales se podía pedir ante el Magistrado de Circuito la suspensión temporal de los efectos, o del acto violatorio de las Garantías Individuales.

Este proyecto de ley fue presentado al Congreso en Febrero de 1852, por el Lic. José Urbano Fonseca, que fue Ministro de Justicia durante el Gobierno del Presidente Don Mariano Arista, sin que haya llegado a ser Ley. Trueba Urbina señala que en este proyecto, por primera vez se le denomina a esta Institución “Recurso— de Amparo” (15)

SEGUNDA PARTE

LEY ORGANICA DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 1861

Esta Ley fue promulgada por el Presidente Juárez, pero su vigencia fue corta, debido a la guerra de intervención que terminó con el fusilamiento de Maximiliano, en Junio de 1867, además esta fue la primer ley Orgánica de procedimientos de los Tribunales de la Federación. Esta Ley Orgánica de los Artículos 101 y 102 de la — Constitución de 1857, establecía la procedencia del Amparo ante el Juez de Distrito del Estado en que residiera la Autoridad responsable, el cual después de oír al — promotor fiscal (hoy Ministerio Público), debía declarar si procedía o no el Juicio (Artículo 4o.), en este último caso era apelable ante el Tribunal de Circuito la negativa, quien resolvería durante los seis días después de haber recibido el expediente — sin ulterior recurso. (Artículo 5o.) En caso de que se admitiera por el Juez de Distrito la demanda de Amparo, se debería correr traslado de la misma a la Autoridad responsable y al promotor fiscal (considerados como partes en el Juicio); abierto el período probatorio y una vez dictada la sentencia, ésta podía ser apelada ante el — Tribunal de Circuito cuyas ejecutorias, aún podían ser suplicables ante la Suprema Corte, lo que nos demuestra que el Amparo tuvo tres instancias bajo el imperio de—

(15).- Trueba U. Alberto, “Nueva Legislación de Amparo”, Ed. Porrúa, S. A., México, 1968, 14a. edición, p. 41.

esta Ley cosa que actualmente no sucede. (16).

LEY ORGANICA DE 20 DE ENERO DE 1869.

Esta Ley también fue promulgada por Juárez, bajo el imperio de la Constitución de 1857. En este ordenamiento ya no se dan tres instancias en el Juicio de Amparo pues los Tribunales de Circuito ya no tenían competencia para conocer del Amparo; éste se tramitaba ante el Juez de Distrito, y la sentencia era recurrible de oficio ante la Suprema Corte.

Esta Ley también fijó de manera clara, que el Juez de Distrito podía otorgar en casos de urgencia la suspensión del acto reclamado, con el solo escrito del actor (no estableció en forma expresa la distinción entre la suspensión provisional y la suspensión de oficio como lo hace la Ley Vigente) (17).

Lo más importante de esta Ley fue lo establecido por el Artículo 8o. que decía: "Que era inadmisibile el recurso de Amparo en negocios judiciales", así vemos que de manera expresa y contrariando a nuestro modo de ver, la Constitución de 1857 en su Artículo 101, limitó la procedencia del Amparo, puesto que en este ordenamiento fundamental nada se dice al respecto, y al Artículo 101 habla de que el Amparo procederá contra cualquier acto de autoridad que vulneren las Garantías Individuales; por lo que la Ley Orgánica de 1869, fue más allá de su cometido, que era el de reglamentar el Juicio de Amparo tomando las bases Constitucionales; más no el de limitar su procedencia, contrariando lo dispuesto por el Artículo 101 de la Constitución de 1867.

LEY ORGANICA DE 14 DE DICIEMBRE DE 1882

Esta Ley fue promulgada por el Presidente Manuel González y en la cual se establece en forma expresa la admisión del Amparo en asuntos judiciales, lo cual no existía en la Ley de 1869. Se estableció por primera vez la suspensión de oficio del acto reclamado en casos especiales; también por primera vez se autorizaba al Juez a suplir la queja por error o ignorancia de la parte agraviada concediéndole el Amparo por la garantía cuya violación aparezca comprobada en autos, aunque no se haya mencionado en la demanda (cosa que ocurre en la Ley de Amparo vigente para ciertos casos. por ejemplo cuando en el Amparo en materia agraria el quejoso es un núcleo de población ejidal).

En ésta Ley de 1882, se fija el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, las excusas, recusaciones, impedimentos, y por primera vez se regula la figura del sobreseimiento.(18).

(16).- Burgoa Ignacio, "El Juicio...", op. cit. p. 109.

(17).- Trueba U. Alberto, op. cit. p. 43.

(18).- ibidem, p. 45.

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS FEDERALES DE 1897

Este fue promulgado por el Presidente Díaz en 1897 (sustituyendo a la Ley de 1882). En el capítulo VI de dicho ordenamiento, que se dedicó al Juicio de Amparo, reglamentándolo en la misma forma que la Ley anterior; así estableció, también la procedencia del Amparo en materia judicial, la suplencia de la queja por error del agraviado al citar las Garantías violadas, pero sin cambiar el hecho de la demanda— ni alterar el concepto concreto de violación. La sentencia que concede el amparo, — deja sin efecto el acto reclamado y restituye las cosas al estado que guardaban antes de la violación de Garantías (19). Por ser el Amparo un Juicio Federal, se le reglamentó en el Código de Procedimientos Federales y se le fijaron los rasgos comunes de todo proceso. En esta Legislación ya se esbozó el concepto de “Tercer Perjudicado”, como la contraparte del agraviado en un asunto civil.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE 1909

Este Código vino a substituir la Legislación de Amparo que había en el Código de procedimientos Federales de 1897, y reguló el Amparo en forma igual, haciendo sólo modificaciones no substanciales como la relativa al concepto del tercer perjudicado, a la suspensión a petición de parte, además cambió el nombre de Promotor Fiscal por el de Ministerio Público. Nos parece que este ordenamiento no debió regular el Amparo, ya que aún siendo éste un procedimiento Federal, no siempre versa sobre materia civil por lo cual debió tener su independencia de este ordenamiento. (20).

Las anteriores Leyes Orgánicas que hemos analizado tuvieron vigencia durante el imperio de la Constitución de 1857, pero al ser substituída esta Constitución por la del 5 de Febrero de 1917, lógico fue la creación de una nueva Ley Orgánica en acorde con los Artículos 103 y 107 Constitucionales sobre el Amparo; y esa Ley fue publicada por Don Venustiano Carranza Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en Octubre de 1919.

TERCERA PARTE

LEY DE AMPARO DE 18 DE OCTUBRE DE 1919

Esta Ley en su Artículo 1o. establece la procedencia general del Juicio de Amparo, siguiendo a la Constitución de 1917. En los Artículos 2 y 3 habla de la relatividad de la sentencia y del agravio personal como elementos característicos del Juicio de Amparo.

(19).- Pallares Eduardo, “Diccionario ...”, op. cit. p. 157.

(20).- Trueba U. Alberto, op. cit. p. 45.

En esta Ley ya se enumeran a las partes en el Juicio de Amparo, como lo son: El Quejoso, la Autoridad Responsable, el Tercer Perjudicado y el Ministerio Público Federal.

También la Ley distribuye la competencia entre el Juez de Distrito y la Suprema Corte, la que conocerá del Amparo cuando se interpone contra sentencia civil, o penal definitiva (Amparo directo de acuerdo con nuestra Ley vigente o uni-instancial; siendo Amparo Indirecto cuando conocía del Juicio el Juez de Distrito y que en revisión conocía la Suprema Corte del mismo, por eso también se le denomina bi-instancial).

Lo más notable de esta Ley fue, que junto con el Amparo reguló el recurso de súplica que era un medio procesal que abría una tercer instancia en los Juicios que habían versado sobre aplicación y cumplimiento de Leyes Federales o de Tratados—Internacionales, y de acuerdo con dicha Ley el agraviado podía escoger entre interponer el Juicio de Amparo o el Recurso de Súplica, pero una vez interpuesto alguno de los dos, ya no podía interponer el otro porque se excluían (posteriormente se su primió el Recurso de Súplica); creemos que no fue apropiado regular 2 Sistemas diferentes en esencia en un mismo ordenamiento, ya que la súplica no tenía como fin el control de la Constitución y no era un proceso autónomo como lo es el Amparo, ni tampoco la súplica tenía como objeto salvaguardar las Garantías Individuales como ocurre en el Amparo. (21).

LEY DE 30 DE DICIEMBRE DE 1935

La Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal fue promulgada por el Presidente Lázaro Cárdenas y publicada en el Diario Oficial el 10 de Enero de 1936 (esta Ley aún nos rige con sus respectivas reformas).

Esta Ley creó el Amparo Directo en materia obrera, del cual conocería en única instancia la Sala de Trabajo de la Suprema Corte de Justicia, ya que anteriormente en la Ley de 18 de Octubre de 1919, sólo procedía el Amparo Directo en materia penal y en materia civil (actualmente con la Reforma de 30 de Abril de 1968 procede también el Amparo Directo en materia administrativa).

Otra innovación de esta Ley se refiere a los daños y perjuicios que podría causar la suspensión del acto reclamado a la familia obrera, impidiéndoles subsistir mientras el Amparo se resolvía en definitiva. Así que la Ley estableció que tratándose de laudos de las juntas de conciliación y arbitraje, la suspensión se concede en los casos en que a juicio del Presidente de la Junta respectiva no se ponga a la parte que ob-

(21).- Burgoa Ignacio, "El Juicio...", op. cit. p. 112.

tuvo el laudo favorable, si es la obrera, en peligro de no poder subsistir mientras se resuelve en el Juicio de Amparo, en cuyo caso sólo se suspenderá la ejecución, en — cuánto exceda de lo necesario para asegurar tal subsistencia. En general esta Ley se compone de cinco títulos, sobre reglas generales del Juicio de Amparo, ante el Juez de Distrito, del Juicio de Amparo ante la Suprema Corte de Justicia, de la Jurisprudencia de la Suprema Corte y la responsabilidad en los Juicios de Amparo.(22).

El 19 de Febrero de 1951, aparece publicada en el Diario Oficial, la Reforma que a esta Ley hace el Lic. Miguel Alemán, de la cual lo más importante es la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito, para conocer de Amparo Directo, — cuando la demanda se fundaba en violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento o cuando se tratara de sentencias en materia civil o penal contra las que no proceda recurso de apelación, cualesquiera que sean las violaciones alegadas (actualmente ya no ocurre ésto debido a las reformas publicadas el 30 de Abril de — 1968 que amplían la competencia de estos tribunales como veremos mas adelante). Otra innovación de esta Reforma de 1951, fué la creación de la suplencia de la queja en materia de trabajo, en favor de la parte obrera, como un medio de protección a la clase trabajadora dentro de un sistema de protección social y complementando la Garantía Social contenida en el Artículo 123 Constitucional.

El 4 de Febrero de 1963, se publicaron Reformas a esta Ley de Amparo en — materia agraria, para darle al Amparo una mayor función social, al pasar de un instrumento de protección individual a un medio de defensa de un conglomerado social, como lo es la clase campesina que ve en el Amparo un medio para preservar — las Garantías Sociales consagradas en el Artículo 27 Constitucional. Estas reformas establecieron la suplencia de la queja Agraria, la falta de términos para promover — Amparo en materia agraria por núcleos de población, la suplencia de actos reclamados, la actividad oficiosa de los Tribunales de la Federación para aportar pruebas en esta clase de Amparos (por lo que nosotros vemos en esta Reforma, que de un sistema probatorio dispositivo, se ha pasado al inquisitivo, cosa contraria a nuestro — sistema, pero que se justifica en parte por los intereses sociales que están en juego).

REFORMAS DE 1968.

El 30 de Abril de 1968, fueron publicadas las mas recientes reformas a nuestra Ley de Amparo y que como fin primordial tienen el de acabar con el rezago de Amparos y hacer más rápida y expedita la administración de Justicia, sin cambiar — radicalmente la Institución del Amparo.

Las Reformas empiezan con el cambio del Título de “Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal” por el de “Ley de Amparo, Regla —

(22).- Trueba U. Alberto, op. cit. p.p. 46 a 47.

mentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, cambio que carece de relevancia.

Una Reforma importante fue la que se estableció en el Amparo Directo, que — tanto la Suprema Corte de Justicia como los Tribunales Colegiados de Circuito, en su caso, serán competentes para conocer del Amparo que se entable en contra de — sentencias definitivas dictadas por Tribunales Administrativos, Penales, Civiles, o — Laudos de los Tribunales de Trabajo, teniendo facultades para analizar tanto las violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento como las violaciones de fondo (en esta Reforma ya se establece por primera vez la procedencia del Amparo Directo en materia administrativa, además ya no se estableció la bifurcación competencial en Amparo Directo como ocurría antes, debido a que los Tribunales Colegiados de Circuito solo conocían violaciones procesales y la Suprema Corte de Justicia tenía facultad exclusiva para conocer de las Violaciones de fondo) .

Otra Reforma importante es la que se instituyó en la Fracción V del Artículo 74, que además del sobreseimiento establece la caducidad de la instancia, algo notable ya que además de ser muy técnico evita injusticias como las ocurridas con anterioridad a esta Reforma, puesto que esta fracción establecía el sobreseimiento del Juicio de Garantías (en materia civil o administrativa) por la inactividad procesal durante 180 días consecutivos; lo cual daba lugar a que en los Amparos Indirectos en que se hubiera dictado sentencia y habiendo sido recurridas en revisión ante la Suprema Corte, ya por el tercer perjudicado o por la Autoridad Responsable, el quejoso que había obtenido en primera instancia sentencia favorable estaba en la obligación de promover (a pesar de que el no había interpuesto el recurso), para evitar el sobreseimiento por la inactividad procesal por 180 días, con lo cual el Juicio de Garantías se desvanecía y quedaba sin efecto la sentencia dictada en primera instancia por el Juez de Distrito, no porque fuera antijurídica o infundada, sino porque se había incurrido en inactividad procesal del quejoso, en la tramitación de la revisión, — cosa que era sumamente indebida, y que daba origen a dos situaciones injustas: Revivía actos considerados judicialmente inconstitucionales y substituía por un auto, la sentencia que así lo había considerado. (23)

Con la Reforma que se le hizo a la Fracción V del Artículo 74 de la Ley de Amparo se subsanó el error que contenía y se acabó con las injusticias a que daba lugar, así la adhesión al Artículo 74 Fracción V segundo párrafo dice: “En los Amparos en revisión, la inactividad procesal o la falta de promoción del recurrente durante el término indicado (300 días, incluyendo los inhábiles), producirá la caducidad de la Instancia. En ese caso el Tribunal revisor declarará que ha quedado firme la sentencia recurrida. Así, ya se estableció la verdadera caducidad de la instancia — por inactividad procesal (300 días) en el recurso de revisión y la Ley ya establece — que es el recurrente el que tiene que promover para que no opere dicha caducidad,—

(23).- Burgoa Ignacio, “El Juicio...”, op. cit. p. 456.

con lo cual ya se liberó al quejoso de estar promoviendo, aún cuando él no hubiera sido el recurrente, por el hecho de no verse afectado con el desvanecimiento del fallo favorable que había obtenido en primera instancia.

Otra de las ventajas de haber establecido la caducidad es que al proceder ésta (por inactividad procesal o por no promover el recurrente en el lapso de 300 días), establece la Ley que el Tribunal revisor declarará que ha quedado firme la sentencia recurrida, con lo cual se viene a acabar con el vicio que se había creado entre los litigantes, que al obtener en un Amparo Indirecto en materia civil o administrativa, un fallo desfavorable interponían el recurso de revisión dolosamente, para provocar que pasaran los 180 días sin promover ellos, ni tampoco el quejoso, con lo cual obtenían que se desvaneciera el fallo de primera instancia.

Con esto damos por terminado el análisis de las diversas Leyes de Amparo que han existido hasta nuestros días, por lo cual terminamos el estudio de los antecedentes del Amparo.

B).- CONCEPTO.- Para procurar dar un concepto del Juicio de Amparo, es necesario tratar justamente el tema tan debatido en la doctrina, acerca de la naturaleza jurídica de la Institución, y una vez establecida esta, será ya más fácil elaborar un concepto.

Se discute si el Amparo es un juicio o un recurso, un proceso o una institución, concluyendo el Lic. Eduardo Pallares en que es un Juicio, por regla general, un Recurso extraordinario en determinados casos y una Institución Jurídica. (24).

Tradicionalmente y por razones de fuerza de la costumbre se ha dado equivalencia a los términos Proceso y Juicio, aunque en razón a la verdad, en estricto sentido, Juicio es el razonamiento en que se basa el Juez al dictar su fallo en el proceso. Pero tomando en cuenta que entre nosotros, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha entendido por Juicio: "El procedimiento contencioso desde que se inicie, en cualquier forma hasta el fallo definitivo" (25). Debemos aceptar la equivalencia entre Juicio y Proceso; pues vemos que algunos autores como el Lic. Fix Zamudio, sostiene que el Amparo es un Proceso Constitucional, y en el desarrollo de su obra, establece una distinción entre Recurso y Proceso. Siguiendo a Guasp; establece que el Recurso es un medio de impugnación procesal, cuya finalidad es la reforma de la resolución judicial correspondiente, pero sin romper la unidad del proceso en el cual se hace valer y por tanto, constituye sólo un procedimiento y no un verdadero proceso. Y sigue estableciendo más adelante, que el Amparo, aún aquel que se hace valer contra resoluciones judiciales, tiene relativa autonomía respecto del proceso en el cual se dictan dichas resoluciones, en virtud de que hay un cambio

(24).- Pallares Eduardo, "Diccionario...", op. cit. p. 15.

(25).- Tesis 595, p. 1073, del apéndice al Semanario Judicial de la Federación, publicado en el año de 1955.

de materia (cambia el conflicto) y de sujetos (cambian las partes), (26). Además otra distinción entre Recurso y Juicio de Amparo, consiste en que el Recurso es un remedio procesal de los llamados de impugnabilidad, o sea que tienen por fin obtener la Reforma de la resolución, en cambio el Amparo, aún en materia judicial es un remedio procesal de invalidación o sea que tiende a anular el Acto contra el cual se encamina. Concluye el citado autor que el Amparo es un proceso Constitucional porque sus lineamientos los establece la constitución en sus Artículos 103 y 107, y además porque su objeto es proteger a la Constitución.

Siguiendo analizando la naturaleza del Amparo, nos encontramos con las ideas del Lic. Emilio Rabasa, quien establece en su obra "El Artículo 14 Constitucional", que la Ley es impotente para cambiar la naturaleza de las cosas (se refiere al Artículo 102 de la Constitución de 1857 que llamaba el Amparo "Juicio"); y establece la diferencia entre juicios y recursos diciendo, que esta depende de la naturaleza de la reclamación que los origina, y se funda en la diferencia irreductible entre el todo y la parte: El Juicio no se inicia, sino intentada una acción para reclamar la satisfacción de un derecho; comienza por la demanda y concluye por la sentencia que causa ejecutoria; el recurso se entabla sobre una resolución judicial para reclamar la revisión y tiene por objeto que se corrija la mala aplicación de una Ley. Prosigue dicho autor diciendo, que establecida la diferencia de conceptos y según establece la Ley, el Amparo puede ser un Juicio o puede ser un Recurso. Es un Juicio el Amparo, cuando se funda en cualquier violación Constitucional, menos en la del Artículo 14; pues dichas violaciones dan lugar a que se ejercite una acción en el Amparo con el fin de satisfacer el derecho violado, y dicho Juicio fenece por la sentencia de la Suprema Corte. Pero tratándose de la violación del Artículo 14 Constitucional el procedimiento Federal tiene todos los caracteres y la naturaleza del Recurso pues la función de la Suprema Corte, consiste en revisar, si hay o nó, una mala aplicación de la Ley en los procedimientos comunes. El Lic. Rabasa llama al Artículo 14 Constitucional rebelde, por ser de naturaleza diversa a los demás Artículos de la Constitución, y le atribuye a este Artículo el origen de la discusión sobre si el Amparo es un Juicio o es un Recurso. (27).

Para el Lic. Ignacio Burgoa, el Amparo es un Juicio protector de las Garantías Individuales y en general de toda la Constitución, a través de las Garantías de Legalidad establecidas en los Artículos 14 y 16 Constitucionales, y establece que además el Amparo es protector de la Legislación secundaria contra sentencias civiles o penales, o contra laudos laborales por indebida o inexacta aplicación legal. (28). Por esto último lo denomina recurso extraordinario de legalidad, en virtud de la función que le atribuyen al Amparo, los Artículos 14 y 16 Constitucionales.

El mencionado autor establece, que el Amparo con su calidad de recurso extraordinario de legalidad, hizo inútiles a los recursos de Súplica (en materia Federal) y

(26).- Zamudio Héctor, op. cit. p.p. 93 a 97

(27).- Rabasa Emilio, op. cit. p.p. 261 a 262.

(28).- Burgoa Ignacio, "El Juicio...", op. cit. p.p. 156 a 157.

al de Casación (en el orden Común); ya que por Reforma del 18 de enero de 1934 a la Fracción 1 del Artículo 104 Constitucional se suprimió el recurso de Súplica — que se interponía ante la Suprema Corte de Justicia, y provocaba una tercera instancia cuyo objeto era confirmar, revocar o modificar, las sentencias dadas en segunda instancia en los Juicios Civiles o Criminales que versaban sobre aplicación o cumplimiento de las Leyes Federales; pero este recurso fue reemplazado por el Amparo.

Por lo que respecta a la Casación consagrada en el Código de Procedimientos civiles de 1884 para el Distrito Federal; podía interponerse por violación a las Leyes de fondo o a las de procedimiento, y sus efectos eran anular la sentencia, cosa que en el Amparo también ocurre y que tiene la misma similitud, según dicho autor en tratándose de los Amparos Directos, o sea aquéllos que proceden contra sentencias definitivas del orden civil, penal o administrativo o contra laudos definitivos dictados por las juntas de conciliación y arbitraje (29).

El autor ya citado aceptando que la naturaleza del Amparo es la de un Juicio, propone la siguiente definición: El Juicio de Amparo Mexicano es un medio de control constitucional ejercido por órganos jurisdiccionales en vía de acción (30).

Ya vista parte de la doctrina y no profundizando en el estudio de la naturaleza del Amparo, por no ser el objeto de este estudio, pasaremos a ver someramente cuál ha sido el punto de vista de la Suprema Corte de Justicia al respecto. Para dicho Tribunal, el Amparo no es un recurso estricto sensu, sino que es un Juicio (proceso autónomo) independiente de aquél en que surge el acto reclamado y así establece: “En el Juicio de Amparo sólo se discute si la actuación de la autoridad responsable violó o no Garantías Individuales, sin que sea dicho Juicio una nueva instancia de la jurisdicción común; de ahí que las cuestiones propuestas al examen de Constitucionalidad deban apreciarse tal como fueron planeadas ante la autoridad responsable y no en forma diversa o en ámbito mayor” (31).

Vista parte de la doctrina y la opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la naturaleza del Amparo y estando acordes ambas de que se trata de un verdadero Juicio, ya sólo nos falta analizar la naturaleza que le atribuyen las Leyes que regulan el Amparo, cosa que veremos enseguida:

En la Constitución Yucateca de 1840, que fue donde se reguló por primera vez el Amparo, aunque la Ley no lo estableció, el Artículo 63 disponía: “Los Jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados por el Artículo anterior a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestio-

(29).- *ibidem*, p. 162.

(30).- *ibidem*, p. 166.

(31).- Informe correspondiente al año de 1945, Tercera Sala, p. 60, exp. 6226/39, -- Piedad Nieto de Marquez.

nes que se susciten sobre los asuntos indicados”.

En el Acta Constitutiva y de Reformas de 18 de Mayo de 1847; se le atribuye al Amparo la naturaleza de proceso (autónomo) al establecerlo así el Artículo 25 — que disponía: “Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta — Constitución y las Leyes Constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos Tribunales, a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el “proceso”, — sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley o del acto que lo motivare” (32).

Por lo que respecta a la Constitución de 1857, esta fija de manera expresa en su Artículo 102, que el Amparo es un Juicio, y en el Artículo 101 los casos de procedencia del Amparo, pero sólo transcribiremos el Artículo 102 por ser de mayor— importancia para el tema que tratamos, establece dicho Artículo: “Todos los Juicios de que habla el Artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada por — medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una Ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer — ninguna declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare” (33).

La Constitución vigente de 1917, establece en su Artículo 103 los casos en que procede el Amparo y en el Artículo 107 las bases que rigen el Amparo y así vemos que la fracción primera establece: “El Juicio de Amparo se seguirá siempre a instan— cia de parte agraviada”, también la Constitución vigente establece que el Amparo es un verdadero Juicio y no un Recurso.

Ya analizadas la doctrina y la jurisprudencia, así como las Leyes Fundamenta— les que han regulado el Amparo y encontrándose una unificación de criterio, nos su— mamos al mismo, aceptando la corriente que sostiene que el Amparo es un juicio, y ya determinada la naturaleza del Amparo propondremos un humilde ensayo sobre el concepto de Amparo, basándonos para ello en los antecedentes de la doctrina y prin— cipalmente en la legislación positiva, y así podremos decir: “Que el Amparo es un— Juicio establecido en la Constitución, con el objeto principal de proteger las Garan— tías Individuales establecidas en la misma; además es un medio de protección del sis— tema federal y de una manera extraordinaria se estableció para proteger la constitu— cionalidad en los actos de autoridad y vigilar la legalidad de las resoluciones judicia— les, basándose en los Artículos 14 y 16 Constitucionales”.

(32).- Tena Felipe, “Leyes Fundamentales de México”, Ed. Porrúa, S. A., México, — 1964, 2a. edición, p. 475.

(33).-ibidem, p. 624,

CAPITULO II

AMPARO ADMINISTRATIVO

I.- MEDIOS DE DEFENSA DE LOS PARTICULARES FRENTE A

A LA ADMINISTRACION

A.- Antecedentes.

Para hacer un pequeño análisis histórico sobre los medios que ha tenido el particular a través de las distintas épocas en que ha vivido, para contrarrestar o atacar algún acto de autoridad que le hubiera causado perjuicio, hay que empezar buscando cual fue dentro de las legislaciones antiguas la que reguló algún medio de defensa, así mismo cuales eran las características de dichos medios de defensa.

Remontándonos a la época en que vivió el hombre en situación primitiva, nos podremos percatar que si es cierto que el hombre jamás pudo vivir aislado como sostenía Aristóteles, por ser el hombre por naturaleza sociable, también es cierto que dicha sociedad primitiva no pudo estar organizada de tal modo que existiera un gobierno político que fuera el encargado de dirigir a ese grupo social, y mucho menos se puede pensar en la existencia de un derecho (escrito o consuetudinario), que sirviera de base y fundamento para la actividad de dicha autoridad, era la época en que imperaba la ley del más fuerte para lograr la sobrevivencia humana, por lo cual no vemos ningún medio de defensa que tuvieran los particulares, para limitar los actos de Autoridad.

En el derecho Romano podemos encontrar, ya algunos antecedentes de los medios que hoy en día tienen los particulares frente a la administración, a pesar de que en aquella época no se regulaban dichos medios de defensa en una forma tan completa como ocurre actualmente, y ni se tenía el concepto de autoridad administrativa que se tiene en la actualidad, pero de todos modos los antecedentes del derecho Romano son muy importantes y de mucho valor, ya que fue un intento de poner por primera vez una limitación a los actos de los funcionarios que se consideraban lesivos para los derechos del particular, esto ocurrió durante la época de la República, en donde la apelación surgió por primera vez y cuyo ejercicio se dividía en judicial y extrajudicial(34). La apelación judicial se formulaba contra sentencias definitivas y sólo excepcionalmente contra interlocutorias, pero la apelación extrajudicial se promovía CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS, TALES COMO EL NOMBRAMIENTO DE LOS DECURIONES, ASI MISMO TAMBIEN. DICHO RE -

(34).- Pallares Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil" Ed. Porrúa, S. A. - México. 1963 4a. Edición, P. 643.

CURSO PROCEDIA CONTRA LAS RESOLUCIONES QUE IMPONIAN UNA MULTA. Pero éstos medios no otorgaban al particular una verdadera protección contra los actos de las autoridades Romanas, ya que el mismo derecho Romano establecía la improcedencia de la apelación contra las resoluciones del Príncipe (35), tampoco procedía contra las resoluciones del Senado, todo ésto debido a que la organización Romana era de tipo imperial en la que no había más autoridad que la del Príncipe y cuyos actos no eran impugnables, por lo que los medios de defensa de que gozaron los particulares en esa época fueron muy rudimentarios.

En la edad media, la situación de los particulares frente a la autoridad (señor feudal) sufrió un retroceso con relación al derecho Romano, pues los individuos fueron considerados como siervos, (esclavos de la tierra), y respecto de los cuáles el señor feudal tenía poder absoluto sobre sus personas, y fue hasta fines de la edad media (S.XV), cuando el desarrollo de las ciudades libres logró imponerse al señor feudal y exigirle salvoconductos o cartas de seguridad, donde se limitaba la autoridad del señor feudal y se sometía dicha autoridad al principio de legalidad en beneficio de los ciudadanos. Pero aún con el triunfo que tuvo la ciudad sobre el señor feudal, no hubo medios efectivos para la protección del individuo.

Ahora cabe hacer el análisis del derecho Español, por ser el que tuvo una influencia mas directa en nuestro derecho, podemos decir que sólo analizaremos los ordenamientos Españoles, que para nuestro objeto son de mayor importancia, empezando por las legislaciones mas antiguas del pueblo Español, encontramos el llamado "Fuero Juzgo", o Libro de los Jueces, el cual fue producto de los visigodos y contenía una limitación de tipo moral para la autoridad del rey y que se expresaba: "Sólo será rey si hiciere derecho, y si no lo hiciere no será rey", con lo cual no se daba ningún medio eficaz para que el gobernado pudiera impugnar algún acto del rey que fuera lesivo y contrario al derecho. Esta situación se reafirmó en "Las Siete Partidas", elaboradas bajo el imperio del rey Alfonso X, pues en la segunda partida se establece que la soberanía radica en el Monarca por derecho divino, decretándose el régimen de Monarquía absoluta, y en otra disposición de la misma partida se decía, que entre el rey y sus gobernados no debía existir ningún límite que restringiera la actividad real, que no fuera la propia conciencia del Monarca encausada por reglas morales, por lo que la situación de indefensión del particular ante el poder público siguió existiendo; y sólo se dependía de la buena voluntad del Monarca; pero en el Siglo XII, surgió en el Derecho Español, la institución de Justicia Mayor cuya función era el hacer cumplir los fueros existentes a favor de los subditos y frente al rey, limitando de ésta forma la actividad arbitraria y despótica del rey a favor de los gobernados. En esta época los particulares ya contaban con los medios para impugnar los actos de la autoridad administrativa (Los medios eran los procesos forales) que violaban el principio de legalidad, apartándose de los fueros, así

(35).- Toda apelación supone un Magistrado de orden superior que la resuelva.
 ibidem, p. 643.

mismo se puede ver que la "novísima recopilación" de leyes de España estableció un medio de defensa en beneficio del particular cuando se violara en su contra el derecho natural o el consuetudinario que eran los que tenían una jerarquía superior dentro del sistema, y dispuso: "Establecemos que si en nuestras cartas mandáremos algunas cosas en perjuicios de partes, que sean contra ley o fuero o derecho, que tal cosa sea OBEDECIDA Y NO CUMPLIDA, no embargante que en ella se haga mención general o especial de la ley o fuero u ordenamiento contra quien se diere, contra las leyes y ordenanzas por nos hechas en cortes con los procuradores y villas de nuestros reinos"(36), el profesor Burgoa al comentar ésta disposición, la vé como un antecedente de la reconsideración administrativa actual, en virtud que se interponía o se apelaba ante el rey mismo, para no cumplir con alguna orden de su majestad que el subdito consideraba violatoria de sus derechos, con lo cual quedaba sin efecto el acto impugnado; éste recurso no tuvo una regulación expresa, sino que fue tomando estructura en la práctica jurídica. El mismo autor señala que este recurso tuvo aplicación en la Nueva España, según se desprende de las crónicas de Bernal Diaz del Castillo, por lo cual creímos necesario mencionar como antecedentes de las vías impugnativas que contra los actos de la administración conceden a los particulares las leyes actuales que rigen en nuestro país, las cuáles tuvieron que dejarse influir por el derecho Español que a través de la conquista se trajo a la Nueva España y que posteriormente influyó en el derecho que surgió en el México Independiente.

Creemos necesario hacer el análisis de las defensas que los subditos de la Nueva España tenían en contra de los actos de las autoridades virreinales, dentro de esos medios se encuentra la apelación que los habitantes de la Nueva España podían interponer ante las audiencias reales de indias contra actos o decretos del virrey o gobernador que le causara agravio, para que dichos actos se confirmaran o revocaran.

Dentro de los antecedentes que podemos mencionar en la época de la Colonia se encuentra el real decreto de 20 de Diciembre de 1776, creador de la Real y Suprema Junta de Apelaciones. También cabe hacer mención especial a la Constitución de Bayona de 7 de Julio de 1808, la cual es señalada por Carrillo Flores como primer antecedente entre nosotros del contencioso-administrativo, en virtud de que dicha Constitución creaba un Consejo de Estado similar al Francés, otorgándole una jurisdicción administrativa (37) ésto debido a que en esa época España se encontraba dominada por Napoleón, pero el Consejo de Estado creado por la Constitución de Bayona fue suprimido en la Constitución de Cádiz de 1812.

De esta forma se ha podido apreciar en forma general, cual ha sido la evolución de los medios de defensa que contra la administración han tenido los particulares, y en forma particular los antecedentes del derecho Español que en la Nueva España tuvieron vigencia y que fueron sin lugar a duda un antecedente de nuestros actuales recursos administrativos, y respecto a la Constitución de Bayona podemos—

(36).- Burgoa Ignacio, "El Juicio...", op. cit. p. 76.

(37).- González P. Jesús, "Derecho Procesal Administrativo", Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, 2a. edición, T. I, p. 449.

decir que pudo haber influido en los creadores de nuestro sistema contencioso-administrativo.

B.- Recursos Administrativos.

En el Estado de Derecho, como lo es el nuestro, las funciones y la estructura de los poderes, se basan en una ley, pues lo característico de un Estado de Derecho es que toda actividad de los funcionarios, debe estar fundada y motivada en una norma jurídica, por lo cual cuando apartándose de la norma que condiciona su actuación, las autoridades administrativas realizan un acto y éste es lesivo para los intereses o derechos de los particulares, éstos últimos tendrán el derecho de exigir a las autoridades que cumplan con el principio de legalidad el cual es un derecho público subjetivo de todos los particulares, pues así lo establece el Artículo 16 constitucional que a la letra dice: "Nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"; como podemos apreciar la constitución emplea el término "Nadie puede ser molestado" con lo cual quiere decir que toda persona está a cubierto de ser afectada por cualquier acto de autoridad. La mencionada garantía de legalidad otorga a favor del particular varios derechos como son: el derecho a la competencia, es decir que la autoridad que ordena el acto debe hacerlo en uso de las facultades que le confiere la ley declarando la competente en la materia, ya que si la autoridad que ordena el acto no es la facultada, aunque funde y motive el mencionado acto no se estará cumpliendo con el principio de legalidad Vgr. cuando por infracción al Código Sanitario, la Secretaría de Hacienda impusiera una multa, evidentemente que no estarían cumpliendo con el principio de competencia, ya que la competente para imponer multas por violación al Código Sanitario, es precisamente la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Siguiendo analizando los derechos que otorga el principio de legalidad a los particulares, nos encontramos con el derecho a la forma, o sea que el acto que emita la autoridad debe constar por escrito, según lo establece la constitución, de tal suerte que si el mandamiento lo dá el Superior Jerárquico en forma verbal para que lo ejecute la autoridad que está bajo su dependencia, no se habrá cumplido con el mencionado principio de legalidad. Otro de los derechos de que es titular el particular en virtud del principio de legalidad a que deben sujetarse a las autoridades es el de que los actos de éstas deben estar fundados, es decir basándose en una ley y deben realizarse sin apartarse de los términos de la misma, de tal suerte que si el acto no está previsto en la ley la autoridad que lo dicta o ejecuta estará actuando arbitrariamente y por tanto quebrantando el principio fundamental de legalidad previsto en el artículo 16 de la Constitución Mexicana. Por último, el acto de la administración para que cumpla con el principio de legalidad debe estar motivado, esto es que el acto debe ser producto de la adecuación del caso concreto al supuesto abstracto previsto por la ley, o sea que la autoridad al emitir el acto debe dar las razones por las cuáles considera que el particular se encuentra dentro de la hipótesis prevista por la ley que funda el acto.

derá en caso de que la autoridad no obstante de saber que debe regirse por el principio de legalidad realiza actos que se aparten de la norma jurídica y dichos actos lesionen a los particulares? , desde luego que lo primero que pensamos es que sería injusto no — proteger los derechos de los particulares, no dándoseles un medio con el cual pudieran obtener la reforma, retiro o nulificación del acto administrativo; pero ahora cabe hacernos otra pregunta, ¿Cuáles son los medios que la ley otorga al particular para protegerse de la administración? , éstos medios para proteger los derechos de los particulares pueden ser, según Fraga (38), indirectos y directos:

Los medios indirectos consisten en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa, como lo son: la regularidad en la marcha de ésta, su eficacia, el control que las autoridades superiores tienen sobre las inferiores, en síntesis— la autotutela que desarrolla la administración en su seno para la protección de los derechos de los administrados. Pero éstos medios no facultan al particular para exigir de la administración la revisión de la legalidad o la oportunidad del acto, ni la administración está obligada a revisar el acto que ha causado agravio al particular.

Los medios directos, para la protección de los derechos de los particulares que establece la ley, sí facultan al particular para exigir que la administración haga una revisión de la legalidad u oportunidad del acto administrativo, y, a su vez la administración se encuentra obligada a llevar a cabo dicha revisión; el profesor Gabino Fraga en su obra “Derecho Administrativo” sostiene que los medios directos que la ley establece para la protección de los derechos de los particulares, se pueden clasificar según las autoridades que intervienen en: recursos administrativos y acciones jurisdiccionales; en los recursos administrativos es la propia administración la que conoce y resuelve el recurso, ya sea la autoridad que dictó el acto u otra diferente, en cambio las acciones jurisdiccionales se resuelven por Tribunal Administrativo que es independiente a la administración activa, o sea que en los recursos administrativos hay un control administrativo de los actos de la administración, pues es ella misma quien decide sobre su legalidad o ilegalidad, en cambio en el otro caso hay un control jurisdiccional de los actos de la administración, que se lleva a cabo por un tribunal independiente de la administración activa, pero al mismo tiempo del poder judicial como ocurre en México— con el Tribunal Fiscal de la Federación.

Siguiendo analizando la doctrina Mexicana nos encontramos con la clasificación que deducimos de la obra “Derecho Procesal Administrativo” (39) de Nava Negrete, respecto de los medios de control de los actos de la administración, de que goza el particular cuando la administración coloca sus actos fuera de los límites marcados por la ley con perjuicio del particular, estos medios son de tres tipos:

De orden legislativo o parlamentario; dentro de estos medios menciona la interpelación, (derecho que ejercen las cámaras para dirigir preguntas sobre asuntos admi-

(38).- Fraga Gabino, “Derecho Administrativo”, Ed. Porrúa, S. A., México, 1963, 10a. edición, p. 459.

(39) Nava Alfonso, “Derecho Procesal Administrativo”, Ed. Porrúa, S. A., México, — 1959, 1a. edición, p.p. 39 a 51.

trativos al gobierno o a algún ministro) la resolución, (es un derecho por el cual el parlamento puede hacer una invitación al gobierno para que adopte una conducta determinada en materia administrativa), la encuesta, (es el derecho que permite a las cámaras nombrar comisiones de su seno para investigar hechos ocurridos en el campo Administrativo). Por lo que toca a estos medios, creemos que son inoperantes dentro de nuestro derecho, ya que no le dan una verdadera protección al particular frente a la administración, y sobre todo porque vivimos dentro de un sistema presidencial y no parlamentario.

De orden administrativo; aquí se señala la autotutela, consistente en el buen funcionamiento de la administración, y que sólo de modo indirecto beneficia al particular, ya que éste nunca tendrá facultad de exigirle a la administración; como ejemplo, de la autotutela, Nava Negrete, cita el caso que prevía el artículo 218 fracción II, del Código Fiscal ya abrogado, y que establecía: que los proveídos que las delegaciones calificadoras fiscales del impuesto sobre la renta, las Oficinas Federales de Hacienda u Oficinas Receptoras dicten consignando multas mayores de cien pesos por concepto de infracciones fiscales, tendrán carácter provisional y se enviarán a la Secretaría de Hacienda (Procuraduría Fiscal de la Federación) para que ésta de oficio haga un nuevo examen del caso y el proveído provisional, con el fin de modificar o confirmar ésta de oficio. Como se verá, era la propia autoridad de oficio quien trataba de impedir la violación de los derechos de los particulares por eso lo encuadra como ejemplo de autotutela. También coloca dentro de los medios de orden administrativo que posee el particular para controlar la juridicidad de los actos de la organización, el hecho de que el particular interviniera en la elaboración del acto administrativo para vigilar que no se lesionen sus derechos, y hacer mención al "Procedimiento de oposición", respecto del cual dudamos que sea un verdadero medio de protección del particular frente a la administración ya que en el procedimiento de oposición se disputan dos particulares, el derecho preferente para que se les otorgue una concesión siendo que hay ausencia en éstos casos de un conflicto entre administrado y administración, pues siendo una facultad discrecional de la autoridad el otorgar o no una concesión no se puede pensar entonces, que la oposición sea un medio de defensa del particular contra acto de la administración. Dentro de los medios de orden administrativo que tiene el particular para protegerse de los actos de administración también encuadra, a los recursos administrativos de los cuáles veremos enseguida su concepto, su naturaleza, elementos que lo integran y la clasificación de dichos recursos, así como diversos recursos administrativos, que prevé la legislación Mexicana.

Medios de orden jurisdiccional que tiene el particular, para proteger sus derechos de los actos violatorios que emita la administración, quedan comprendidos dentro del contencioso-administrativo, el cual será estudiado en forma exhaustiva más adelante.

CONCEPTO

Los Recursos fueron conocidos desde el Derecho Romano como medios que tenían las personas para impugnar resoluciones que les afectaban, y siendo el Recurso una figura procesal que se ha forjado al lado del derecho civil, pasa al campo administrativo con ciertas semejanzas en cuanto a forma, pruebas, etc., en sentido amplio la palabra Recurso, es el medio que otorga la ley para que la persona agraviada, con un acto de autoridad, obtenga su revocación, modificación o nulidad; ahora refiriéndonos en sentido estricto al Recurso Administrativo se ha definido como "un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo" (40)

NATURALEZA JURIDICA

Para la existencia del recurso administrativo se precisan de presupuestos indispensables como lo son, 1o. la existencia de un acto de la administración, 2o. que éste acto cause perjuicio a los derechos o intereses del administrado por violar alguna norma jurídica, y 3o. que la controversia que surge entre la administración y el administrado en virtud del acto administrativo lesivo sea resuelta por la misma autoridad que emitió dicho acto o por otra diferente (puede ser el superior jerárquico o una autoridad creada especialmente para resolver tal controversia); ya vistos los supuestos del Recurso Administrativo, se discute en la doctrina cual es la naturaleza jurídica del acto que realiza la autoridad administrativa al resolver el recurso, supone que se trata de un acto de naturaleza jurisdiccional y la otra parte de la doctrina sostiene que es un acto de naturaleza administrativa, por lo cual es necesario hacer un análisis de cada una, y posteriormente fijar nuestra posición.

Desde el punto de vista formal, es indudable que el acto que realiza la administración al resolver el recurso administrativo, es un acto de naturaleza administrativa por ser emitido por autoridades que tienen ese carácter.

En cuanto a la naturaleza del recurso administrativo, desde el punto de vista material; hay quienes sostienen que éste se resuelve a través de un acto jurisdiccional, y otros sostienen lo contrario, o sea se resuelven mediante un acto administrativo. por lo cual enseguida analizaremos ambas posiciones:

1a.-El fundamento básico de la doctrina que sostiene la naturaleza jurisdiccional del acto que resuelve el recurso administrativo, consiste en expresar que hay una controversia entre particular afectado y administración que ha realizado el acto, de

(40).- Fraga Gabino, op. cit. p. 459.

tal manera que esta última tiene que poner fin a esa controversia, diciendo sí el acto recurrido constituye o no una violación a la ley; como crítica a ésta doctrina diremos que es un presupuesto de la función jurisdiccional la existencia de los sujetos procesales, que son la parte actora, la demandada y el tercero imparcial que es el juzgador (estos sujetos son los que integran la relación procesal). El juzgador, será quien resuelva el conflicto jurídico pre-existente, situación que no se da tratándose de los Recursos administrativos, ya que si bien es cierto que puede existir un conflicto entre el administrado y la administración por motivo de un acto de ésta, que apartándose de la ley cause perjuicio al particular, también es cierto que será la misma administración la que resolverá la legalidad o ilegalidad del acto, con lo cual se rompe con el principio fundamental consistente en que no se puede ser juez y parte a la vez, — situación que se da tratándose de los recursos administrativos por lo cual creemos que no se trata de un verdadero acto jurisdiccional el que resuelve el recurso administrativo, además de que el acto típico de la función jurisdiccional es la sentencia con la cual se pone solución al litigio, acto típico que tampoco se da en la solución a los recursos administrativos.

2a.- La otra parte de la doctrina sostiene que en las resoluciones del Recurso administrativo no se realiza un acto jurisdiccional, sino un acto de naturaleza administrativa, ya que en el Recurso administrativo no existe controversia, pues mientras no se haya agotado la vía administrativa, dentro de la cual encaja el recurso, no podrá sostenerse que la administración sostiene un punto de controversia con el particular (41).-- Este criterio unido a la crítica que hicimos a la doctrina que sostiene la naturaleza jurisdiccional del acto que resuelve el recurso administrativo, nos hace pensar en que definitivamente la autoridad administrativa al resolver los recursos no ejerce función jurisdiccional, ya, que según ésta doctrina la autoridad administrativa efectúa una revisión de sus propios actos para deshacer sus errores si los hubiere.

Para el profesor Nava Negrete, la solución al problema sobre si la autoridad al resolver el Recurso administrativo realiza un acto administrativo o un acto jurisdiccional, se haya en la distinción entre proceso y procedimiento, y continúa diciendo, todo proceso es un procedimiento, implica siempre un conducto que se revela en un conjunto de actos procedimentales conformados por la finalidad que persiguen y que en el proceso siempre es la voluntad de la ley, que es, en lo que consiste el acto jurisdiccional de la sentencia; pero no todo procedimiento es un proceso, sino solo aquel que tiende a asegurar la observancia de las normas que regulan las relaciones jurídicas. Pero una vez dada la diferencia entre proceso y procedimiento, hace a su vez la división del procedimiento administrativo, en procedimiento de producción del acto y en procedimiento de impugnación del acto y respecto de éste último sostiene: Es administrativa la naturaleza del procedimiento de impugnación de los actos administrativos establecidos por la ley para inconformarse ante la administración activa generadora del acto que se impugna. Es el recurso administrativo un procedimiento realizado en la

(41).- *ibidem*, p.p. 461 a 462.

esfera de la administración y no un proceso o juicio promovido ante un tribunal. (42)

Para nosotros los recursos administrativos son medios de impugnación que la ley otorga a los particulares afectados con un acto de la administración, para que dicho acto sea nuevamente analizado por la autoridad con el fin de comprobar su legalidad u oportunidad. Pero nos preguntamos ¿De que naturaleza es dicha impugnación que representa el Recurso administrativo?, se puede decir que es desde el punto de vista formal y material un acto administrativo; lo es, desde el punto de vista formal un acto administrativo, porque como ya anteriormente lo mencionamos es la autoridad administrativa quien resuelve dicho medio de impugnación; desde el punto de vista material también es un acto administrativo, ya que la autoridad administrativa que resuelve el recurso no está llevando a cabo función jurisdiccional, pues como ya quedó aclarado no se presentan los presupuestos fundamentales de la función jurisdiccional que son: el motivo, consistente en la preexistencia del conflicto jurídico entre las partes; y el fin, que es precisamente la solución que de ese conflicto dá el juez a través del acto jurisdiccional por excelencia que es la sentencia y que únicamente se dá cuando estamos ante un proceso.

¿Por qué decimos que es un medio de impugnación de naturaleza administrativa?, el vocablo latino impugnativo viene de pugnare, palabra formada de las raíces in, y, que significa luchar contra, combatir, atacar significado que tiene validez desde el punto de vista jurídico, como desde el punto de vista gramatical (43) por lo cual decir que el Recurso administrativo es un medio de impugnación, es algo muy genérico, porque los medios de impugnación se dan en todo el derecho procesal para que las partes ataquen resoluciones que les causan perjuicio, siempre que éstas sean dadas al margen de la ley, ya sea en materia penal, civil, etc., por lo cual nos parece correcto llamarlos medios impugnativos administrativos, para diferenciarlos de los medios impugnativos jurisdiccionales, que también se dan en campo del derecho administrativo como lo son el contencioso-administrativo, y el Juicio de Amparo en materia administrativa, por lo cual podemos decir que los medios de impugnación que contra los actos de la administración tienen los particulares son de dos géneros, unos administrativos y los otros jurisdiccionales, para dar una visión mas clara de lo anterior, presentamos el siguiente cuadro sinóptico:

Medios de impugnación que contra los actos de la admi- nistración tienen los particu- lares.	$\left\{ \begin{array}{l} 1.- \text{ Administrativos.} \\ 2.- \text{ Jurisdiccionales.} \end{array} \right.$	$\left\{ \begin{array}{l} \text{Recursos} \\ \text{Administrativos.} \end{array} \right.$
		$\left\{ \begin{array}{l} \text{A contencioso-Adminis-} \\ \text{trativo.} \\ \text{B Juicio de Amparo en} \\ \text{Materia Administra-} \\ \text{tiva.} \end{array} \right.$

(42).- Nava Alfonso, op. cit. p. 67.

(43).- Becerra José, "El Proceso Civil en México", Ed. Porrúa, S. A., México, 1965, --
2a. edición, p. 476.

Por lo que hace a los medios impugnativos de naturaleza jurisdiccional que contra los actos de la administración se otorgan a los particulares, los estudiaremos más adelante al ver el contencioso-administrativo y el Juicio de Amparo, ya que ambos entran dentro del objeto del presente capítulo, por ser considerados como medios de defensa que los particulares tienen frente a la administración.

ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

En cuanto a los elementos del Recurso administrativo la mayoría de la doctrina Mexicana, está de acuerdo en cuáles son dichos elementos, aunque hay quien hace distinción entre elementos de esencia del Recurso, y elementos de carácter del mismo, — pero aún en éste caso los elementos que se mencionan son los mismos, y que a continuación mencionamos:

- 1.- Una ley que establezca el recurso.
- 2.- Un acto administrativo.
- 3.- Lesión de un derecho o interés legal del administrado.
- 4.- Autoridad competente ante quien se interpone el recurso.
- 5.- Plazo para la interposición del recurso.
- 6.- Formalidades y forma de su interposición.
- 7.- Un procedimiento que ha de seguir la autoridad en el conocimiento y solución del recurso.
- 8.- La obligación que tiene la autoridad administrativa en dictar una nueva resolución en cuanto al fondo.
- 9.- La Instancia de parte agraviada.

Haciendo la distinción dentro de los elementos del recurso administrativo (44), en elementos de esencia y elementos de carácter, se encuadran como elementos de esencia los primeros cinco elementos que arriba transcribimos, por considerar que faltando alguno de ellos no se daría el Recurso administrativo, en cambio los restantes — elementos pueden faltar o no dentro del Recurso, sin que éste implique que el recurso deje de existir.

El Recurso administrativo debe estar establecido en una ley para que sea posible su procedencia ante las autoridades administrativas, ya que el principio de legalidad es la base y el fundamento dentro del Estado de Derecho, y por lo cual todos los poderes y funcionarios que ejercen tales poderes deben ajustar su actividad a una ley, por tanto para que una autoridad administrativa pueda admitir y resolver un Recurso administrativo para desagraviar a un particular que resultó perjudicado con la ilegalidad de un acto de ella misma, es necesario que la ley establezca la procedencia de tal Recurso Administrativo.

(44).- Nava Alfonso, op. cit. p. 52.

El Recurso administrativo no puede existir, si no está previsto en una ley, ya — que ante tal circunstancia el administrado no tendrá base para exigir de la administración el análisis del acto lesivo de sus derechos o intereses, y tampoco la administración estar obligada a revisar sus actos para revocarlos, modificarlos o anularlos, de tal suerte que dicha autoridad estará en libertad de resolver o no el fondo de la cuestión suscitada por uno de sus actos, y en ninguno de éstos casos estaría violando el derecho de petición que establece el Artículo 8 de la Constitución, segundo párrafo, que dispone: “A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”, con lo establecido por la Constitución queda de manifiesto que la autoridad cumplirá con el derecho de Petición dando una respuesta por escrito y en breve plazo, pero de ningún modo estará obligada la autoridad, a volver, a analizar el acto-administrativo, para revocarlo, modificarlo o anularlo, pues únicamente estará obligado a éllo cuando la ley otorgue al particular afectado un Recurso para impugnar tal acto, de otra forma la autoridad no estará obligada a resolver el fondo del negocio — que le plantea un particular al impugnar un acto lesivo.

Por lo que respecta a que el Recurso administrativo, esté previsto en una ley — para que pueda existir legalmente, así, también lo ha expresado el Código Fiscal, — tanto el de 1938, como el vigente; pues el Código Fiscal que se publicó en el Diario Oficial de la Federación; el 31 de diciembre de 1938, disponía en el primer párrafo — del Artículo 19: “Contra las resoluciones dictadas en materia fiscal federal, solo procederán los recursos administrativos que establezcan las leyes o reglamentos fiscales”, y en el último párrafo del mismo artículo establecían: “Cuando las leyes o reglamentos fiscales no establezcan expresamente algún recurso administrativo será improcedente cualquier instancia de reconsideración en la vía administrativa y no producirá — efecto jurídico alguno la interposición, tramitación y resolución de esa instancia”, con lo establecido en el Código Fiscal de 1938 ya derogado podemos decir que dicho Código, tenía por no interpuesto el recurso administrativo que no estando previsto en la ley era promovido por un particular en beneficio de sus intereses, con lo cual podemos afirmar que consideró a la legalidad del recurso (o sea, que estuviera previsto por una ley) como un elemento de esencia, sin el cual no podía exigir tal recurso, a pesar de — que fuese interpuesto por un particular para impugnar la notoria ilegalidad de un acto, administrativo que lesionara sus derechos, y a que tal interposición no producía ningún efecto jurídico. Por lo que toca al Código Fiscal vigente publicado en el Diario Oficial de la Federación, en 19 de enero de 1967, la situación no ha cambiado, ya — que también este ordenamiento establece la necesidad de que los recursos administrativos estén previstos en una ley para que puedan proceder contra resoluciones administrativas que encuentren al margen de la ley y causen agravio a los particulares ésto se desprende del Artículo 158 que dispone: “Contra las resoluciones dictadas en materia fiscal federal, solo procederán los recursos administrativos que establezcan este Código o los demás ordenamientos fiscales”, y el segundo párrafo del mismo artículo lo establece: “Las resoluciones que se dicten como consecuencia de recursos no establecidos legalmente serán nulos”, con la transcripción de éstos dos párrafos nos damos cuenta que el Código Fiscal volvió a sostener como elemento de esencia del Recurso administrativo la legalidad de éste, ya que, si falta una ley que lo establezca, —

nos encontraremos ante una ausencia de Recurso administrativo, y si alguna autoridad no obstante lo establecido por el primer párrafo del Artículo 158 del Código Fiscal, — resuelve el fondo del negocio planteado por un recurso administrativo no previsto en la ley, dicha resolución será nula, con lo cual vemos que no producirá efecto el recurso que se tramita sin estar previsto en la ley. (pero mas que un caso de nulidad se trata de un caso de inexistencia).

Al análisis del presente tema nos surge la siguiente pregunta ¿Qué efectos tiene — la interposición del Recurso administrativo que no esté previsto en la ley, para la materia del Amparo? , y al contestar ésta cuestión, también habrá que analizar los distintos criterios que ha sostenido la Suprema Corte. Por lo que respecta a la procedencia del Amparo en materia administrativa, las reglas las establece el Artículo 107 fracción IV de la Constitución que dispone: “EN MATERIA ADMINISTRATIVA, EL AMPARO PROCEDE CONTRA RESOLUCIONES QUE CAUSEN AGRAVIO NO REPARABLE MEDIANTE ALGUN RECURSO, JUICIO O MEDIO DE DEFENSA LEGAL. No será necesario agotar estos cuando la ley que los establezca exija para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión”, según lo previsto en la fracción transcrita la Constitución consagró el principio de definitividad en el acto Administrativo, ya que para que proceda el Amparo contra un acto administrativo es necesario agotar todos los Recursos o medios de defensa que contra tal acto — consagra la ley, de tal suerte que si no se agotan dichos medios de defensa no procederá el Amparo por no tenerse al acto como definitivo, por existir medios que puedan traer su modificación, revocación o nulidad, pero como podrá verse la ley habla de medios de defensa o recursos establecidos en una ley, por lo cual, si la ley no concede al particular afectado medio de defensa o recurso alguno para impugnar el acto lesivo, el particular agraviado podrá interponer el Juicio de Amparo de inmediato, pero si el particular no obstante que la ley no prevé ningún recurso contra tal acto, y el lo interpone por cuenta propia, estará incurriendo en un error técnico jurídico, ya que tal interposición no interrumpirá el plazo de 15 días que dá la ley de Amparo para acudir al juicio de garantías, y el plazo empezará a contar desde el día siguiente al que se le haya notificado la resolución administrativa que lo afecta, o al que haya tenido conocimiento de ella o de su ejecución, y sobre esta cuestión la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado diversos criterios:

a) En un primer criterio la Suprema Corte sostuvo lo siguiente: “Siendo práctica constante de las oficinas administrativas admitir a reconsideración las resoluciones — que dicten, no debe decirse que un negocio esté resuelto en definitiva mientras no se le comunique al interesado lo que se haya resuelto respecto de la reconsideración”(45), por lo cual según éste criterio debía proceder el recurso de reconsideración aún sin estar previsto en una ley y con lo cual se interrumpía el término para la interposición — del Amparo con el sólo hecho de ejercitar el Recurso de reconsideración, éste criterio lo tuvo la Corte, basándose en la costumbre que tenían los particulares afectados de —

(45).- S.J. de la F., T XI. pág. 1021, T. XIV, pág. 428. T. XVI. pág. 1615. T. XV. pág. 249 y 1160.

interponer siempre la reconsideración, y de que además las autoridades administrativas siempre resolvían tal reconsideración.

b) Pero posteriormente vino una reacción en la Suprema Corte que trajo consigo un cambio radical respecto al primer criterio, ya que en una sentencia de 19 de Enero de 1929 sostuvo: "Como la reconsideración de actos o resoluciones administrativas no es un recurso legal de que puedan hacer uso los interesados, ni es suficiente para darle ese carácter el hecho de que sea una práctica administrativa o una costumbre muy generalizada que los que se crean perjudicados con una resolución administrativa pidan reconsideración de ella ante la misma autoridad que la pronuncia, práctica por demás viciosa y que pugna contra la teoría de fijeza de las resoluciones administrativas y, por tanto, contra la estabilidad misma de la propiedad y de los intereses particulares, es evidente que la reconsideración no puede tener por efecto interrumpir el término de 15 días que la ley orgánica del Amparo señala para interponerlo (46). Como se verá, la Corte ya determinó la necesidad de que el Recurso de reconsideración estuviera previsto en una ley para que pudiera proceder contra las resoluciones administrativas y al mismo tiempo tal procedencia del recurso pudiera interrumpir el plazo de 15 días que dá la ley de Amparo para que pudiera ejercitarse el juicio de garantías contra el acto de administración que causara agravio al particular.

c) Posteriormente la Suprema Corte, optó y creó jurisprudencia con un criterio más complejo, para determinar cuando la interposición del Recurso administrativo no previsto en la ley interrumpe el término de 15 días que para la presentación de la demanda de Amparo se tienen, y cuando no lo interrumpe, de ésta forma previno: "Cuando la reconsideración no está expresamente establecida por la ley del acto, no puede tener por efecto interrumpir el término para pedir Amparo y puede desecharse de plano; pero cuando es interpuesta dentro de los 15 días siguientes a la notificación del acuerdo y es admitida y substanciada, debe conceptuarse que el término para interponer el Amparo ha de contarse desde la fecha de la notificación de la resolución que recaiga a tal reconsideración, pues hasta entonces tiene el acto el carácter de definitivo para los efectos de la fracción IX del Artículo 107 de la Constitución Federal, toda vez que hubo posibilidad de revocarlo o reformarlo" (47). Con éste criterio, la Suprema Corte sólo consideraba que se interrumpía el término de 15 días para interponer el Amparo, si la autoridad administrativa admitía y substanciaba el Recurso de reconsideración interpuesto dentro de los 15 días siguientes a la notificación del acto aunque este no estuviere establecido en una ley, pero sí, la autoridad rechazaba dicho Recurso entonces el término de 15 días para la procedencia del Amparo no se interrumpía, con lo cual se dejó al arbitrio de la autoridad administrativa el hecho de admitir o no el Recurso no previsto legalmente y por tanto que se interrumpiera o no el plazo para la interposición del Amparo.

Pero actualmente la Corte ya varió su criterio pues ha sostenido. "Qué sólo los recursos propiamente dichos y no la simple reconsideración, aunque ella sea admitida

(46).- S.J. de la F. T. XXV, pág. 183, T. XXVI, pág. 468 y 827, 1722 y 1869.

(47).- Apéndice al S.J. de la F. Jurisprudencia de la S.C. de 1917 a 1965. Tesis Jurisprudencial No. 222, pág. 267.

a trámite por la autoridad administrativa, pueden impedir que corra el término para la interposición del Amparo". (48); y para estar acorde con la tesis transcrita y con el principio de definitividad que para el acto administrativo establece el Artículo 107 de la Constitución en su fracción IV, la misma Suprema Corte ha ratificado los casos en que es necesario agotar los recursos administrativos antes de ejercitar la vía de Amparo contra actos de la administración que causen agravio al gobernado, sostuvo en ejecutoria reciente lo siguiente:

RECURSO ORDINARIO ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 133 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL QUE DEBE AGOTARSE ANTES DE OCURRIR AL AMPARO.

Como en este precepto se establece que no sólo en los casos que enumera, sino en todos aquellos que el instituto lesione derechos de los asegurados, de sus beneficiarios o de patrones sujetos al régimen, se acudirá en inconformidad, debe concluirse que el interesado está obligado a aprovechar ese medio de defensa, pues como el reglamento de dicho precepto establece un procedimiento para suspender el económico coactivo, al no agotarlo se dá causa de improcedencia de acuerdo con la fracción XV del Artículo 73 de la Ley de Amparo. (49).

Como se verá la Suprema Corte ha entendido que los recursos establecidos legalmente deben agotarse necesariamente antes de acudir al Amparo, pero en cambio que si la ley no establece tal recurso estos no existirán y no habrá necesidad de agotarlos para ir directamente al Amparo.

Como ya se vió anteriormente que el Código Fiscal vigente en su artículo 158 señala como elemento vital del recurso administrativo, que esté expresamente consagrado en una ley, también es indispensable para que exista el Recurso administrativo que se dicte por la autoridad administrativa un "ACTO DE AUTORIDAD", y que éste acto lesione los derechos de los particulares, además también es necesario que la ley establezca un plazo para que dentro de él, el particular afectado pueda impugnar el acto de la administración a través del Recurso. Otro elemento necesario para que se constituya el Recurso administrativo es la existencia de la autoridad competente conforme a la ley para resolver el fondo del Recurso.

CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En cuanto a la clasificación de los recursos administrativos, la mayoría de la doctrina mexicana se encuentra acorde, ya que para hacer la clasificación no se basaron en los efectos que producen los recursos que establece la Legislación Mexicana (revocar, modificar, anular, o confirmar el acto recurrido), sino que tomaron como base la autoridad ante quien se tramita el recurso y que es la encargada de resolver dicho Recurso.

(48).- S.J. de la F., T. LXX, pág. 3568 y LXXIII pág. 869.

(49).- Amparo de revisión 610/66, Justina Orea Sánchez, 29 de Septiembre de 1966.

por lo cual la clasificación de los Recursos administrativos se hizo en dos grandes ramas:

a) RECONSIDERACION ADMINISTRATIVA.- El recurso de reconsideración se hace valer ante la misma autoridad administrativa que dictó el acto lesivo de los derechos del recurrente, o sea que es la misma autoridad que dictó el acto, la encargada de llevar a cabo un nuevo análisis para revocar, modificar o confirmar dicho acto.

Dicho Recurso debe reunir los elementos ya vistos anteriormente o sea, una ley que lo establezca, un acto de autoridad administrativa, lesionar los derechos del particular, que la autoridad que realizó el acto sea la misma que resuelva el recurso, un plazo para interponer tal recurso, forma y formalidades de interposición.

b) REVISION JERARQUICA.- En el recurso de revisión la autoridad, ante quien se interpone dicho recurso es el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto lesivo de los derechos del particular; así es que el superior será el encargado de resolver el fondo del recurso revocando, modificando, anulando o confirmando el acto recurrido según proceda. Este recurso de revisión jerárquica se basa en el principio de la jerarquía que reina dentro de la esfera administrativa, debido a que el funcionario que dentro de la esfera administrativa, debido al grado superior debe velar por el control y eficacia de los actos que llevan a cabo sus subordinados, de tal suerte que cuando éstos realizan actos que pugnan contra la buena administración, a través del recurso de revisión jerárquica deben ser corregidos por la autoridad superior. Este Recurso también requiere los mismos elementos para su existencia y validez que expusimos al ver la reconsideración administrativa.

Vista la clasificación de los recursos administrativos en México, y que es la aceptada en forma general en toda la Doctrina, ahora vamos a hacer el análisis de ciertos recursos que están previstos en forma concreta en la ley, pero antes haremos el análisis del derecho de Petición, para establecer su diferencia con el Recurso administrativo.

Dentro del tema que estamos desarrollando, es necesario hacer mención y estudio del derecho de Petición que consagra el Artículo 8 Constitucional, y del procedimiento de Oposición, figuras que tienen semejanza con los recursos administrativos — sin llegar a considerarse como tales, pues aunque es práctica viciosa, que la mayoría de las personas que se ven afectadas por un acto de la administración activa intentan la reconsideración aún sin que tal recurso esté previsto en una ley, y sólo con base en el derecho de Petición, y no por ello se puede decir que en esos casos se está ejercitando un recurso administrativo, pues el Artículo 8 Constitucional no dá base para que exista un verdadero recurso administrativo y al respecto analizaremos enseguida las ideas de Serra Rojas (50), quien sostiene que la reconsideración administrativa puede ser estudiada en dos aspectos importantes:

(50).- Serra Andrés, "Derecho Administrativo", Ed. Manuel Porrúa, S. A., México, 1965 3a. edición, p. 1072.

- 1.- Cuando la ley la establece como un recurso; y
- 2.- Cuando no se encuentra establecida como un recurso en la ley.

En primer caso, es decir cuando la reconsideración administrativa está prevista en una ley, entonces sí estaremos en presencia de un verdadero recurso de tipo administrativo, pero por lo que toca al segundo caso o sea cuando no está prevista en la ley, y es ejercitada por un particular afectado con un acto administrativo, estaremos en presencia de una instancia basada en el derecho de Petición que otorga la Constitución Mexicana en su artículo 8, pero jamás se podrá sostener que se trata de un recurso administrativo, y así lo entendió la Suprema Corte de Justicia al afirmar: "No es propiamente un recurso administrativo, pues la autoridad ante quien se interpone no está obligada mas que a dar respuesta por escrito y en breve plazo, al peticionario, pero no tiene la obligación de entrar al nuevo análisis del acto jurídico, cuya revocación se solicita", por lo cual podemos concluir que el derecho de petición que consagra la Constitución Mexicana en su Artículo 8, y el recurso de reconsideración administrativo son figuras completamente distintas.

Otra figura similar al recurso administrativo es el llamado "Procedimiento de Oposición", cuya naturaleza es muy discutida, pues hay quien sostiene que es un verdadero recurso administrativo, y otros sostienen que no es un recurso administrativo por lo cual vamos a tener que ver las distintas posturas al respecto.

El "Procedimiento de Oposición", es un procedimiento que se otorga a las personas que puedan resultar lesionadas en sus derechos, con el otorgamiento de una concesión al solicitante, es decir es un procedimiento previo a la concesión y que tiene por objeto poner a salvo los derechos de terceros si es que existen. Por lo que toca a la naturaleza del procedimiento de Oposición, son muy remotas las primeras discusiones que al respecto hubo, siendo uno de los primeros criterios el sustentado por el diputado Calero, en discusión sobre el proyecto de la Ley de Minería, el 25 de noviembre de 1909, quien sostuvo "Pero se dice, todos los demás casos de oposición fundada o infundada, se someten a la decisión arbitraria de la Secretaría de Fomento. ¿Por que es arbitraria, señores diputados, toda decisión de autoridad administrativa que resuelve derechos controvertidos? porque conforme a nuestra Constitución, esto está confiado a los tribunales y es arbitrario en el sentido constitucional, porque puede estar la resolución administrativa de tal manera fundada que no lo estaría mejor una ejecutoria del más alto tribunal de la República, aún en este caso, señores diputados, la resolución sería arbitraria, no en su esencia, sino porque había habido una invasión de facultades, porque el ejecutivo se había abrogado facultades que la Constitución dá al Poder Judicial..." (51); de lo sostenido por el diputado Calero se puede concluir diciendo que le atribuyo a las resoluciones que dá la autoridad administrativa en el procedimiento de oposición una naturaleza jurisdiccional, y que indebidamente se atribuyó al ejecutivo.

(51).- "La Nueva Ley Minera", Ed. Herrero, Hnos. México, 1910, p. 176.

Otra opinión que es digna de mencionarse acerca del procedimiento de oposición es la que sostuvo el ministro Ignacio Vallarta para quien era inconstitucional la intervención de las autoridades administrativas en el procedimiento de oposición (52), de donde se deduce que él atribuyó una naturaleza jurisdiccional.

Dentro de la doctrina contemporánea, el Prof. Nava Negrete, (53) al hacer el estudio del procedimiento de oposición distingue dos problemas:

1o.- La determinación de su naturaleza como medio de control o recurso administrativo.

2o.- La tipificación de la función que realiza la administración.

Respecto al primer problema sostiene que el procedimiento de oposición es un procedimiento preventivo, en el cual no se impugna acto administrativo alguno sino que se trata de evitar que la administración realice un acto; que si ofende los derechos de los particulares habrá necesidad de impugnarlo; por el contrario en el recurso administrativo se está siempre ante un acto de la administración que lesiona derechos de los particulares, por lo cual se solicita se someta dicho acto a un nuevo análisis, pidiéndose la revocación o modificación del mismo, es decir estamos ante un procedimiento represivo.

Por lo que toca a la tipificación de la función que realiza la administración en el procedimiento de Oposición, sostiene: el otorgamiento de una concesión es un acto de soberanía y por tal motivo sujeto a la discreción de la administración, sin que tenga la obligación de concederla al que posea mejor derecho, y negarla a los demás...; sino es obligatorio para la administración decidir la controversia (de intereses no de derechos) nacida entre los aspirantes a una concesión o entre un aspirante a ella y un concesionario, como equipararla o identificarla con la función obligatoria de juzgar que tiene un juez, y que nuestro Código civil para el Distrito y Territorios Federales, prevé en el artículo 18 de la siguiente forma: "El silencio, obscuridad o insuficiencia de la ley, no autoriza a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia". Por último, concluye diciendo que se trata de una función administrativa y no jurisdiccional.

Por el contrario para el Prof. Carrillo Flores (54) es de carácter jurisdiccional la intervención de la autoridad administrativa en el procedimiento de Oposición, en virtud de que se dá la Relación tripartita, presupuesto de la función Jurisdiccional, y aduce, "piensese en los numerosos casos en que dos particulares disputan entre sí y frente a la administración, el otorgamiento de un privilegio o de una concesión.

El maestro Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo (55), sostiene que

(52).-vid, Fraga Gabino, op. cit. p. 290

(53).- Nava Alfonso, op. cit. p. 47.

(54).- Carrillo Antonio, "La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México", Ed. Porrúa Hnos. y Cía., México, 1939, p. 20.

(55).- Fraga Gabino, op. cit. p. 290.

es difícil precisar la naturaleza de la función que realiza la autoridad administrativa en el procedimiento de Oposición, por lo cual concluye diciendo que se trata de un caso que se encuentra en la línea divisoria entre la función administrativa y la función jurisdiccional. Por un lado el hecho de ser un procedimiento preventivo lo aleja de la naturaleza jurisdiccional que implica un procedimiento represivo, pero el autor sostiene que como contra argumento pueda alegarse que existe un elemento de la función jurisdiccional, que es la controversia entre el solicitante que pretende la concesión y el concesionario anterior que se opone a su otorgamiento, y es dicha controversia la que debe resolver la autoridad administrativa.

Nosotros pensamos respecto a la naturaleza del procedimiento de Oposición, que con el Recurso administrativo, tiene semejanza en cuando ambos son procedimientos administrativos, pero su diferencia es esencial porque mientras el Recurso administrativo es un procedimiento de impugnación, el procedimiento de Oposición, es un procedimiento de producción de actos, es decir que mientras con el recurso administrativo se trata de modificar, revocar o anular un acto administrativo como lo es la concesión naza sin vicios y sin lesionar derechos existentes, o sea, que se está produciendo un acto administrativo y no impugnándolo como ocurre con el recurso administrativo.

Acabamos de dar nuestro punto de vista respecto a la naturaleza al procedimiento de Oposición en sí, pero ahora vamos a ver cual es la naturaleza de la función que desarrolla la autoridad administrativa al resolver el procedimiento de Oposición. Por lo que toca a la naturaleza de la función que desarrolla la autoridad al resolver el procedimiento de Oposición "Diremos que es formal y materialmente administrativo; formalmente administrativa porque la desarrolla una autoridad que tiene el carácter de administrativa; materialmente también pensamos que es administrativa, ya que no puede encuadrar dentro de la naturaleza jurisdiccional, pues para que exista la función jurisdiccional se requiere:

- 1.- Un conflicto preexistente de intereses jurídicos entre dos personas.
- 2.- Que esa controversia jurídica sea resuelta a través de un proceso en el cual se dicte una sentencia.

Estos presupuestos no se dan en el procedimiento de Oposición ya que no podemos hablar de controversia de intereses jurídicos, (son los intereses que una persona tiene con fundamento en una ley) sino de simples intereses, y tampoco existe una sentencia, ya que la resolución que dá la autoridad administrativa en el procedimiento de oposición, la dá con base en su facultad discrecional y de carácter administrativo.

RECURSOS ADM. EN MEXICO.

En cuánto a la existencia de los recursos administrativos en el derecho Mexicano,

podemos decir que la constitución de 1857, no los estableció, y sólo por virtud de la reforma de 12 de noviembre de 1908, que se hizo al artículo 102, se estableció el conocimiento de recursos pero únicamente en materia civil, ya que dicho artículo disponía "Cuando la controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse a los tribunales de la federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley NINGUN RECURSO cuyo efecto pueda ser la revocación". Como se verá la Constitución de 57 nada estableció respecto a los Recursos administrativos que se deberían de interponer ante las autoridades administrativas, que hubieran realizado un acto violatorio de los derechos del particular. Los particulares con base en el artículo 8 de la constitución de 1857 podían acudir ante las autoridades administrativas en ejercicio del derecho de Petición, pero como ya dejamos establecido éste no es propiamente un Recurso administrativo.

En la Constitución de 1917 ya se establecen los Recursos administrativos en el artículo 107 fracción IV que establece: "En materia administrativa, el amparo procede contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún RECURSO, juicio o medio de defensa legal...", como se aprecia la constitución presupone, y dá base para la existencia de Recurso en materia administrativa, para impugnar los actos lesivos que perjudiquen a los particulares, y además establece la obligación de que el particular agote dichos recursos administrativos antes de acudir al amparo.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL CODIGO FISCAL

En cuanto a los Recursos administrativos establecidos por el Código Fiscal vigente, establece una regulación más amplia que el Código anterior, incluso les dedica un capítulo especial bajo el título de Recursos Administrativos.

El Código Fiscal de 1938 regulaba los Recursos administrativos en su artículo 19 que formaba parte de las disposiciones generales del mencionado ordenamiento, y que a la letra establecía: "Contra las resoluciones dictadas en materia fiscal federal solo procederán los recursos administrativos que establezcan las leyes o reglamentos fiscales.

Estos recursos serán interpuestos por escrito en el que se precisen los agravios que causa la resolución impugnada y se haga ofrecimiento de pruebas. Si se pretende la suspensión del procedimiento, deberá asegurarse el interés fiscal.

El escrito será presentado directamente, dentro de los 15 días siguientes al que surta efectos la notificación del acto que se impugna, ante la autoridad que deba resolverlo; pero si él recurrente tiene su domicilio en población distinta del lugar en que reside la autoridad citada, podrá enviar su escrito, dentro del mismo término, por correo certificado con acuse de recibo, o bien presentarlo ante la autoridad que haya dictado la resolución que se impugna, o ante la autoridad que le notificó la misma resolución.

Cuando las leyes o reglamentos fiscales no establezcan expresamente algún Recurso administrativo, será improcedente cualquier instancia de reconsideración en la vía administrativa y no producirá efecto jurídico alguno la interposición, tramitación y resolución de esa instancia”.

Aunque en forma somera, el Artículo 19 que acabamos de transcribir, del Código Fiscal de 1938, establecía los elementos del Recurso administrativo como lo son: que la ley estableciera el Recurso, que la resolución que se impugnara causara agravio, que dicho recurso debería interponerse por escrito en el cual también debería hacerse el ofrecimiento de pruebas, establecía también un plazo de 15 días dentro del cual debería interponerse el recurso, si se pretendía la suspensión del procedimiento se debería legalizar el interés fiscal; como se verá, la ley establecía en forma genérica la procedencia y los elementos del Recurso administrativo en general, pero no fijaba la procedencia de algún recurso en particular, ya que esta debería estar determinada en alguna ley fiscal como establecía el 1er. párrafo del Artículo 19, y en el último párrafo del mismo artículo se decía que cuando las leyes o reglamentos fiscales no establezcan expresamente algún Recurso administrativo, será improcedente cualquier instancia de reconsideración en la vía administrativa...

Por lo que toca a los Recursos administrativos en el Código Fiscal vigente de 1967 de enero de 1967, vemos que éste ordenamiento ya establece la procedencia específica de Recursos administrativos en él establecidos, aún cuando las demás leyes fiscales no los establezcan, pues el Artículo 158, primer párrafo dispone: “Contra resoluciones dictadas en materia fiscal federal solo procederán los recursos administrativos que establezcan ese Código o los demás ordenamientos fiscales”, y el Artículo 160 del mismo ordenamiento establece “Cuando las leyes fiscales no establezcan recursos, procederán:

- I La revocación.
- II La oposición al procedimiento ejecutivo
- III La oposición de tercero;
- IV La reclamación de preferencia
- V La nulidad de notificaciones.

Estas defensas no podrán ser ejercitadas en contra de resoluciones o actos que sean consecuencia de recursos establecidos en otras leyes fiscales”.

Como se podrá apreciar contra las resoluciones fiscales federales siempre procederán Recursos, ya sea que los establezca la ley fiscal especial, o en su defecto procederá cualquiera de los que establece el Artículo 160 del Código Fiscal, siempre que no sea contra la resolución producto de la interposición de algún Recurso previsto en la-

ley; ésto no sucedía bajo la vigencia del Código Fiscal de 1938, ya que sí la ley Fiscal especial no preveía la procedencia de algún Recurso administrativo, el Código Fiscal— en su defecto no establecía un Recurso procedente.

El Código Fiscal vigente cumple con los elementos del Recurso administrativo y los señala en sus Artículos 158 y 159, pues establece la necesidad de que el Recurso -- Administrativo que se ejercita esté previsto en el Código mismo, o en otra ley Fiscal,— también establece la necesidad de que el acto impugnado cause agravios que deberán— ser expresados en el escrito, también establece el ofrecimiento de pruebas, así mismo — fija el plazo para interposición del Recurso que será de 10 días siguientes al en que — surta efecto la notificación del acto que se impugna (en el Código Fiscal de 1938 el — plazo era de 15 días), además establece que la autoridad competente es la que dictó o realizó dicho acto, y ante ella se presentará el Recurso, por eso se tratará de una re — consideración, así mismo establece un término de 15 días para el desahogo de las prue — bas (este término no se proveía en el Código Fiscal de 1938), también establece un — término de 30 días para que la autoridad dicte una resolución contados a partir de — que se rindan las pruebas y se reciban los informes.

En los artículos 161 y 165 del Código Fiscal, se establece en forma concreta la— procedencia de cada uno de los Recursos que establece el Artículo 160, y que ha saber son: La revocación, la oposición al procedimiento ejecutivo, la oposición de tercero — (semejante a la tercera excluyente de dominio), la reclamación de preferencia, la nu — lidad de notificaciones.

LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION

Establece el Recurso de Reconsideración administrativa a favor de los particula— res afectados con actos de las autoridades administrativas, como ocurre cuando la Se— cretaría de Comunicaciones y Transportes declara la caducidad o la revocación de una concesión de radio y televisión, así lo dispone el Artículo 35 de la Ley Federal de Ra — dio y Televisión que a la letra dice: “La caducidad y la revocación serán declaradas ad — ministrativamente por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, conforme al — procedimiento siguiente:

I.- Se hará saber al concesionario los motivos de caducidad y revocación que con — curran y se le concederá UN PLAZO DE 30 DIAS PARA QUE PRESENTE SUS DE — FENSAS Y SUS PRUEBAS;

II.- Formuladas las defensas y presentadas las pruebas o transcurrido el plazo sin — que hubiere presentado, la Secretaría dictará su resolución declarando la procedencia—

o improcedencia de la caducidad o de la revocación, salvo cuando medie caso fortuito o fuerza mayor”.

La fracción II del artículo 35 que acabamos de transcribir, establece a nuestra manera de pensar dos situaciones diferentes, por un lado establece un verdadero recurso de reconsideración administrativa al dar oportunidad a que el particular afectado con la revocación o caducidad pueda dentro del plazo de 30 días presentar sus defensas y sus pruebas; pero por otro lado prevé una revisión de oficio al establecer que si transcurridos los 30 días no se presentan las defensas ni las pruebas, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes declarará la procedencia o improcedencia de la caducidad o de la revocación, por lo cual creemos que en éste último caso no existe Recurso administrativo propiamente dicho, ya que falta la Peticion de parte agraviada con el acto administrativo, en todo caso estaremos ante una medida de autocontrol, pero no ante un Recurso administrativo propiamente dicho.

El artículo 37 de la ley comentada, establece las causas por las cuales se pueden revocar los permisos para el funcionario de estaciones de radio y televisión, y también contra tal revocación procederá el recurso de Reconsideración en los mismos términos del artículo 35, pues así lo dispone el artículo 39 de la ley mencionada.

Los locutores extranjeros a los cuales les sean revocadas sus autorizaciones podrán ejercitar el recurso de reconsideración con fundamento también en el artículo 39; cabe mencionar que todos los Recursos administrativos que prevé la Ley de Radio y Televisión son en materia federal.

CODIGO SANITARIO

El Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos también establece medio de defensa a favor de los particulares afectados con sanciones impuestas por las autoridades sanitarias, dichos medios de defensa son Recursos administrativos de carácter federal, por ser el Código Sanitario de tal índole, y que será necesario agotar antes de ir a la vía de Amparo Administrativo, siempre y cuando los requisitos que exija el Código Sanitario para otorgar la suspensión del acto reclamado, no sean mayores que los fijados en la ley de Amparo para que se otorgue la suspensión.

El artículo 300 del mencionado ordenamiento dispone: “Cuando alguno de los funcionarios a que se refiere el artículo 298 e impusiere alguna sanción el infractor podrá recurrirla por escrito, dentro de los 30 días siguientes al de su notificación, ante el Secretario de Salubridad y Asistencia, directamente en el Distrito Federal, y, por conducto de los funcionarios que la hubieren impuesto en los Estados, territorios federales, Puertos o Poblaciones fronterizas, sin perjuicio de que envíe duplicado directamente al Secretario del Ramo”.

Según ya quedó visto, la doctrina distingue dos ramas en los Recursos administrativos y que son, los Recursos de Reconsideración y los Recursos de Revisión jerárquica, conteniendo ambos los mismos elementos integrantes que ya quedaron establecidos anteriormente, así mismo ya dejamos establecida la diferencia que existe entre ambos recursos por ser distinta la autoridad que lo resuelve, por lo cual nos remitimos a la explicación ya hecha. Creemos que el artículo 300 del Código Sanitario, prevé ambos recursos, y que habrá veces que las autoridades que impongan las sanciones sean inferiores jerárquicas al Secretario de Salubridad, y en otros casos será el propio secretario el que imponga tales sanciones, y en este último caso será un recurso de reconsideración administrativa. Esto mismo se deduce de lo previsto por el artículo 302, párrafo segundo que dispone: "El titular de la Secretaría, oyendo la opinión del funcionario que impuso la sanción, en su caso así como la del Departamento Jurídico, confirmará, modificará, revocará o conmutará la sanción...", por lo cual cuando la sanción la impone un funcionario de menor jerarquía que el Secretario de Salubridad el recurso que se interponga contra tal sanción será el de revisión jerárquica.

En el Artículo 301 del mencionado ordenamiento se establece que al notificarse la imposición de la sanción se hará saber por escrito al infractor, el derecho que tiene para recurrirla y el término señalado para ello. Además ahí mismo se dispone que sin este requisito no empezará a correr el término para la interposición del recurso.

En el Artículo 303, se prevé la forma de garantizar el interés fiscal, cuando se pretenda la suspensión de la ejecución fiscal.

REGLAMENTO DE MERCADOS

El reglamento de mercados, publicado en el Diario Oficial el 1o. de junio de 1951, y que solo tiene aplicación en el Distrito Federal, y por lo cual los recursos que establece no son de carácter federal como los que anteriormente hemos visto, sino que son de carácter local y sólo procede contra actos del Departamento de Mercados que no sean de naturaleza fiscal; pues así lo prevé en el capítulo séptimo denominado resolución de controversias, Artículo 90 que dispone: "Contra de los actos del Departamento de Mercados que no sean de naturaleza fiscal, procederá el recurso de reconsideración a menos que se trate de actos emitidos en cumplimiento de sentencias dictadas por tribunales o de resoluciones emitidas por el departamento legal de la misma tesorería, pues en este caso no procederá dicho recurso de reconsideración.

Tratándose de la imposición de multas que fija este reglamento, las inconformidades deberán presentarse ante la junta revisora de multas del Departamento del Distrito Federal".

De lo establecido por este Artículo, se puede ver que otorga a los particulares --- afectados con actos del Departamento de Mercados, un Recurso de Reconsideración--- para impugnar ante el mismo departamento dichos actos lesivos, siempre y cuando no se trate de resoluciones dictadas por el Departamento legal de la Tesorería, ni de actos emitidos en cumplimiento de sentencias dictadas por tribunales o contra actos de naturaleza fiscal. El mismo Artículo en su segundo párrafo, establece un recurso de revisión jerárquica para impugnar las multas impuestas por el Departamento de Mercados, pero dicho recurso deberá tramitarse ante una autoridad diferente a la que emitió dichos actos lesivos, como lo es la Junta Revisora de multas del Departamento del Distrito Federal.

El Reglamento de Mercados establece cuál debe ser la forma de interposición del Recurso de Reconsideración en el Artículo 91, que dispone: "El recurso de reconsideración que establece el Artículo anterior, deberá promoverse por escrito ante el Departamento de Mercados de la tesorería del Distrito Federal, dentro de un plazo de 15 días a partir del día siguiente en que se hubiere notificado el acto contra del cual proceda el recurso, o bien del siguiente día a la fecha en que el interesado se haga sabedor de ese acto. Si se tratara de actos materiales que no requieran notificación, el recurso se interpondrá dentro del mismo término que se contará a partir del siguiente día en que se hubiera realizado ese acto".

Como se observa este Artículo 91 establece ante que autoridad deberá interponer se la Reconsideración, y será ante el mismo Departamento de Mercados que es el --- que realiza los actos impugnados, así mismo establece el plazo de 15 días para interponer el Recurso; también establece éste Artículo que el Recurso de Reconsideración deberá formular por escrito, en el cual se deberán llenar los requisitos que fija el Artículo 92 del mencionado Reglamento y que son: Nombre y domicilio del recurrente, el acto que se impugna, la autoridad que hubiera realizado el acto recurrido, la fecha en que el recurrente hubiera recibido la notificación del acto impugnado, las razones en que se funden la inconformidad, las pruebas que se ofrezcan; si se omiten en el escrito algunos de los requisitos mencionados, se dará un plazo de 15 días para que subsane la omisión y en caso de no subsanarse, se desechará de plano el Recurso, pues así lo prevé el artículo. 93 del mencionado ordenamiento. En los Artículos 94 y 95 se establece el procedimiento que debe seguir la tramitación del Recurso.

LEY DEL SEGURO SOCIAL

La Ley del Seguro Social también otorga a los particulares afectados con actos del Instituto Mexicano del Seguro Social un Recurso de carácter federal, por ser un organismo que presta un Servicio Público Nacional, y obligatorio, por lo cual su competencia es federal, pues así lo establece el Artículo 1o. de la Ley del Seguro Social.

El Recurso Administrativo que establece la Ley de Seguro Social en su artículo 133 está redactado de la siguiente forma: "En caso de inconformidad de los patronos, los asegurados o sus familiares beneficiarios, sobre inscripción en el Seguro, derecho a prestaciones, cuantía de subsidios y pensiones, distribución de aportes por valuaciones actuariales, liquidaciones de cuotas, fijación de clases o de grados de riesgos, pago de capitales constitutivos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derecho de los asegurados, de sus beneficiarios o de los patronos sujetos al régimen, acudirán ante el consejo técnico del Instituto el que decidirá en definitiva.

Las certificaciones, liquidaciones y otros documentos que contengan resoluciones, acuerdos o disposiciones del Instituto, se reputarán consentidos por las personas a quienes se refieren o a quienes afecten, si no se presenta inconformidad acerca de los mismos.

El reglamento correspondiente determinará la forma y términos en que se hará valer el Recurso de inconformidad que establece este artículo".

Como el artículo que acabamos de transcribir, establece que será el reglamento de dicho artículo el que determinará la forma y términos en que se hará valer el Recurso, creemos que es conveniente hacer mención al Artículo 3 del reglamento del Artículo 133, de la Ley del Seguro Social quien establece los requisitos que debe llenar el escrito de inconformidad y que son:

- 1.- Nombre y domicilio del recurrente.
- 2.- Mencionar la oficina o funcionario de quien emana el acto reclamado y en que consiste el acto.
- 3.- Motivos y fundamentos legales de la inconformidad.
- 4.- Presentación de pruebas.

Respecto al Recurso que establece el Artículo 133 de la Ley del Seguro Social,-- diremos que es un Recurso de carácter federal en virtud de que la materia sobre la que rige es federal, así mismo dicho Recurso lo podemos considerar como de carácter fiscal cuando de impugnar cuotas fijadas por el Seguro Social se trate, pues se ha considerado como organismo fiscal autónomo, y así mismo se le ha dado el carácter de impuestos a las cuotas fijadas por dicho organismo. Respecto del Recurso que venimos comentando queremos aclarar, que está enderezado a combatir actos de un organismo descentralizado, pero que dicho organismo tiene el carácter de autoridad administrativa e inclusive también se le considera como autoridad responsable para los efectos del Amparo, pues así lo ha considerado la Suprema Corte, quien también estableció la necesidad de agotar primeramente el Recurso previsto por el Artículo 133 de la Ley del Seguro Social antes de recurrir a la vía de Amparo y así lo sostuvo en tesis reciente:

**RECURSO ORDINARIO ESTABLECIDO POR EL ART.
133 DE LA LEY DEL S. S. DEBE AGOTARSE ANTES DE OCURRIR
AL AMPARO**

Como en éste precepto se establece que no sólo en los casos que enumera, sino — en todos aquellos en que el Instituto lesione derechos de los asegurados, de sus beneficiarios o de los patronos sujetos al régimen, se acudirá en inconformidad; debe concluirse que el interesado está obligado a aprovechar ese medio de defensa, pues como el reglamento de dicho precepto establece un procedimiento para suspender el económico coactivo, al no agotarlo, se dá causa de improcedencia, de acuerdo con la fracción XV del Artículo 73 de la Ley de Amparo. (56).

Por último diremos que el Recurso que establece la Ley del Seguro Social en su Artículo 133 es un Recurso de Reconsideración administrativo, pues se tramita ante la misma autoridad que emitió el acto lesivo para los derechos del particular que se inconforma.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

Este ordenamiento también otorga Recurso Administrativo a favor del particular afectado con un acto del poder Ejecutivo Federal, de los que prevé en su Artículo 9o.

El Artículo 11 de la Ley General de Bienes Nacionales determina cuando procede el Recurso Administrativo en él establecido, y éste procederá únicamente cuando las leyes especiales no hayan establecido Recurso alguno, o sea que su aplicación será supletoria, pues así lo determina el precepto que está redactado en la forma siguiente: — “Las resoluciones a que se refiere el Artículo 9o. podrán ser reclamadas de acuerdo con lo que establezcan las leyes especiales, ya sea ante la AUTORIDAD ADMINISTRATIVA O ANTE LA JUDICIAL. A falta de disposición en dichas leyes o cuando las mismas sean insuficientes, se estará a las siguientes reglas...”. enseguida, en VIII fracciones, establece el procedimiento de tramitación de la siguiente manera; cualesquiera que sufra un perjuicio directo podrá oponerse ante la misma autoridad que haya causado el perjuicio, además fija el plazo de 15 días contados a partir de la notificación para presentar el Recurso, también determina que interpuesto el Recurso se debe suspender la resolución impugnada, siempre que no se lesione los derechos Nacionales, — por otra parte, también fija un plazo que nunca será inferior de 20 días para ofrecer pruebas (no procede la confesional) y una vez desahogadas las pruebas se podrá el ex—

(56).- A. en Revisión, 610/66.- Justina Orea Sánchez.-29 de Septiembre de 1966.

pediente 10 días a la vista para que aleguen (el opositor y el tercero), y dentro de los 10 días siguientes se dictará la resolución correspondiente.

Como se puede apreciar, éste artículo establece dos vías optativas para impugnar el acto lesivo, dichas vías son la administrativa o la judicial, pues así lo establece el artículo 11 de la Ley General de Bienes Nacionales, atendiendo a que una ley especial establezca esas vías, por lo cual creemos que cuando contra un acto del Poder Ejecutivo Federal de los previstos en el artículo 9 del ordenamiento que comentamos, procederán ambas vías, no habrá necesidad de agotar las dos vías antes de ocurrir al Amparo, pues bastará con que se agote alguna de ellas para considerar como definitivo el acto que se reclama, y así lo ha entendido la Suprema Corte en la Jurisprudencia que transcribimos:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PLURALIDAD DE:

Aunque la Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia en el sentido de que el Juicio de Amparo no procede contra actos que no sean definitivos, también ha resuelto en numerosas ocasiones, que dicha jurisprudencia no tiene aplicación cuando la ley señala dos vías para reclamar contra un acto administrativo, la administrativa y la judicial, y ya se haya hecho uso de la primera, porque aún cuando procediera también la segunda, habiéndose ya estudiado y discutido el acto que se reputa atentatorio y oído al quejoso en defensa, sería innecesario exigirle la prosecución de un segundo procedimiento, sin beneficio para parte alguna de las interesadas, y si con notable perjuicio para las mismas, por la demora para obtener otra resolución definitiva en otro procedimiento, pero sobre la misma cuestión ya resuelta en un procedimiento optativo. (57).

C.- CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Como en todo Estado de Derecho, siempre se ha pretendido poner a salvo los derechos de los particulares frente a la administración y así mismo que los funcionarios cumplan con el principio de legalidad por eso se les ha otorgado a los particulares defensas para impugnar los actos lesivos que sean emitidos por las autoridades, pero las defensas que veremos aquí, ya no se refieren únicamente al ámbito interno de la administración como en el caso de los recursos administrativos, sino que éstos medios de defensa están fuera de la administración, ya que a través de ellos se lleva a cabo un control jurisdiccional sobre los actos de la administración, ya sea por el poder judicial o por un tribunal administrativo, según sea el sistema que se adopte.

(57).-Apéndice al Sem. Jud. de la Fed. Quinta época: Tomo XLV, pág. 21. Helguera-Fernando. Tomo XLVI, pág. 1564.-García Ruiz Juan. Tomo XLVII, pág. 317.-Ponce de Arriola Genoveva. Tomo XLVIII, p. 2951. Federación Platanera de Tuxpam.

El contencioso-administrativo, es un medio más efectivo que los recursos administrativos para garantizar los derechos de los particulares, ya que en los recursos administrativos es la misma autoridad administrativa la que resuelve sobre la legalidad o ilegalidad del acto, en cambio en el contencioso será un órgano jurisdiccional e independiente de la administración activa quien resolverá la controversia que se suscite entre un particular y la administración con motivo de un acto de esta última que el particular estime lesivo para sus derechos.

Sobre el concepto de contencioso-administrativo hay varias acepciones y en primer término se puede hablar de contencioso-administrativo formal y material (58), — formalmente el contencioso-administrativo está constituido por el conjunto de los órganos que tienen competencia para resolver los litigios entre los particulares y la administración. Materialmente el contencioso-administrativo es el litigio o controversia entre un particular agraviado en sus derechos y la administración que realiza el acto lesivo.

Para el profesor Jesús González Pérez en su obra "derecho Procesal Administrativo" (59), el término contencioso-administrativo puede ser apreciado con muy diversos sentidos:

a).- Lo contencioso-administrativo como litigio administrativo. Es la controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de la última.

b).- Lo contencioso-administrativo como acción administrativa. Es la facultad de dirigirse a los órganos jurisdiccionales solicitando la reforma de un acto administrativo.

c).- Lo contencioso-administrativo como pretensión procesal administrativa. Es la declaración de voluntad por la que se solicita de tales órganos la reforma de un acto administrativo.

d).- Contencioso-administrativo como institución destinada al examen de las pretensiones administrativas. O sea para satisfacer pretensiones fundadas en normas jurídico-administrativas.

Después de haber analizado algunos conceptos sobre lo contencioso-administrativo podemos decir que desde el punto de vista material consiste en la controversia entre un particular y la administración por motivo de un acto de ésta, que estando al

(58).- Serra Andrés, op. cit. p. 1092.

(59).- González P. Jesús, op. cit. p.p. 107 a 110.

margen de la ley causa agravio al administrado; éste concepto es el que generalmente se acepta por la doctrina y al cual nos referimos.

Para la solución del contencioso-administrativo tradicionalmente se han establecido dos sistemas, el Anglo-Sajón y el sistema Francés

1.- En el sistema Anglo-Sajón, es el Poder Judicial el encargado de tramitar y solucionar las controversias entre particulares y la administración ocasionadas por un acto de la administración; basándose este sistema en la rigidez del principio de división de poderes, que es básico en la estructura del Estado, y según el cual ningún poder podrá invadir las funciones que legalmente les estén encomendadas a otro poder, por tal motivo el único poder encargado de la función jurisdiccional será el poder judicial, negándosele a la administración facultades jurisdiccionales para resolver el contencioso administrativo, y evitando de ésta manera quebrantar el principio de división de poderes, o sea que dentro de éste sistema serán los encargados del Poder Judicial los que deberán resolver el contencioso-administrativo.

2.- Sistema Francés.- En el sistema Francés fue donde tuvo origen el tribunal administrativo encargado de solucionar las controversias entre particulares y la administración surgidas por motivo de un acto de ésta última. Este tribunal administrativo Francés, era autónomo, ya que era independiente del Poder Judicial y así mismo, era independiente de la administración activa a pesar de estar encuadrado dentro de la administración. En el sistema Francés como se podrá apreciar se encargó a un tribunal especializado (como lo era el tribunal administrativo) la solución de los problemas contenciosos entre administración y particular basándose en que precisamente dicha solución requería de conocimientos técnico administrativos, los cuáles no tenían los Jueces del orden común.

Ya visto el concepto de contencioso-administrativo, y los sistemas que han existido para su tramitación y arreglo, pasaremos a hacer el análisis de la trayectoria que ha seguido en nuestro país.

CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN MEXICO

En la Constitución de 1824, se siguió la influencia Norteamericana estableciendo el principio de la división de poderes con suma rigidez, y así el Artículo 6 disponía (60) "Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", y al tratar las atribuciones de la Suprema Corte en el Artículo 137,

(60).- Tena Felipe, op. cit. p. 163.

fracción V, sexto, conocer: “De las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley”, de lo cual desprendemos que en ésta época no era posible la creación de un tribunal administrativo, por ir éste en contra de la división de poderes, y en consecuencia era el Poder Judicial el encargado de conceder de los problemas contencioso-administrativo, facultad que se derivaba de la fracción V, sexto, del Artículo 137 de la Constitución de 1824, ya que dicha fracción establecía un control jurídico de la constitución y leyes generales por órganos jurisdiccionales, y en el cual encuadraba cualquier violación que de la constitución o leyes generales realizara la autoridad administrativa causando agravio a un particular.

En la Constitución de 5 de Febrero de 1857, también se estableció en forma rígida el principio de la división de poderes, pues, el artículo 50 disponía: “El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo”. En la misma constitución en el Artículo 97 se estableció: Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

II.- De los que versen sobre derecho marítimo.

III.- De aquéllas en que la Federación fuere parte.

Como se verá también bajo el imperio de la Constitución de 1857, no era lógico pensar en la creación de un tribunal administrativo para el arreglo de los contencioso-administrativo, ya que éste se tramitaba y resolvía ante los tribunales federales como se desprende de las fracciones transcritas.

El 29 de mayo de 1884, se reformó la fracción I, del Artículo 97, para quedar así; Corresponde a los tribunales de la federación conocer: I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación solo afecte intereses particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del D. F., y Territorio de la Baja California.

Con la reforma que acabamos de transcribir, se trató de precisar el alcance del precepto, dando competencia a los tribunales federales para conocer de las controversias que se suscitaban sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, pero únicamente cuando estuvieran en juego intereses sociales o sea cuando el Estado tenía intereses que pudieran ser afectados con la controversia, con lo cual vemos que aquí—

quedó comprendido el contencioso-administrativo en forma amplia.

Con la expedición de la Constitución de 1857, se vino a ratificar la inconstitucionalidad del tribunal administrativo que existió por vez primera en México, y que fue obra de la Legislación Lares; dicho tribunal administrativo se encontraba dentro del Consejo de Estado y sus facultades eran las de resolver las controversias administrativas entre particulares y la administración, negándosele al poder judicial facultad alguna sobre esta materia. El 25 de mayo de 1853, entraron en vigor la ley para el arreglo de lo contencioso-administrativo y el reglamento de dicha ley, ambas fueron creadas por don Teodosio Lares que se inspiró en el Tribunal Francés, para crear como ya lo dijimos, por primera vez en México un verdadero tribunal especial para el arreglo de lo contencioso-administrativo.

La Ley para el arreglo de lo contencioso-administrativo disponía en el artículo 1o. que no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas; y en su Artículo 2o. establecía que son cuestiones de administración; las relativas; I.- A las obras públicas; II.- A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración; III.- A las rentas nacionales; IV.- A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad; V.- A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos; VI.- A su ejecución y cumplimiento.

El Artículo 3o. de dicha ley, estableció: los ministros de Estado; el Consejo y los Gobernadores de los Estados y Distrito, y los jefes políticos de los territorios, conocerán de las gestiones administrativas, en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que expedirá con la ley.

El Artículo 4o., establecía, habrá en el Consejo de Estado una sección que conocerá de los contencioso-administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros-abogados, que nombrará desde luego el Presidente de la República.

El Artículo 5o., disponen: la sección tendrá un secretario, que nombrará también el Presidente de la República de entre los oficiales de la Secretaría del Consejo.

Como se verá en éstos artículos, la ley crea el tribunal administrativo y además fija su competencia, estableciendo así mismo su estructura y organización; y en el reglamento de la ley para el arreglo de lo contencioso-administrativo se establecía el procedimiento que debía seguirse ante el Tribunal Administrativo.

Como se podrá ver la Legislación Lares en materia contencioso administrativa es-

de lo mas importante que ha existido, pues nunca antes se había creado un tribunal administrativo, y tampoco nadie antes que Lares, había enfocado el contencioso-administrativo como el lo hizo, además su obra requiere mayor importancia si se toma en cuenta que fue el antecedente del tribunal fiscal actual. La legislación Lares tuvo efimera vigencia, pues al entrar en vigor la Constitución de 1857, toda la legislación Lares y en general toda la legislación Santanista quedó al margen de la Constitución de 1857, la cual vuelve a la tradición de dar cabida al contencioso-administrativo dentro del poder judicial con base en el principio de la división de poderes como ya establecimos anteriormente. Así mismo con base en la constitución de 1857 algunos autores — de la época declararon la inconstitucionalidad del Recurso Administrativo, uno de ellos fue Vallarta quien sostuvo: Pretender establecer en México, un contencioso-administrativo del tipo Europeo quebrantaba la constitución, supuesto que era parte del sistema que nunca podrían reunirse en una misma persona o corporación dos o más poderes y que, por lo tanto, todo lo contencioso, por virtud de la citada fracción I del Artículo 97, era de incunvencia natural de los jueces. (61).

Para Jacinto Pallares en su obra el poder judicial, sostiene que no hay lugar a Juicio contencioso-administrativo entre nosotros, pues está suplido, y con ventaja la el Recurso de Amparo en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del Artículo 16 de la Constitución de 1857 (62). Pero respecto a esta opinión del maestro Pallares, diferimos de su criterio, por considerar que la Constitución de 1857 estableció en forma clara por un lado la vía de Amparo y por el otro, el juicio federal, el Amparo lo regulaban los Artículos 101 y 102 de dicha constitución, en cambio el contencioso-administrativo encuadraba dentro de la fracción I del Artículo 97, además también consideramos que la finalidad de ambos juicios es diferente, pues mientras el Juicio de Amparo persigue el control de la Constitución y la protección contra cualquier acto de autoridad que apartándose de la Constitución viola las garantías individuales; en cambio el contencioso-administrativo persigue controlar la legalidad de los actos de las autoridades administrativas.

En la Constitución de 1917; la situación del contencioso-administrativo fue la misma que tuvo bajo el imperio de la Constitución de 1857, pues la Constitución vigente estableció en su Artículo 49 la división de poderes en la forma siguiente: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o mas poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso, de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29”. Como se verá en ese

(61).- Vid. Serra Andrés, op. cit., p. 1107.

(62).- Pallares Jacinto, “El Poder Judicial”, Ed. Imprenta de Comercio de Novo Chiá — vez, México, p.p. 13, 15 y 569.

artículo se dá base para que apoyándose en la división de poderes, se niegue la posibilidad de existencia de un tribunal administrativo.

El artículo 97 de la Constitución de 1857, pasó con una pequeña reforma a la constitución de 1917 en el artículo 104, el cual disponía corresponde a los tribunales de la federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se suscite sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias solo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios.

Las sentencias de primera instancia serán apelables para el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado. (63).

Como se verá ésta fracción ya habla de controversias de orden civil y criminal que se susciten por aplicación y cumplimiento de leyes federales, con lo cual surgió la siguiente pregunta ¿Quedan fuera del conocimiento de los tribunales federales los casos, en que por un acto de la administración surgió controversia sobre aplicación y cumplimiento de una ley federal? , si se negara competencia a los tribunales federales para conocer del contencioso-administrativo con base en una interpretación letrista, de la fracción I del artículo 104 de la constitución vigente se estaría desconociendo la realidad Mexicana, porque en nuestro país gran parte del contencioso-administrativo se resuelve por el Poder Judicial Federal, y así lo establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación como mas adelante lo veremos (64).

Pero la fracción I del artículo 104 de la constitución, fue adicionada el 30 de diciembre de 1946, agregándose el segundo párrafo en los términos siguientes: "En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer Recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra la sentencia de segunda instancia o contra las de TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS CREADOS POR LA LEY FEDERAL, SIEMPRE QUE DICHS TRIBUNALES ESTEN DOTADOS DE PLENA AUTONOMIA PARA DICTAR SUS FALLOS"

Con la adición a la fracción I que comentábamos, ya se vino a permitir por la Constitución la existencia de un Tribunal Administrativo con plena autonomía al resolver las cuestiones contenciosas, o sea que se autorizó la creación de un tribunal ad-

(63).- El Recurso de Súplica fue suprimido en la Reforma publicada en el D.O., el 18 de Enero de 1934.

(64).- Al respecto, Fraga sostiene que no cabe el Contencioso-administrativo dentro de la Frac. I del Artículo 104 Constitucional; en cambio Carrillo Flores sostiene lo contrario, y se apoya en la Ley Orgánica del P. Judicial de la Fed., y en otros procedimientos judiciales para impugnar actos administrativos.

ministrativo de justicia delegada con base en una mayor elasticidad en el principio de la división de poderes y así el tribunal administrativo por un lado y por el otro el poder judicial, vinieron a crear una situación compleja, ya que en México no se acepta — completamente ni el sistema Francés, ni el sistema Anglo—Sajón para la solución del — contencioso-administrativo, sino que lo resuelven tanto el Poder Judicial como el Tribunal Fiscal de la Federación.

En México el Poder Judicial Federal, está facultado para resolver el contencioso-administrativo con base en el Artículo 104 fracción I, de la constitución y en la Ley — Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que en su Artículo 42 establece: Los jueces de distrito del Distrito Federal en materia administrativa, conocerán:

I.- De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes — federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas.

Por lo que toca al contencioso fiscal que es parte del contenciosos administrativo, vino a estar en manos del tribunal fiscal de la federación, a partir de su creación por la “Ley de justicia fiscal” del 27 de agosto de 1936, dicho tribunal se creó — con base en tesis contraria al principio tradicional de la división de poderes, pero su reconocimiento por la Constitución se llevó a cabo con la adición al Artículo 104 que — arriba ya mencionamos.

El tribunal fiscal es un tribunal autónomo, (65), que no forma parte del poder — judicial, y que estando situado dentro del Poder Ejecutivo es independiente de la administración activa, dicho tribunal ejerce un control jurisdiccional de los actos de la administración, ya que en el amparo administrativo rige el principio de definitividad, o sea el de agotar todos los recursos o medios de defensa que la ley dá al particular para — impugnar el acto lesivo de la administración antes de recurrir al Amparo (66).

El tribunal fiscal tiene competencia, funcionando en Pleno o en Salas, dicha competencia la establecía el Código Fiscal de 31 de diciembre de 1938, en sus Artículos 159 y 160, pero actualmente el tribunal fiscal tiene establecida su competencia en la “Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación”, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de enero de 1967, que en su Artículo 19 establece cuales son las atribuciones del tribunal en Pleno (que en términos generales son cuestiones administrativas

(65).- La Ley Orgánica del T. Fiscal de la Fed. dispone: “El Tribunal Fiscal de la Fed. es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que esta Ley establece”.

(66).- Artículo 107, Frac. IV, de la Constitución.

internas) y en el Artículo 22, establece la competencia de las Salas el cual debido a su importancia transcribiremos.

Artículo 22.- "Las Salas del tribunal conocerán los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación.

I.- Las dictadas por autoridades fiscales federales, del Distrito Federal o de los organismos fiscales autónomos, en que se determinará la existencia de una obligación fiscal, se fije cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

II.- Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal, indebidamente percibidos por el Estado.

III.- Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

IV.- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas Federales o del Distrito.

V.- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del ejército y de la armada nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la dirección de pensiones militares o al erario federal, así como los que establezcan obligación a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Quando el interesado afirme para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de Defensa Nacional, o de la Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado, o tiempo de servicios militares, la sentencia del tribunal fiscal sólo tendrá efecto en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

VI.- Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VII.- Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

VIII.- Las que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no sean delictivos.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo las resoluciones se consideran definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de este, sea optativa para el afectado”.

Como se podrá ver la competencia del Tribunal Fiscal, no se reduce únicamente al contencioso-fiscal, sino que también resuelve cuestiones que no se refieren a créditos fiscales, como lo son las cuestiones de tipo administrativo que preveen las fracciones V, VI, VIII del Artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación

La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación es amplísima, tratándose del contencioso fiscal, pues basta que una resolución fiscal cause agravio a un particular, para que sea impugnabile en la vía contenciosa, pues así se deduce de la fracción III del Artículo 22 de la Ley que comentamos, y también podemos decir que las cuotas del Seguro Social son impugnables ante el tribunal por haberseles dado el carácter de créditos fiscales (67), por la Ley del Seguro Social en su Artículo 135, y además establece que las oficinas Federales de Hacienda que hagan el cobro de las cuotas que no se hayan pagado al instante se someterán a las normas del Código Fiscal que regulan la fase oficiosa y contenciosa del procedimiento tributario.

Otro Tribunal administrativo que se creó al margen de la Constitución Mexicana, fue el Tribunal de Arbitraje (68), tribunal que al igual que el fiscal existió antes de que fueran reconocidos por la constitución y por lo cual se opinó que estaban quebrantando el principio de la división de poderes que establece la constitución en el Artículo 49, pero actualmente el Artículo 123 Constitucional establece:

B.-“Entre los poderes de la unión, los gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un tribunal federal de conciliación y arbitraje integrados según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (La parte “B” del Artículo 123 fue adición, de 21 de Octubre de 1960, y publicada el 5 de diciembre del mismo año).

En el Artículo 92 del estatuto que es reglamentario de la fracción XII de la parte B, del Artículo 123 de la Constitución, se establece: “Para la resolución de las cuestiones contenciosas que surjan con motivo de la aplicación del estatuto, la constitución y

- (67).- Entendiéndose por Créditos Fiscales, aquéllos en los cuáles el Estado es el sujeto activo, y puede exigirlos a través de la Facultad Eco. Coactiva, com o son vgr. los impuestos, los productos, los derechos y los aprovechamientos.
- (68).- El 5 de Nov. de 1938, se creó el Tribunal de Arbitraje en el Estatuto de los trabajadores al servicio del Estado.

En el Artículo 92 del estatuto que es reglamentario de la fracción XII de la parte B, del Artículo 123 de la Constitución, se establece: "Para la resolución de las cuestiones contenciosas que surjan con motivo de la aplicación del estatuto, la constitución y la ley han establecido un tribunal de arbitraje, que se formara por un representante del gobierno Federal designado de común acuerdo por los tres poderes, por otro de la federación de sindicatos y por un tercer arbitro que nombren los dos anteriores".

Como acabamos de ver el tribunal de arbitraje, que es un caso típico de tribunal administrativo, se integra por tres componentes, para la solución de las cuestiones contencioso-administrativas, como lo son las diferencias entre el Estado y sus trabajadores, ya sean individuales o colectivos los conflictos de trabajo entre Estado y sus trabajadores o los intersindicales, y toda la competencia del tribunal de arbitraje la establece el Artículo 99 del estatuto.

Por lo que hasta aquí hemos visto, se ha pretendido hacer un estudio somero del contencioso-administrativo en México, ya que no son los fines de éste estudio tratar en forma exhaustiva lo contencioso-administrativo, sino sólo tratarlo, al ver los medios que los particulares tienen frente a la administración, donde pudimos hacer notar que el particular actualmente goza de verdaderas defensas que limitan la actividad arbitraria e ilegal del poder público, y que si agotados los medios que ante la misma administración tienen los particulares, y negándose ésta a revocar, anular o modificar el acto lesivo, aún le quedan al particular el contencioso-administrativo (ante el juez de distrito o ante el tribunal fiscal de la federación según proceda), y por último la vía de Amparo que es el protector de todas las garantías individuales y como mas adelante veremos es una de las instituciones jurídicas propias de nuestro medio y que ha sustituido en gran parte a lo que debería corresponder al contencioso-administrativo, y esto lo ha hecho con gran eficacia.

2.- EL AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

a).- GENERALIDADES.

Antes de entrar al estudio del Juicio de Amparo Administrativo en particular, es necesario dar una visión genérica de lo que es el Amparo, diciendo primeramente que su naturaleza, como ya quedó determinado en el primer capítulo de esta obra es la de un juicio autónomo, de carácter federal, porque está regulado por leyes federales y por lo cual se prohíbe que los Estados legislen al respecto, además por ser el Amparo federal, sólo los Tribunales Federales serán los encargados de resolverlo.

El Juicio de Amparo además de federal, es un Juicio Constitucional, porque está

establecido en la Constitución Mexicana en los Artículos 103 y 107, pero así mismo es diferente al otro juicio Constitucional que prevé el Artículo 104, de la misma constitución; y aunque ambos juicios son constitucionales su finalidad es diferente, puesto que el Amparo es un juicio que tiene por objeto el control de la constitucionalidad, -- contra actos violatorios de garantías individuales, pero en cambio para que proceda el juicio federal que establece el Artículo 104 no es necesario que exista una violación -- de garantías individuales, y su finalidad no es la protección del particular contra actos del Estado.

En el Amparo como en todo proceso, intervienen partes, y se persigue una finalidad que es en términos generales la solución de un litigio, pero para ampliar estas ideas haremos un análisis por separado de las partes en el Juicio de Amparo, y de las finalidades de dicho juicio.

LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO

El término "parte" pertenece al campo procesal, en donde las partes y el órgano, jurisdiccional son los llamados sujetos procesales, por que integran la relación procesal, pero si bien el órgano jurisdiccional es un sujeto procesal, no se puede decir que sea parte en el juicio, ya que son términos diferentes.

En todo juicio se observa tradicionalmente la intervención de dos partes, la actora, que es la que ejercita la acción con cuyo ejercicio trata de satisfacer sus pretensiones, y la demandada, que es la parte contra quien van encaminadas las pretensiones de la actora y de la cuál se pide el cumplimiento de una obligación.

Para determinar quiénes son partes en el proceso, Carnelutti distingue entre sujeto de la acción y sujeto de la litis; el sujeto de la acción es la persona que expresa su voluntad en juicio, en cambio el sujeto de la litis es la persona cuyos intereses están en juego en el juicio de tal manera que la sentencia le beneficiará o le perjudicará. Prosigue Carnelutti diciendo que el sujeto de la acción es parte en sentido formal, mientras que el sujeto de la litis es parte en sentido material; además establece, que puede darse el caso de que en una persona recaigan las dos calidades, y entonces estaremos en presencia de un sujeto simple, pero cuando recae en diferentes personas estaremos ante un sujeto complejo. (69).

La teoría de Carnelutti para determinar las partes en un proceso es errónea por --

(69).- vid, Pallares Eduardo, "Diccionario de Derecho...", op. cit. p.p. 550 a 551.

haber confundido el fenómeno de la representación, y como se sabe los representantes no son partes, y por consiguiente las sentencias dadas en juicio no les perjudica ni les beneficia, y en éste sentido nuestro Código Federal de Procedimientos Civiles distingue perfectamente a las partes de los apoderados, pues su Artículo 10 lo dispone: "Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario.

Actuarán, en el juicio los mismos interesados o sus representantes o apoderados— en los términos de la ley. En cualquier caso los efectos procesales serán los mismos, — salvo prevención en contrario".

Como se podrá ver el Código les da, el carácter de partes a los interesados o sea el actor y al demandado, diciendo que podrán actuar en juicio los mismos interesados o sus representantes (quiénes no tendrán el carácter de partes).

Chiovenda dá un concepto moderno de quien es parte en juicio y establece: Es parte el que demanda en nombre propio (o en cuyo nombre es demandada), una actuación de la ley, y aquel frente a la cual ésta es demandada. (70).

En nuestro derecho positivo no encontramos un concepto sobre lo que debe entenderse por "parte", ni en el Código Federal de Procedimientos Civiles, ni en la Ley de Amparo, pues esta última sólo establece quiénes son partes, en su Artículo 5, y establece que son partes, el Agraviado (Quejoso), la Autoridad Responsable, el Tercer Perjudicado, y el Ministerio Público Federal; pero no dan ninguna definición de lo que debe entenderse por parte en el Juicio de Amparo.

Como podrá verse la Ley de Amparo vigente en forma enumerativa establece — quiénes son partes en el Juicio de Amparo o sea que el carácter de parte en el Juicio de Amparo lo establece la ley; así podemos ver que a la autoridad responsable no siempre se le consideró como parte en el Juicio de Amparo sino que fue hasta que el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909 le dió tal carácter; y ni tampoco el tercer perjudicado tenía carácter de parte en el Amparo, sino que lo adquirió con el Código de Procedimientos Federales de 1897 que dispuso, que se reputaba como tercer perjudicado a "la parte contraria del agraviado en un negocio judicial del orden civil". Por lo que respecta al Ministerio Público Federal como parte en el Juicio de Amparo— debemos decir que fue con el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909 cuando se le otorgó tal carácter en el Juicio de Amparo con fines y objetivos propios y distintos de los de la autoridad responsable, además en esta ley fue donde se le cambió el nombre de promotor fiscal por el de Ministerio Público.

(70).- ibidem, p. 549.

La ley de Amparo establece en su Artículo 8, que las personas morales privadas (sociedades, asociaciones, sindicatos, etc.), podrán pedir Amparo por medio de sus legítimos representantes, con lo cual se les está otorgando el carácter de quejosos, por lo tanto, vemos que no sólo las personas físicas son titulares de la acción de Amparo. El Artículo 9 de la ley que comentamos fue más allá de la finalidad del Amparo y de la constitución al establecer, que las personas Morales Oficiales podrán ocurrir en demanda de Amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecten los intereses patrimoniales de aquellos. Con lo cual podemos deducir que pueden tener el carácter de parte quejosa en el Amparo la Federación, los Estados o Municipios, cuando se les afecte sus intereses que tengan como propietarios particulares; al respecto la Suprema Corte de Justicia ha sostenido la teoría clásica de la doble personalidad del Estado y por tanto establece la procedencia del Amparo a favor del Estado cuando éste actúa como particular sometiéndose al derecho común en sus relaciones con los particulares. (71).

Nosotros no estamos de acuerdo con la procedencia del Amparo a favor del Estado, pues como hemos visto en los antecedentes de nuestra institución, esta surgió como un medio protector del individuo contra las arbitrariedades del Estado, además como un medio para al mismo tiempo que protege las garantías individuales, hacer respetar la supremacía constitucional, pero las garantías individuales, de ningún modo pueden ser a favor del Estado, ya que así se desprende del artículo 1o. de la Constitución Mexicana de 1917 que dispone: EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TODO INDIVIDUO GOZARA DE LAS GARANTIAS QUE OTORGA ESTA CONSTITUCION.....; así podemos ver que las garantías individuales, se otorgan únicamente a los individuos, o sea a los gobernados, por lo cual el Estado no cabe dentro del concepto individuos.

FINALIDADES DEL JUICIO DE AMPARO

El Amparo, como todo juicio tiene como fin la solución de un conflicto de intereses jurídicos, es decir la solución del litigio que surge cuando la autoridad realiza un acto que violen las garantías individuales, que la constitución otorga a los gobernados, y éstos a su vez piden la protección federal.

El artículo 103 Constitucional establece cual es la finalidad del Amparo, o sea el resolver las controversias que se susciten:

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

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

(71).- S.J. de la F., Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 450.

III.- Por leyes o actos de autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal.

En resumen podemos decir que el Amparo tiene como finalidad primaria el hacer respetar el orden jurídico fundamental, en segundo lugar salvaguardar las garantías del gobernado de cualquier acto violatorio, y por último solucionar el problema de la invasión de competencias de la esfera federal a la local, y viceversa siempre y cuando dicha invasión de competencias causen un agravio personal al individuo por violar alguna de sus Garantías Individuales, pero si dicha invasión no viola garantía individual, entonces el Juicio de Amparo no será el medio indicado para solucionar dicho problema.

Con lo expuesto, hemos tratado de dar una visión general aunque muy somera del Juicio de Amparo, para pasar enseguida al estudio del Amparo en Materia Administrativa de manera específica.

B.- PROCEDENCIA DEL AMPARO ADMINISTRATIVO.

El Amparo Administrativo, como ya lo establecimos anteriormente es un medio impugnativo de naturaleza jurisdiccional que tienen los particulares para atacar algún acto de la administración, que les violen sus derechos fundamentales, o sea que es un medio de defensa mas que tienen los particulares frente a la administración, y acordes con esta idea algunos autores han visto en el Amparo Administrativo un medio eficaz, de protección de los particulares frente a la administración; Fix Zamudio (72) al citar a Felipe Tena Ramírez, está de acuerdo con las ideas que sostiene éste último, considerando que el Amparo Administrativo dá una doble protección al particular, ya que el Amparo Administrativo en primer término opera como sustituto del llamado Contencioso-administrativo cuando se utiliza para combatir las resoluciones o actos definitivos de la administración activa que afecten los derechos de los particulares, y en segundo término es un Recurso de casación cuando tiene por objeto el examen de la legalidad de las resoluciones de Tribunales Administrativos; en la misma obra dicho autor sostiene que la ausencia de un procedimiento administrativo, apropiado para la defensa de los particulares, fue la causa por la cual se utilizó el Amparo Mexicano para combatir, si no en forma adecuada, sí de manera eficaz, los actos de la administración activa, pero nosotros creemos que una de las causas, fue el hecho de que el Amparo Administrativo tuvo vigencia anterior en la conciencia del Pueblo Mexicano, al medio de defensa conocido como contencioso-administrativo, como se concibe actualmente, y que además surgió el Amparo en una época de grandes malestares políticos en nues-

(72).- Zamudio Héctor, op. cit., p.p. 325, 327 y 382.

tro país, en donde realizó una actividad, fecunda en aras de la vida y la libertad, que se veían constantemente amenazados por muchas autoridades administrativas, ya fueran Gobernadores, Jefes Militares, etc., de ahí, por lo cual se formó conciencia en el pueblo Mexicano, de tener en el Amparo, un verdadero medio de defensa, contra los actos arbitrarios de las autoridades administrativas, cuando estos fueran violatorios de sus Garantías Individuales, y en esta época (Constitución de 1857), la procedencia del Amparo Administrativo se basaba únicamente en que existiera un acto de autoridad administrativa que violara las garantías de los particulares. Actualmente para que proceda el Amparo Administrativo no basta la existencia de un acto administrativo que viole garantías individuales, sino que hay otras normas que rigen de manera especial la procedencia del Amparo Administrativo, que enseguida analizaremos; además cabe establecer que aunque el Amparo Agrario sea un Amparo Administrativo, su estudio lo haremos en el tercer capítulo por estar sometido a un régimen especial.

El Amparo Administrativo con base en el artículo 103 constitucional, (el cual ya ha sido anteriormente transcrito y por lo cual nos parece una redundancia volver a transcribirlo), establece en su fracción I, su procedencia.

El Amparo procede contra leyes o ACTOS DE AUTORIDAD que violen las Garantías Individuales, o sea que el término genérico ACTOS DE AUTORIDAD comprende a los otros de todas las autoridades, ya sean Federales o Locales; Legislativas, Judiciales o Administrativas, por lo cual vemos que la constitución da base para la procedencia del Amparo contra actos de la administración activa. Además en el artículo 107 de la constitución, fracción IV se establece: "EN MATERIA ADMINISTRATIVA, EL AMPARO PROCEDE CONTRA RESOLUCIONES QUE CAUSEN AGRAVIO NO REPARABLE MEDIANTE ALGUN RECURSO, JUICIO O MEDIO DE DEFENSA LEGAL. No será necesario agotar estos cuando la ley que los establezca exija para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del Juicio de Amparo, requiera como condición para decretar esa suspensión", o sea que se establece el principio de definitividad, para que pueda proceder el Amparo Administrativo, contra un acto de la administración, pues es necesario que la resolución de la autoridad administrativa sea definitiva por haberse agotado ya el recurso o el medio de defensa que concede la ley, o que, contra dicha resolución administrativa la ley no otorgue ningún recurso o medio de defensa para impugnarla, y aquí surge otra vez la cuestión ya analizada anteriormente al hacer el estudio de los Recursos Administrativos, sobre sí el término para la interposición del Amparo Administrativo se interrumpe o no, con la interposición de algún Recurso no previsto en la ley, por lo que nos remitiremos a lo establecido anteriormente y aquí únicamente concluiremos diciendo, que el recurso no previsto en una ley contra alguna resolución administrativa no surta efecto jurídico alguno, por lo cual no puede interrumpir el término para la interposición del Amparo, y el particular que interponga un Recurso no regulado en la ley, perderá la instancia del Amparo.

Pero respecto del principio de definitividad que estamos analizando, podemos decir que la misma fracción IV, del artículo 107, en su parte final establece la excepción a dicho principio, diciendo que hay obligación de agotar los recursos o medios de defensa que la ley da, contra una resolución administrativa, cuando se requieran mas requisitos para otorgar la suspensión, que los que pide la ley de Amparo, o cuando la ley que prevé el Recurso o medio de defensa contra la resolución administrativa no establece la suspensión, y en estos casos será optativo para el particular ejercitar el recurso o defensa que la ley le dá contra el acto de autoridad administrativa, o irse directamente al Amparo, y así también se desprende de lo que establece la ley de Amparo en la fracción XV del artículo 73.

Una vez establecido cuando procede el Amparo Administrativo (cuando hay un acto de autoridad administrativa que viola garantías individuales y una vez que se agotaron los recursos que la ley otorga contra dicho acto), ahora nos toca analizar contra que actos procede, quiénes son los sujetos que tienen capacidad para interponer el Amparo Administrativo y quien el tercer perjudicado.

ACTO RECLAMADO

Para que pueda proceder el Amparo es necesario la existencia del acto reclamado, o sea del acto de autoridad que causa agravio al particular, pero dicho acto, la autoridad administrativa debe realizarlo como ente soberano y no como particular, pues si el acto que realiza la autoridad lo realiza sometiéndose al derecho privado (73), entonces contra este acto no procederá el Amparo, por falta de las atribuciones necesarias para considerar el acto como de autoridad, y además el criterio aceptado por la corte es en el sentido de que el Estado tiene doble personalidad, una de derecho público y otra de derecho privado, y en este último caso sus actos no son reclamables a través del Amparo, por ejemplo si celebra un contrato de compra-venta con un particular, este último no podrá exigirle al Estado a través del Amparo el cumplimiento de el contrato.

Ya establecida la necesidad de un acto de autoridad, como presupuesto necesario para que proceda el Amparo Administrativo, nos toca determinar contra que naturaleza de actos proceda, y creemos que si se trata de un Amparo administrativo debe pro-

(73).- Los actos de los particulares no pueden ser objeto del juicio de garantías que se ha puesto para combatir los actos de las autoridades que se estimen violatorios de la Constitución. Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 36.

ceder contra actos administrativos, lo mismo que tratándose de un Amparo Jurisdiccional este procederá contra actos jurisdiccionales (civiles, penales, laborales, etc.).

Pero la naturaleza del acto administrativo se determina según la doctrina aceptada generalmente, desde dos puntos de vista:

1.- Desde un punto de vista formal, el acto administrativo, será aquél que realicen las autoridades encargadas de la administración (Poder Ejecutivo), o sea que para determinar cuando el acto es administrativo, se tomará en cuenta el carácter de la autoridad que los realice.

2.- Desde el punto de vista material, el acto administrativo se determinará, y no atendiendo a la autoridad que lo realiza, sino que se tomará en cuenta las características del acto en sí, así que el acto administrativo será aquel en que se concreta la función administrativa, y la función administrativa según Hauriou (74), "Tiene por objeto mantener los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y la satisfacción de los intereses generales haciendo todo esto por medio de policía y por la organización de servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa", o sea, concretando, el acto administrativo es el que tiene por objeto la ejecución de las leyes, y la satisfacción de los intereses generales que están dentro de las atribuciones del Estado, con lo cual no creemos haber establecido un concepto exacto de lo que es el acto administrativo desde el punto de vista material, ya que es una cuestión muy debatida y entrar en tal debate sería apartarnos de los fines de nuestro estudio.

Respecto de los actos administrativos formales, cabe aclarar que son impugnables en Amparo Administrativo tanto los que realizan las autoridades administrativas de derecho o sea aquéllas que están constituidas legalmente, como los actos que realizan las autoridades de hecho o sea aquellas autoridades que no están constituidas legalmente, pues para los efectos del Amparo hasta que se realice un acto que lesionen los derechos fundamentales del administrado, por parte de quien dispone de la fuerza pública para que proceda el Amparo y así lo ha entendido la jurisprudencia de la Suprema Corte cuando afirma: Que el termino autoridad, para los efectos del Amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias ya legales, ya de hechos, y que por lo mismo están en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen funciones públicas, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen (75). Por lo cual vemos que si la autoridad administrativa de hecho realice un acto violatorio de garantías procederá contra dicho acto el Amparo—

(74).- Fraga Gabino, op. cit., p. 54.

(75).- Tomo XCVII, pág. 366.

administrativo, por ser en sí violatorio, pero esto no quiere decir que los actos que realiza la autoridad de facto, sean todos impugnables en Amparo porque los realice una autoridad ilegítima, ya que se volvería al problema que tanto se discutió sobre la incompetencia de origen y que vino a resolver hace mucho tiempo Vallarta.

Respecto del acto "reclamado" en el Amparo Administrativo, podemos decir que puede ser formal o materialmente administrativo, y en este último caso será un acto — que ejecute la ley o trate de satisfacer los intereses generales que tienen por objeto las funciones del Poder Ejecutivo, también podemos agregar que el acto administrativo es unilateral, imperativo y coercitivo. El acto administrativo puede revestir diversas categorías, ya que puede ser un acto reglado, un acto discrecional, un acto interno, político etc., por lo cual hay que ver que tipos de actos administrativos pueden ser impugnados a través del Amparo y cuáles no.

El Amparo administrativo por regla general, y con base en el artículo 103 de la Constitución, que a su vez repite la Ley de Amparo en su Artículo 1o., debe proceder contra cualquier acto de la administración que viola las Garantías Individuales de los gobernados, y sea que dicho acto emane del Presidente de la República, del Gobernador de un Estado, o de un Presidente Municipal, pero dicha regla también tiene su excepción, consistente en que hay actos de la administración contra los cuales no procede la vía impugnativa del Amparo, pero primero veremos contra que actos procede, para posteriormente ver cuáles son los actos que están exentos del Amparo, y por que motivo.

El acto administrativo que es reclamable a través del Amparo, es tanto el formal, como el materialmente administrativo, ya que éste procede lo mismo contra una multa impuesta por la autoridad administrativa que contra un reglamento expedido por el Presidente de la República, con base en el artículo 89, fracción I de la Constitución Mexicana, y esto mismo se viene a corroborar por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 25, fracción III, en la cual se establece que la segunda Sala de la Suprema Corte conocerá: "De los Amparos de única instancia, en materia administrativa, contra sentencias definitivas, por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, dictadas por tribunales federales, administrativos..."(76), con lo cual vemos que procede el Amparo administrativo contra una sentencia del tribunal administrativo, aún, cuando la sentencia es un acto de naturaleza jurisdiccional, y no administrativa, pero en éste caso como es emitida por un tribunal administrativo que forma parte del Poder Ejecutivo, la sentencia será desde el punto de vista formal un acto administrativo.

(76).- Nota: Cabe aclarar que el Amparo Administrativo directo surgió por primera vez con la reforma a la Ley de Amparo que se publicó el 30 de Abril de 1968.

El artículo de la misma ley orgánica que estamos comentando, establece la competencia de los jueces de distrito en materia administrativa, del Distrito Federal, disponiendo que conocerán: IV.- De los juicios de Amparo que se formulaban Contra Actos de Autoridad distinta de la Judicial...; en tales circunstancias podemos afirmar que se establece como regla general la procedencia del Amparo Administrativo contra actos de autoridades administrativas que lesionen los derechos de un particular, sin atender a la naturaleza en sí del acto, sino basta que sea realizado por una autoridad administrativa, (ya que se toma en cuenta la materia administrativa desde el punto de vista formal); por lo cual consideramos que el Amparo Administrativo procede en términos generales contra cualquier acto administrativo, ya lo sea formalmente y materialmente administrativo, siempre y cuando viole las garantías del gobierno.

La misma constitución establece, contra que actos administrativos no procede el amparo, y así vemos que primeramente el artículo 27 fracción XIV, dispone que contra las RESOLUCIONES PRESIDENCIALES EN MATERIA AGRARIA SOBRE DOTACION Y RESTITUCION DE TIERRAS NO PROCEDE EL AMPARO; sobre este precepto basta decir que establece una improcedencia del Amparo Administrativo contra actos del titular del Poder Ejecutivo, y sobre éste precepto diremos que su estudio en forma detallada se hará en el capítulo destinado al Amparo Agrario. Otro caso de improcedencia constitucional del Amparo contra actos administrativos, lo prevé la fracción II del artículo 3 de la constitución, que dispone: "Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización del Poder Público. DICHA AUTORIZACION PODRA SER NEGADA O REVOCADA, SIN QUE CONTRA TALES RESOLUCIONES PROCEDA JUICIO O RECURSO ALGUNO"; por lo expuesto en éste precepto vemos que el Poder Ejecutivo tiene facultad discrecional para otorgar o no, autorización al particular, para que imparta educación, y aún cuando haya otorgado la autorización, puede posteriormente revocarla y contra tal acto administrativo de índole discrecional, no procede Amparo porque el Estado tiene libertad para otorgar o nó, de acuerdo con la ley, la autorización, y esto mismo es reconocido por la ley fundamental, con lo cual se prevé un caso de improcedencia del Amparo establecido por la constitución.

Otro caso de improcedencia del Amparo contra actos del titular del Poder Ejecutivo, lo prevé la constitución en su artículo 33, al establecer que el ejecutivo de la unión tendrá facultad exclusiva de hacer abandonar el Territorio Nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, con lo cual vemos que los extranjeros no obstante de gozar de las garantías individuales con base en el artículo 1o. de la constitución, no podrán interponer el Juicio de Amparo contra la expulsión, que en su contra decreta el Presidente de la

República con base en el artículo 33, y este tiene su razón de ser por tratarse de los intereses políticos y sociales de la nación, los cuales en un momento dado pueden verse afectados por la actividad de un extranjero pernicioso.

Los casos hasta aquí analizados se refieren únicamente a la improcedencia del Juicio de Amparo contra actos de la administración, pero con base en la constitución, pues, es ella la que establece de manera general y en forma absoluta dicha improcedencia; pero la improcedencia del Amparo también puede estar establecida en una ley secundaria como lo es la Ley de Amparo, la cual en su artículo 73 establece varios casos de improcedencia, y de los cuales únicamente nos interesa la improcedencia contra actos administrativos, de carácter político que se prevé en la fracción XII de dicho artículo, pero esta improcedencia también ha sido ratificada por la jurisprudencia de la Suprema Corte que ha establecido la improcedencia del Amparo contra actos de la autoridad administrativa que afecten los derechos políticos del gobernado, arguyendo que cuando se violan los derechos políticos de un particular, no se le están violando sus Garantías Individuales ya que los derechos políticos y las Garantías Individuales son de naturaleza distinta. (77).

Q U E J O S O

El quejoso es la persona, física o moral, que ha resultado agraviada por un acto de la administración y que en tal virtud ejercita la acción de Amparo. El quejoso en el Amparo Administrativo puede ser una persona física que resulte agraviada con el acto de la administración, que es violatorio de sus Garantías Individuales. También las personas morales privadas (sociedades, asociaciones, sindicatos, etc.), con base en el artículo 8 de la Ley de Amparo, pueden pedir Amparo contra un acto de la administración que les viole sus Garantías Individuales, a éste respecto cabe decir que bajo la Constitución de 1857, que era esencialmente individualista no se admitía la procedencia del Amparo a favor de las personas morales, por considerarse que sólo los individuos eran titulares de dichas garantías, y no fue sino a medida que transcurrió el tiempo, y gracias a la jurisprudencia de la Suprema Corte, que se les empezó a reconocer capacidad a las personas morales para ejercitar el Amparo, pero actualmente tal procedencia la establece en forma expresa la Ley.

La Ley de Amparo vigente, estableció en su artículo 9, que el Amparo puede proceder a favor de las PERSONAS MORALES OFICIALES cuando el acto o ley que se reclame afecten intereses patrimoniales de aquéllas; la Jurisprudencia de la Suprema Corte ha ratificado la procedencia del Amparo a favor del Estado, al afirmar: "El

(77).- Semanario Judicial de la Federación, apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 345.

Estado, cuerpo político de la nación, puede manifestarse en sus relaciones con los particulares, bajo dos faces distintas: Como entidad soberana encargada de velar por el bien común por medio de dictados cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica de derecho civil, por que poseedora de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes, o con las personas encargadas de la administración de aquellos. Bajo esa segunda face ésto es, el Estado como persona moral capaz de adquirir derechos y de contraer obligaciones, ESTA EN ACTITUD DE USAR DE TODOS AQUELLOS MEDIOS QUE LA LEY CONCEDE A LAS PERSONAS CIVILES, PARA LA DEFENSA DE UNOS Y OTROS, ENTRE ELLOS EL JUICIO DE AMPARO; pero como entidad soberana, no puede utilizar ninguno de esos medios, sin desconocer su propia soberanía, dando lugar a que se desconozca todo el imperio, toda la autoridad o los atributos propios de un acto soberano; además no es posible conceder a los órganos del Estado el Recurso extraordinario del Amparo, por actos del mismo Estado manifestados a través de otros de sus órganos, porque se establecería una contienda de poderes soberanos, y el juicio de garantías no es mas que queja de un particular, que hace valer contra el abuso de un poder”(78).

Respecto a la procedencia del Amparo Administrativo a favor del Estado, el Profesor Fix Zamudio (79), establece que la “Revisión Fiscal” es realmente un Amparo administrativo directo a favor de las autoridades hacendarias afectadas (sic), pero nosotros diferimos del criterio sostenido por el autor mencionado, ya que el recurso de revisión fiscal y el juicio de amparo son figuras de naturaleza diferente, pues la revisión fiscal no es mas que un medio que le otorga la ley a las Autoridades Hacendarias para que se analice la legalidad de los fallos del tribunal fiscal, en cambio el Amparo es algo más, pues cabe repetir, que es un medio de control de la constitución, que además es el medio para hacer eficaces las Garantías Individuales de los particulares, y así mismo es un medio para vigilar la aplicación de las legislaciones secundarias cosa que no ocurre tratándose de la revisión fiscal. Otro argumento contra la postura de Fix Zamudio consiste, en que no creemos que sea jurídica la procedencia del Amparo a favor de las autoridades, como enseguida veremos después de analizar diversas opiniones al respecto.

Sobre la procedencia del Amparo a favor del Estado, Burgoa (80), sostiene, que no obstante lo absurdo que es la procedencia del Amparo a favor de la Nación, los Estados, los Municipios, la Jurisprudencia ha hecho extensiva la procedencia de la acción de Amparo a favor del Estado, no solamente cuando se lesionan sus intereses patrimoniales, como lo establece el Artículo 9 de la ley de Amparo, sino aún respecto de toda violación que en su perjuicio pueda cometerse en las distintas hipótesis consignadas por las tres fracciones del Artículo 103 Constitucional; más adelante establece que

(78).- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tercera parte, 2a. Sala, Jurisprudencia número 87, 1965.

(79).- Zamudio Héctor, op. cit., p. 383.

(80).- Burgoa Ignacio, “El Juicio...”, op. cit. p.p. 291 a 298.

la acción de Amparo no debe proceder a favor del Estado, porque las Garantías Individuales a través de la historia se han revelado como diques que pone el pueblo a los -- gobernantes para evitar los actos despóticos de éstos, por lo cual no puede haber garantías a favor del Estado y contra actos del propio Estado, y esto mismo se desprende -- del Artículo 1o. constitucional que establece que el goce de garantías Individuales pertenece al individuo. Por otra parte afirma que el Estado aún cuando se someta al régimen de derecho común, nunca podrá estar sometido integralmente a las mismas normas de derecho que el individuo.

Sobre el mismo tema de la procedencia del Amparo a favor del Estado, el profesor Eduardo Pallares (81), establece la falta de legitimación del Estado para promover el Amparo, con base en que doctrinalmente las personas morales oficiales no pueden ser consideradas como individuos particulares, por lo cual no gozan de garantías individuales; además sostiene que la fracción II del Artículo 107 constitucional se opone a que se les conceda el Amparo, al exigir que la sentencia que en este se pronuncie -- será siempre tal que solo se ocupe de individuos particulares...”, y sería erróneo sostener que el Estado de Guanajuato el Departamento de Distrito Federal son individuos, y sobre todo individuos particulares. Otro argumento en que se basa el autor para negar la legitimación del Estado en el Juicio de Amparo, consiste en que de admitirse el Amparo a favor de las personas oficiales, puede llegarse a la conclusión de que, al ejecutarse la sentencia que lo conceda, el Estado se convierte en juez y parte o sea que el propio Estado se constituya en órgano ejecutor de la sentencia que lo favorece.

El Dr. Octavio Hernández (82) al respecto, no está de acuerdo con la procedencia y el Amparo a favor del Estado, basándose en tres razones. 1a. El Estado no es titular de Garantías Individuales, con base en la tradición y en la misma constitución, 2a.- Admitir que el Estado pueda solicitar Amparo, es concluir en un absurdo, porque el -- Estado se estaría pidiendo protección así mismo, 3a. El Estado no es igual que un particular, y ni aún en las relaciones de derecho civil existe tal igualdad, y esto se corrobora también por el Artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establece: Las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública de la federación y de las Entidades Federativas, tendrán, dentro del procedimiento judicial, en cualquiera forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; PERO NUNCA PODRA DICTARSE, EN SU CONTRA, MANDAMIENTO DE EJECUCION NI PROVIDENCIA DE EMBARGO, Y ESTARAN EXENTOS DE PRESTAR LAS GARANTIAS QUE ESTE CODIGO EXIJA DE LAS PARTES.

(81).- Pallares Eduardo “Diccionario...”, op. cit., p. 175.

(82).- Hernández Octavio, “Curso de Amparo”, Ed. Botas, México, 1966, 1a. edición, p. 156.

Nuestro punto de vista sobre el Amparo a favor del Estado, es en el sentido de --- que no debe proceder, por no tener base, ni histórica, ni jurídica, pues como acertadamente lo han sostenido los tratadistas a los que acabamos de aludir, el Estado no puede ser titular de las Garantías Individuales, así mismo podemos afirmar que la constitución regula el Amparo con miras a sostener un medio de defensa a favor de los individuos particulares y contra los actos del Estado. Pero podemos agregar, que desde que el Juicio de Amparo apareció en la Constitución Yucateca de 1842, hasta la fecha --- siempre ha estado inspirado como medio protector de los particulares contra los abusos del Estado y éste espíritu se desprende de los Artículos 103 y 107 constitucionales, sin que en ellos, haya base o fundamento para sostener la procedencia del Amparo a favor del Estado, de tal manera que el Artículo 9 de la Ley de Amparo y la jurisprudencia de la Suprema Corte, fueron más allá del espíritu de la constitución al establecer la procedencia del Amparo a favor del Estado, basándose en la falacia de la doblepersonalidad del Estado, pues el Estado siempre será un ente de derecho público que jamás podrá equipararse a los particulares, en virtud de que nunca puede desprenderse de su soberanía, ni aún cuando celebre un contrato privado, pues a este respecto podemos citar el Artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles que establece que no se puede librar ejecución en contra del Estado; además la misma Suprema Corte ha establecido que el Estado no puede pedir Amparo contra otro órgano del Estado porque esto produciría la lucha entre los poderes; y ni siquiera con base en las fracciones II y III del Artículo 103 Constitucional (invasión de competencias entre Federación y Estados) procede el Amparo a favor del Estado, ya que será necesario que dicha invasión cause una violación de garantías a un particular, quien será el único que podrá interponer el Juicio de Amparo con base en las mencionadas fracciones, con lo cuál --- vemos que la sola invasión de competencias no trae la procedencia del Amparo, y si dicha invasión no viola las Garantías Individuales entonces procederá el Juicio Federal --- que prevé el Artículo 104, fracción IV de la constitución, para que la Suprema Corte resuelva sobre dicha invasión de competencias.

Por lo que toca a los organismos descentralizados, podemos decir que el Amparo procede a favor de ellos por regla general, excepto cuando sus actos tienen el carácter de actos de autoridad, entonces respecto de dichos actos sólo podrán tener el carácter de autoridad responsable, y no serán considerados como quejosos; al respecto la Suprema Corte estableció la improcedencia del Amparo en favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, contra resoluciones que se dicten en los procedimientos en que defienden sus actos como organismos fiscal autónomo. (83).

El fundamento para que los organismos descentralizados puedan pedir Amparo, -

(83).- Apéndice al Tomo CXVIII, tesis 991.

se encuentran en el Artículo 9 de la Ley de Amparo, ya que para determinar quiénes son personas morales oficiales, hay autores (84) que recurren al Artículo 25 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales que en esta materia tienen carácter Federal, y que establece: son personas morales:

I.- La Nación (federación), los Estados y los Municipios.

II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley.

Es precisamente en esta Fracción donde se dá cabida a los organismos descentralizados ya que son corporaciones de orden público reconocidas por la ley, y por lo cual pueden promover Amparo.

AUTORIDAD RESPONSABLE

Por lo que toca a la Autoridad Responsable como parte en el Juicio de Amparo, diremos que en un principio se le negó tal carácter (85), pero en la actualidad la ley de la materia le reconoce tal carácter en su Artículo 5, y también establece en el Artículo II, "que es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado"; y comentando éste Artículo el Dr. Octavio Hernández, (86), sostiene que el Artículo 12 de la ley de Amparo de 1919 impedía tácitamente, que se impugnara en sí, una ley a través del Amparo, pues disponía: "Es autoridad responsable, la que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado; pero si éste consiste en una resolución judicial o administrativa, se tendrá también como responsable a la autoridad que la haya dictado", o sea que con base en este Artículo no podía señalarse como autoridad responsable al Poder Legislativo, cosa que actualmente si es posible.

La Suprema Corte ha sostenido que para los efectos del Amparo, tienen el carácter de autoridad, todas aquéllas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen (87), o sea que la idea de autoridad responsable es muy amplia, pues basta que una persona disponga de la fuerza pública y además realice un acto violatorio de Garantías Individuales para que en el Amparo se le considere como autoridad responsable.

(84).- Hernández Octavio, op. cit. p.p. 154 a 155.

(85).- El Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909 fue el que consideró por primera vez a la autoridad como responsable como parte en el Juicio de Amparo.

(86).- Hernández Octavio, op. cit. p. 164.

(87).- Tomo XC VII, pág. 366.

Podemos decir que para los efectos del Amparo pueden ser consideradas como — autoridades responsables, los poderes, Ejecutivo, Judicial y Legislativo, tanto en su carácter Federal como Local, pero únicamente nos referiremos al Poder Ejecutivo como autoridad responsable en virtud de que nuestro objetivo es únicamente el Amparo en materia administrativa, y es precisamente el Poder Ejecutivo el encargado de realizar— la función administrativa.

Dentro de la función administrativa existe una relación de jerarquía, entre todas las autoridades que integran la centralización, y para los efectos del Amparo Administrativo será autoridad responsable la que dicte u ordene, ejecute o trate de ejecutar, el acto reclamado, sin importar que dicha autoridad tenga subordinación jerárquica, pues será ella a la que se señala directamente como responsable, y no se señalará como responsable a la autoridad que está en la cúspide de la relación jerárquica, así por ejemplo, cuando se pide Amparo contra una oficina o jefe de oficina de la Secretaría de Hacienda, por ser ella la que ordenó y ejecutó el acto, se le señalará como directa responsable sin perjuicio claro está, de que también pueda señalarse al Secretario de Hacienda como Autoridad Responsable. Todos los funcionarios que forman parte del Poder Ejecutivo, pueden ser considerados como Autoridad Responsable en el Amparo Administrativo, hasta con que realice un acto violatorio de Garantías Individuales para que tenga tal carácter dentro del Juicio de Garantías, con lo cual quedan comprendidos — desde un Presidente Municipal hasta el Presidente de la República, quien es el jefe Supremo del Poder Ejecutivo, quien también puede ser llamado a juicio como autoridad-responsable según se desprende del Artículo 19 segundo párrafo, de la ley de Amparo, con la excepción que tomado en cuenta su alto rango, se le permitiera ser representado, por el Secretario o Jefe de Departamento de Estado, a quien corresponde al — asunto según su competencia, o en caso de faltar estos, por los subsecretarios, secretario general, oficiales mayores, o por el procurador general de la República cuando — el titular del Ejecutivo le otorgue su representación.

Ahora veremos contra que órganos no procede el Amparo Administrativo, no — obstante que forman parte de la administración pública, por considerarse que sus actos no son actos de autoridad, por tanto dichos órganos no tienen carácter de autoridad responsable, y un caso típico de esta situación se presenta tratándose de los Departamentos Jurídicos de la Secretaría de Estado, quiénes no pueden ser considerados como autoridades responsables en virtud de que no tienen facultades decisorias ni de ejecución, ni tampoco disponen de la fuerza pública, sino que se trata de órganos con facultades consultivas y por tanto el Amparo contra sus actos es improcedente, y así lo ha entendido la Suprema Corte.

LOS DEPARTAMENTOS JURIDICOS DE LA SECRETARIA DE ESTADO, — NO SON AUTORIDADES.- Los departamentos jurídicos de las Secretarías de Estado-

no son autoridades que puedan ser enjuiciadas en el Amparo, pues son órganos de consulta, sin más función que la de opinar acerca de los asuntos que se sometan a su consideración, sin que, por tanto tengan capacidad para decidir y resolver sobre ellos, ni para ejecutar los acuerdos o mandamientos de los titulares de dichas secretarías (88).

Podemos decir que los comisariados ejidales, tienen función mixta (como autoridades y como particulares) y que el Amparo Administrativo no procede contra sus actos cuando los realizan como particulares, pero a éste respecto nos remitimos al tercer capítulo de éste estudio donde se estudiara con amplitud la situación de los comisariados ejidales, así, como las ejecutorias de la Suprema Corte sobre los comisariados ejidales; así mismo vemos que no se considera como autoridad responsable para los efectos del Amparo a la oficina de la pequeña propiedad, por dar únicamente dictámenes, que no son actos de autoridad y contra los cuáles no proceda el Amparo. (89).

Ahora pasaremos a analizar si los organismos descentralizados pueden considerarse como autoridades responsables para los efectos del Amparo Administrativo. Es bien sabido que en la actualidad, gran número de atribuciones relativas a la prestación de servicios, que antiguamente realizaban los particulares, ha venido a aumentar la actividad del Estado, pero este crecimiento de las funciones Estatales no se han hecho por medio de extensión del Poder Central, sino que para ello se ha hecho uso de los cuerpos de administración autónoma (descentralización) (90), por perseguirse como finalidades, la mejor prestación de un servicio de interés general y la realización de los ideales democráticos. Pero por no ser objeto de este estudio el análisis de la descentralización, diremos únicamente: que la descentralización por región (Municipio) no es objeto de éste tema, sino únicamente la llamada descentralización por servicio que la integran los organismos que reúnen las siguientes características:

- 1.- Una personalidad jurídica propia e independiente del Poder Central.
- 2.- Un patrimonio propio, o sea formado independientemente del presupuesto general del Estado.
- 3.- Debe prestar un servicio que requiera la especialización técnica.

Dadas las características del organismo descentralizado y estableciendo que no forma parte del Poder Central, podemos decir que en términos generales no tienen el carácter de autoridades, por no tener facultades de decisión y ejecución de actos que

(88).- Apéndice al Seminario Jud. de la Federación, 1917-1957 Tesis 340.

(89).- Apéndice al Seminario Jud. de la Federación, Jurisprudencia, de 1917 a 1965 - Segunda Sala Tesis 186.

(90).- Urzúa Efraín, "Derecho Administrativo", Ed. Imprenta Universitaria, Guadalajara, 1955, p. 108.

violen las garantías de los particulares; pero sin embargo, excepcionalmente dichos organismos descentralizados si pueden ser considerados como autoridades responsables y así vemos que el Instituto Mexicano del Seguro Social cuando actúa como organismo fiscal autónomo si tiene el carácter de autoridad responsable, y al respecto la Suprema Corte ha sostenido: “A partir de la reforma del Artículo 135 de la ley del Seguro Social que establece la facultad del Instituto del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero—patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que por tanto, tiene el carácter de autoridad, para los efectos del Amparo que contra el se interponga” (91).

Pero habrá ocasiones en que otros actos del Instituto Mexicano del Seguro Social, no sean actos de autoridad y por lo tanto el Instituto no tenga el carácter de autoridad responsable, tal sucede cuando hay una infracción a la ley del Seguro Social, el Instituto solo consignará con base en el Artículo 141 de dicha ley, la infracción descrita a la Secretaría del Trabajo quien será la que resolverá sobre si procede o no, la sanción, por encontrarse fundada o no la infracción, y en este caso no hay acto decisivo o de ejecución que permita señalar al Instituto Mexicano del Seguro Social como autoridad responsable. (92).

Debemos determinar que para considerar a un organismo descentralizado como autoridad responsable, deberá realizar un acto de decisión o de ejecución, que trascienda de su régimen interno, y que por tal el particular esté obligado a cumplir, por lo cual dicho acto violatorio de garantías que emita algún organismo descentralizado será obligatorio para el particular, por tanto tendrá el carácter de acto de autoridad; si no existen éstos presupuestos no tendrán el carácter de autoridades responsables estos organismos.

Soto Gordo y Lievana, sostienen, que tratándose de la Universidad Nacional Autónoma de México en su carácter de organismo descentralizado autónomo, dedicado a la actividad docente, y respecto a su facultad de expedir títulos, si puede ser considerada como autoridad responsable, con base en el Artículo 4 Constitucional, que establece en su párrafo final: “La ley determinará en cada Estado cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y LAS AUTORIDADES que han de expedirlos”; de tal manera de que si el rector se niega a expedir un título o desconoce uno legalmente expedido, tales actos dan base al juicio de garantías. Pero tratándose de todas sus demás funciones, no tienen más sentido que el de, representación de la institución en lo relativo a su régimen in-

(91).- Apéndice al S. J. de la F. Jurisprudencia de 1917 a 1966, 2a. sala Tesis 239.

(92).- Hernández Octavio, op. cit., p.p. 165 a 166.

terno, por lo cual no serán actos de autoridad para los efectos del Amparo y no se le considerará como autoridad responsable; al efecto señalan el caso de un catedrático que fue cesado, el cual pidió Amparo, pero dicho Amparo fue resuelto por la Suprema Corte diciendo que la universidad en sus decisiones carece de imperio, y que para hacerlas cumplir no dispone de la fuerza pública, puesto que sólo es un órgano de representación y decisión en lo que concierne a su régimen interno. (93).

Para concluir diremos que los organismos descentralizados sólo excepcionalmente serán considerados como autoridades responsables; y esto ocurrirá cuando dichos actos los realicen en sus relaciones externas, siempre que con base en la ley deban ser ejecutados forzosamente por alguna autoridad del Estado, sin que esta autoridad tenga facultad para decidir si las ejecuta o no, ya que solo será ejecutora de una resolución del organismo descentralizado.

TERCERO PERJUDICADO.

En cuanto al tercer perjudicado, diremos que en los orígenes del Juicio de Amparo no se le reconoció el carácter de parte, y fue hasta el Código Federal de Procedimientos de 1897 cuando ya se le reconoció como parte y en tal circunstancia ya podía alegar y rendir pruebas dentro del juicio; actualmente el Artículo 5 de la ley de la materia establece, en su fracción tercera, que es parte en el Juicio de Amparo, el tercero o terceros perjudicados y en el inciso "C" dispone que en el Amparo Administrativo tendrán el carácter de terceros perjudicados, "la persona o personas que haya gestionado en su favor el acto contra el que se pide Amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo".

El Dr. Octavio A. Hernández, establece que el tercer perjudicado es genéricamente, la persona que tiene derechos opuestos a los del quejoso, y en consecuencia, interés jurídico en que subsista el acto reclamado, y puede legalmente comparecer con tal carácter en el Juicio de Amparo, para procurar dicha subsistencia (94).- o sea que es propiamente la contra parte del quejoso y que persigue como finalidad la subsistencia del acto reclamado, al igual que la autoridad responsable pero si bien en todo Juicio de Amparo es imprescindible la autoridad responsable, en cambio hay juicios de Amparo, en los que no hay terceros perjudicados.

Con base en el Artículo 116, de la Ley de Amparo se puede decir que el quejoso será quien tiene la obligación de señalar el nombre y domicilio del tercero perjudicado (o quien se crea que es tercero perjudicado), sobre esta cuestión, Soto Gordo,

(93).- Soto Gordo y Lievana, "Suspensión en el Juicio de Amparo", Ed. Porrúa, S.A. México, 1959, 1a. edición, p.p. 17 a 18.

(94).- Hernández Octavio, op. cit. p. 167.

y Lievana (95). se preguntan ¿Quién debe señalar al tercero perjudicado? , debe hacerlo el quejoso, la autoridad responsable o el juez, y concluye en que será el juez al que le compete señalar al tercero perjudicado, porque será quien tenga más base después de ver lo establecido en autos para designar con exactitud quien tiene el carácter de tercero perjudicado en dicho juicio. Nosotros no estamos de acuerdo con esta postura porque el juez señalaría al tercer perjudicado después de hacer un análisis de lo que conste en autos, y esto perjudicaría las defensas de dicho tercero, ya que la demanda de Amparo le debe ser notificada personalmente, para que tenga posibilidades desde que se inicie el Juicio, para alegar y aportar pruebas, por lo cual creemos que es correcta la obligación que el Artículo 116 de la Ley de Amparo impone al quejoso, en el sentido de que debe señalar el nombre y domicilio del tercero perjudicado en su demanda inicial.

En el Amparo Administrativo para que a una persona se le considere como tercero perjudicado, es necesario que haya gestionado a su favor el acto reclamado, y no basta para que se le considere como tercero perjudicado, el hecho de que tenga interés en la subsistencia del acto en virtud de que le beneficia, pues si la autoridad administrativa dictó de oficio el acto reclamado, no habrá tercero perjudicado en dicho Amparo, y así lo ha entendido la Suprema Corte al disponer: "En los Amparos contra las resoluciones dictadas por autoridades distintas de la judicial, la ley sólo reconoce como partes, a las personas que hayan gestionado el acto contra el cual se reclama" (96), así por ejemplo si el Poder Ejecutivo expidiera un decreto expropiatorio con el objeto de construir una Escuela en el terreno expropiado, y si contra dicha expropiación el propietario afectado pide Amparo, no se podrán tener como terceros perjudicados, a los vecinos de la zona donde se piensa construir la Escuela, aunque tengan interés en la subsistencia del acto expropiatorio, por beneficiarles, pues ellos no gestionaron el decreto expropiatorio, sino que el Poder Ejecutivo lo dictó de oficio en ejercicio de sus atribuciones, y en cambio, en este caso no habrá terceros perjudicados. Pero la situación cambia, cuando hay una persona que ha gestionado a su favor el acto de la autoridad administrativa contra el cual se pide Amparo, y así pondremos por ejemplo el que cita en su obra el profesor Octavio Hernández, consistente, en que si la dirección de propiedad industrial de la Secretaría de Industria y Comercio, otorga a alguna persona una patente de invención y que dicho acto, después de agotar los recursos legales ordinarios, es reclamado en Amparo, el beneficiado por la patente podrá concurrir como tercero perjudicado, porque de acuerdo con la ley de la materia las patentes de invención solo se conceden a quienes las gestionen, y no oficiosamente (artículo 3o. de la ley de Propiedades Industriales y primera de su reglamento), con lo cual se estaría cumpliendo con lo que dispone el Artículo 5 fracción III, inciso, de la Ley de Amparo (97).

(95).- Soto Gordo y Lievana, op. cit. p. 11.

(96).- S. J. de la F. Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 1073.

(97).- Hernández Octavio, op. cit., p. 120.

Por lo que toca a los Amparos Administrativos que se promuevan contra las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación, la Corte ha establecido jurisprudencia, en el sentido de considerar siempre en dichos juicios, a la Secretaría de Hacienda como tercera perjudicada aún cuando no sea mencionada por el quejoso. (98).

Para concluir con el estudio del tercero perjudicado en el Amparo Administrativo, diremos que no basta que tenga un interés opuesto al quejoso y por tanto conveniencia en la subsistencia del acto reclamado, sino que requiere que haya gestionado a su favor el acto contra el que se pide Amparo, con lo cual se rompe la regla general de considerar como terceros perjudicados en todos los juicios de Amparo, al que tiene un interés contrario al quejoso.

MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público Federal, también tiene el carácter de parte en el Juicio de Amparo Administrativo, pues así se desprende del Artículo 5 Fracción IV de la Ley de Amparo, pero su intervención en el Juicio, se deja a su criterio, según aprecie si existe o no un interés público.

También respecto al Ministerio Público cabe decir, como ya lo establecimos anteriormente, que en un principio no tuvo el carácter de parte en el Juicio de Amparo, sino que ésto ocurrió al cambiarse el nombre de promotor fiscal por el término de Ministerio Público.

C.- AMPARO CONTRA LEYES.

El Juicio de Amparo, procede también contra leyes, pues así lo establece el artículo 103 de la constitución, pero para su procedencia se necesitan precisar cuando estamos en presencia de una "Ley" y podemos decir que al igual que los actos de los demás poderes, los actos del Poder Legislativo se pueden ver desde el punto de vista formal y material, desde el punto de vista formal estaremos en presencia de una ley cuando emane del Poder Legislativo, en cambio desde el punto de vista material la ley será la norma de conducta que reúna los requisitos, de generalidad, abstracta, obligatoria y dotada de una sanción para el caso de incumplimiento, sin importar el órgano del cual emane.

Una vez establecido el concepto formal y material de la ley, pasaremos a analizar sí la excepción que prevé el Artículo 22, fracción I, de la ley de Amparo respecto al término para que proceda el Amparo contra una ley, que es de 30 días, también tiene aplicación respecto de actos que tienen similitud con la ley, como son los regla-

(98).- apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 983 y 985.

mentos y las circulares ? . Podemos decir tratándose de los reglamentos, que éstos son actos de naturaleza similar a la ley, ya que también son normas de conducta, generales, abstractas y obligatorias y dotadas de sanción para el caso de su incumplimiento, pero que desde el punto de vista formal no tiene la jerarquía de una ley porque no son expedidas por el Poder Legislativo, quien es, el que constitucionalmente está facultado para expedirla después de seguir una formalidad en su procedimiento de laboración; sino que dichos reglamentos los expide el Poder Ejecutivo con base en el Artículo 89, fracción I de la Constitución, y con el objeto de que dicho reglamento facilite la aplicación y observancia de una ley, pero todo esto dentro de los límites que fija la misma ley, de tal manera que podemos afirmar que un reglamento violatorio de garantías individuales debe ser impugnado, a través del Amparo como un acto aislado del Poder Ejecutivo, y no como una ley, por lo cual no se encuentra dentro del término de 30 días que se establece para impugnar la ley, sino que el reglamento debe ser impugnado dentro del término de 15 días.

Respecto al caso de sobreimiento que prevé el Artículo 74, fracción V de la Ley de Amparo, la Suprema Corte ha sostenido que la excepción que en ella se contiene no comprende a los reglamentos ya que estos en su aspecto formal no tienen el carácter de leyes, y con mayor razón no comprenden las circulares. (99).

Por lo que toca a las circulares diremos que son disposiciones que pueden tener naturaleza similar al reglamento cuando consisten en ordenamientos de carácter general, abstracto, obligatorio y dotado de sanción, y que el Ejecutivo dá para facilitar la actividad de la administración pública, pero en otros casos puede consistir en meros actos materiales y esto ocurre cuando las circulares contienen únicamente disposiciones internas relativas a la buena organización de la administración(100); por lo cual podemos decir que las circulares en términos generales son materialmente legislativas y formalmente administrativas, por lo cual no se podrán considerar como leyes y no serán impugnadas como tales en el término de 30 días; esto ha sido ratificado por la Suprema Corte al negar el carácter de leyes a las circulares en los términos siguientes: Las circulares no pueden ser tenidas como ley, y los actos de las autoridades que se funden en aquellos, importan una violación a los Artículos 14 y 16 Constitucionales. (101).

¿Cuándo se entiende que la ley es reclamable a través del Amparo? , desde luego — cabe decir que para que una ley se pueda impugnar a través del Amparo se requiere que haya violado alguna Garantía Individual en perjuicio del gobernado, y dicha violación la puede causar la sola expedición de la ley (artículos 22, fracción I y 114 fracción I de la Ley de Amparo) o se requerirá un acto de ejecución de dicha ley.

Para que proceda el Amparo contra una ley en sí, se requiere que sea autoaplicativa, o sea que con la sola expedición cause el agravio al gobernado, porque si no es autoaplicativa no procederá el Amparo contra dicha ley según lo previene el Artículo 73, —

(99).- Soto Gordo y Lievana Op. cit. p. 25.

(100).- Fraga Gabino, Op. cit. p. 114.

(101).- Apéndice al S. J. de la Fed. Jurisprudencia de la S. C., de 1917 a 1965, 2a. Sala - Tesis 40.

fracción IV, de la ley de Amparo que dispone que el Juicio de Amparo es improcedente: "Contra leyes que, por su sola expedición, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de autoridad para que se origine"

Sobre la cuestión que analizamos, Vallarta y Lozano sostuvieron la improcedencia del Amparo, contra una ley en sí misma considerada, ya que no basta la existencia de una ley anticonstitucional que viole una Garantía Individual, pues mientras la ley—no se ejecute o aplique, debe considerarse como letra muerta, a nadie ofende ni causa-perjuicio, ya que la ley adquiere una existencia real, cuando se aplica a un caso particular, y sólo entonces hay una persona ofendida y esta tiene derecho de defenderse —contra la aplicación actual de la ley por medio del Recurso de Amparo, o sea que según estos autores el Amparo solo procedía contra los actos aplicativos de la ley, ya que no debía darse procedencia al Amparo para impugnar una ley en sí, pues esto sería dar le facultades al poder judicial para derogar las leyes dictadas por el Poder Legislativo.

Pero contrariando las ideas de Lozano y Vallarta, Emilio Rabasa sostiene que la Constitución de 1857 en su Artículo 101, fracción I, (103, fracción I de la Constitución de 1917), establece expresamente que cabe el juicio constitucional cuando las Garantías Individuales se violan por una ley o un acto. Para negar que la constitución dice esto, es preciso borrar la palabra "Leyes". Ahora si se quiere entender que aunque el artículo admite la reclamación contra las leyes, esto es sólo cuando se ha llegado —con ellas a actos de ejecución, el juicio no se intentaría entonces contra las leyes sino —contra los actos de la autoridad ejecutora, y la palabra "Leyes" estaría demás e impertinente empleada y todos los casos posibles estarán comprendidos en la palabra —"actos" (102).

Vemos que actualmente la ley de Amparo y la Suprema Corte, acepten al igual —que Rabasa, la procedencia del Amparo contra las leyes en sí cuando estas son auto—aplicativas.

Por lo que respecta al Amparo contra la aplicación de una ley anticonstitucional, podemos decir que puede revestir el carácter de Amparo Administrativo, si la aplicación de la ley se hace a través de una resolución administrativa, por ejemplo si la Secretaría de Hacienda trata de aplicar algún precepto de la ley del impuesto sobre la —renta, que se estime anticonstitucional para el gobernado; en este caso el amparo procederá contra el acto de aplicación que realiza la Secretaría de Hacienda, por ser contrario a la constitución, por el hecho de estar basado en una ley que es anticonstitucional la cual también se reclama en el mismo Amparo; que será resuelto por Juez de —distrito competente (artículo 114 fracción II, ley de Amparo) pero si dicho acto de —aplicación se lleva a cabo dentro del Distrito Federal, el Amparo se resolverá por los —jueces de distrito en materia administrativa. con base en la Ley Orgánica del Poder —Judicial de la Federación que en su Artículo 42 fracción IV establece; que conocerán de . . los Juicios de Amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la Judicial.

(102).- Rabasa Emilio, op. cit. p.p. 295 a 300.

Para concluir, diremos que el Amparo contra una ley no la deroga, pues la sentencia que se dicte debe cumplir con el principio de relatividad que establece el Artículo 107 fracción II, de la Constitución consistente en que la sentencia sólo se ocupará de -- INDIVIDUOS PARTICULARES, limitándose a ampararlos y protegerlos en el CASO ESPECIAL SOBRE EL QUE VERSE LA QUEJA, SIN HACER UNA DECLARACION GENERAL RESPECTO DE LA LEY o acto que la motivare. Con lo cual vemos que la ley seguirá vigente y aplicándose en forma general a las demás personas, pues el Amparo solo exime de su cumplimiento al quejoso que obtuvo la protección federal.

C A P I T U L O I I I

EL AMPARO EN MATERIA AGRARIA

1.- EL PROBLEMA AGRARIO A FINES DEL SIGLO XIX.- Antes de adentrarnos al estudio del Amparo en Materia Agraria, es necesario hacer un bosquejo sobre cual era la situación que reinaba en el campo en el siglo pasado, para poder entender con claridad el por que, de la existencia de ciertos principios rectores del Amparo en Materia Agraria.

Es bien sabido, que uno de los mas grandes problemas que ha tenido y sigue teniendo el país, es el problema agrario; problema que ha estado latente desde la época de la colonia, y que ha sido factor que ha impulsado los tres movimientos armados que podemos considerar como verdaderas revoluciones por haber traído como consecuencia la transformación en el orden social y político según lo establece el Dr. Lucio Mendieta y Nuñez (103), y éstos son: 1o. El Movimiento de Independencia de 1810, 2o.- El de Ayutla de 1856, 3o.- La Revolución de 1910. Todas éstas revoluciones han tenido como factor determinante el descontento de la clase desposeída (campesina y obrera) que ha luchado por conseguir el triunfo de la Revolución, el derecho a una mejor vida y una completa libertad (política y económica).

El problema agrario tuvo su punto crítico a fines del siglo pasado, a tal grado que dentro de la organización de la propiedad rural sólo hubo pequeños propietarios y latifundistas. Sin existir la clase media campesina que tendiera a lograr el equilibrio social y, a aumentar la productividad de la tierra.

Las causas de ésta gran concentración de la tierra y su monopolización por unos cuantos propietarios fueron diversos; una de esas causas y la mas remota de todas se remonta a la época de la colonia en cuya vida tuvieron resplandor las grandes haciendas de tipo medieval y que al devenir del tiempo iban cada día en aumento favorecidas por la bonanza de los hacendados, y por la institución del mayorazgo que como es bien sabido fue una institución que los Españoles trajeron de Europa, y que consistía, en que para evitar la división de su fortuna, y por lo tanto el menoscabo en su poder económico y político, se evitaba la repartición de la herencia, y ésta pasaba a manos del primer hijo varón (ésto se conoció como primogenitura) lo cual dió lugar a que

(103).- Conferencia dictada el 25 de Agosto de 1959, en la Esc. Nal. de Ciencias Políticas y Sociales, por el Dr. Lucio Mendieta y Nuñez.

las propiedades de los hacendados fueran cada día más extensas y por consiguiente la clase campesina más desposeída, surgiendo con esto una enorme diferencia social.

Otra de las causas que originó el acaparamiento de tierra fue que estas pasaron a formar parte del patrimonio del clero, lo que se conoció como "Bienes de Manos Muertas", porque jamás volvían dichos bienes a la circulación puesto que el clero casi nunca vendía bienes que formaban parte de su propiedad, dándose origen a la amortización de bienes, con resultados de estancamiento en la industria y el comercio por la falta de circulación de la riqueza; otro de los resultados negativos de la amortización de los bienes por parte del clero, era que el Estado dejaba de percibir los impuestos correspondientes al traslado de dominio, en vista de ésta situación se dictó la ley de Desamortización de 25 de Junio de 1856, conocida también como Ley Lerdo, por haber sido don Miguel Lerdo de Tejada su autor. En ésta Ley se ordenó que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicasen a los arrendatarios, calculando su valor por la renta considerada como rédito al 6^o/o (ésto también operaba para quiénes tuvieran predios en enfiteusis). Las adjudicaciones deberían de hacerse dentro de los tres meses contados a partir de la publicación de la Ley, de no hacerlo así perdía su derecho el arrendatario y se autorizaba la denuncia, otorgándose como premio al denunciante la octava parte del precio que se obtuviese en la venta de la finca denunciada. (104).

Los efectos que se perseguían con la Ley de Desamortización eran el desarrollo del comercio y aumento de los ingresos públicos lo cual no se logró de una manera absoluta ya que el clero declaró excomulgadas a todas las personas que adquirieran bienes propiedad del clero, debido a ésto los arrendatarios tomaron en cuenta sus principios religiosos, morales, y no hicieron uso de los derechos que le concedía dicha Ley, pero ésto no ocurrió tratándose de los denunciantes quiénes por lo general eran personas ricas, terratenientes que querían aumentar sus propiedades territoriales y así se dedicaron a denunciar bienes de manos muertas para obtener la octava parte del precio de la finca y en muchos casos ellos mismos se quedaban con la totalidad de la propiedad raíz, debido a ésto surgió muy pronto el latifundismo que vino a agudizarse aún el problema agrario, pues frente a éste latifundismo se encontraba una pequeña propiedad, pero mucho muy pequeña, creada por resolución de 9 de Octubre de 1856 en la cual para facilitar a los necesitados la adquisición del dominio directo de la tierra, se dispone que: "Todo terreno cuyo valor no pase de \$ 200.00, conforme la base de la Ley de 25 de Junio se adjudica a los respectivos arrendatarios, ya sea que lo tengan como de repartimiento, ya pertenezca a los ayuntamientos, o esté de cualquier otro modo sujeto a la desamortización sin que se les cobre alcabala ni se les

(104).- Mendieta Lucio, "El Problema Agrario de México", Ed. Porrúa, S. A., México, 1954, 6a. Edición, p.p. 109 a 110.

obligue a pagar derecho alguno, y sin necesidad tampoco de otorgamiento de la escritura de adjudicación, pues para constituirse dueños y propietarios en toda forma, de los que se les venda, bastará el título que les dará la autoridad política, en papel marcado con el sello de la oficina, protocolizándose en el archivo de la misma los documentos que se expidan".(105).

Debido a que el clero siguió luchando por conservar su antigua situación de privilegio político y económico, y como no se conformaba con la pérdida de sus bienes— el gobierno tuvo que tomar medidas más radicales para acabar con la rebelión clerical y así expidió la Ley de Nacionalización de los bienes eclesiásticos de 12 de Junio— de 1859 que disponía en el Artículo 1o. "entrarán al dominio de la Nación todos — los bienes que el clero secular y regular ha venido administrando con diversos títulos— sea cual fuera la clase de predios, derechos, y acciones en que consistan, el nombre y — aplicación que hayan tenido" (se exceptúa de la Nacionalización únicamente los edificios destinados directamente a los fines del culto). Podemos apreciar que con ésta si— guiera luchando, y no tuviera medios para continuar la rebelión.

El Artículo 4o. de la Ley de Nacionalización de los bienes del clero estableció— que ni las ofrendas ni la indemnización podrán hacerse a los ministros del culto en — bienes raíces. El Artículo 22 de ésta Ley declaró nula y de ningún valor toda enajena— ción que se haga de los bienes mencionados en la Ley.

Podemos ver que con la desamortización y nacionalización, se acabó con la con — centración de bienes en manos del clero, ésto en cuánto a lo positivo de ambas leyes, — pero éstas disposiciones tuvieron también su aspecto negativo, que consistió en que — dieron origen al latifundio por un lado, y por el otro a una pequeña propiedad débil — y sin defensa. Como podemos ver, el problema de repartición de la tierra se fue agudi— zando al llegar el final del siglo XIX, pues en ésta época es cuando aparecen las famo— sas "Compañías Deslindadoras" que vinieron a causar grandes problemas en materia — agraria, debido a que dieron lugar a la más grande concentración de propiedad territo— rial que ha existido en el país, y como consecuencia marcaron aún más la diferencia — social entre proletariado y terratenientes; otra de las nefastas consecuencias que traje — ron dichas compañías fue que bajo su amparo se escudaron grandes capitalistas extran— jeros para apropiarse gran parte del Territorio Nacional, basados en la Ley de Coloni— zación de 31 de Mayo de 1875 que enseguida analizaremos.

LEY DE COLONIZACION DE 31 DE MAYO DE 1875.- Esta Ley en su Artícu — lo 1o. autorizó al ejecutivo para que entretanto se expida la ley que definitivamente — determine y arregle toóo lo relativo a colonización, haga ésta efectiva por su acción di —

(105).- ibidem, p. 113.

recta y por medio de contratos con empresas particulares. Con fundamento en este Artículo surgen las Compañías deslindadoras cuya misión era la de colonizar y fraccionar los terrenos deslindados a cambio de ciertas prerrogativas como eran que se les otorgara la tercera parte de los baldíos, franquicias y subvenciones a favor de las familias que iban a colonizar; además se les daba útiles de labranza y material para la construcción de sus habitaciones, así como el otorgamiento de facilidades a largo plazo, para que empezaran a pagar con abonos mensuales a partir de los dos años de haberse establecido. (106).

Pero los fines que se les habían fijado a dichas Compañías deslindadoras no fueron llevados a cabo debido a que su actividad se dedicó única y exclusivamente a deslindar los terrenos baldíos y cobrar la tercera parte que por dicho servicio le correspondía, y aún, en muchos casos invadieron la pequeña propiedad con el pretexto de que el título de los propietarios no era perfecto, propiciando el despojo de los pequeños propietarios quienes no podían entrar en componendas con dichas compañías por carecer de los medios necesarios, con ésta actividad de acabar por un lado con la pequeña propiedad, y por el otro de favorecer la gran concentración de propiedad territorial se creó un desequilibrio económico y social exorbitante, para ilustrar lo anterior basta decir que a fines del siglo pasado el territorio de toda la Baja California, llegó a estar en manos de cuatro propietarios (Huller, Buller, Flores Hale y Macedo).

LEY DE COLONIZACION DE 15 DE DICIEMBRE DE 1883.- Esta Ley es en esencia la misma que la anterior Ley de Colonización, pues autoriza la formación de Compañías deslindadoras y repite lo dispuesto sobre enajenación de terrenos baldíos, extensiones enajenables y condiciones de pago. Los terrenos baldíos, deberían enajenarse a los colonos que los solicitaran a bajos precios y pagaderos a largo plazo; pero nunca en una extensión mayor de 2,500 hectáreas. Las consecuencias que trajeron las Compañías Deslindadoras fueron nocivas para el progreso agrario e hicieron más grave aún el problema agrario, pues además de crear latifundios, atacaron gran parte de la pequeña propiedad, y además trajeron la devaluación del precio de todos los terrenos que se encontraban cerca de donde las Compañías llevaban acabo deslindes; para ilustrar un poco la creación de latifundios por las Compañías Deslindadoras; diremos que de 1881 a 1889, los terrenos deslindados eran 32 240 373 hectáreas, de las cuáles fueron cedidas a las empresas deslindadoras en compensación de sus servicios, 12 693 980 hectáreas, la mayor parte de estas a los mismos deslindadores, advirtiéndose que el número de beneficiados con éstos contratos eran sólo veintinueve personas. (107).

(106).- Chávez Martha, "El Derecho Agrario Mexicano", Ed. Porrúa, S. A., México, — 1964, 1a. edición, p. 172.

(107).- Vera Jorge, "Al Margen de la Constitución de 1917", Los Angeles, Calif. 1920, p.p. 148 y 153.

Ya vistos éstos antecedentes del problema agrario, nos encontramos que el Juicio de Amparo en Materia Agraria, tiene que surgir como un instrumento de carácter social (ésto se debe a que protege a un grupo social, que ha sido el que ha sufrido siempre abusos, vejaciones y arbitrariedades, como es la clase campesina) que debe ser utilizado como complemento de la reforma agraria que aún no llega a su completa realización de sus objetivos como son:

- a) La dotación de tierras y aguas
- b) Restitución de tierras y aguas
- c) Fraccionamiento de los latifundios
- d) Respeto y fomento de la pequeña propiedad
- e) Nulidad de todos los actos de autoridad que tiendan a privar de las tierras o aguas a la clase campesina.
- f) El crédito rural otorgado de una manera extensa a la clase campesina.
- g) La ayuda y orientación técnica a los campesinos.

El Amparo en Materia Agraria; es el medio que tienen los campesinos para hacer que se respete la Garantía Social consignada en el artículo 27 Constitucional vigente, - que aún perteneciendo al Amparo Administrativo, tiene peculiaridades que lo hacen muy especial, las cuales veremos en los incisos siguientes de éste capítulo dedicado al Amparo Agrario, institución que hoy en día cobra mayor fuerza al avance de la reforma agraria.

2.- EL AMPARO EN MATERIA AGRARIA Y LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.- A principios de éste siglo el descontento del Pueblo Mexicano fue creciendo y con apoyo en tal descontento don Francisco I. Madero proclamó el "Plan de San Luis", el 5 de Octubre de 1910, el cual tenía como fin primordial, la no reelección del Gral. don Porfirio Díaz, plan eminentemente político, más que de contenido socioeconómico pues se cristalizó en el lema "Sufragio Efectivo no Reelección", con lo cual vemos que al problema agrario, imperante en la época lo relega a segundo término; en dicho plan sólo hace alusión al problema agrario en su Artículo 3o. en una forma tibia y textualmente dice: "Abusando de la Ley de terrenos baldíos numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallo de los Tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral y tan arbitrario, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios a quienes pagarán una indemnización por los perjuicios sufridos". Podemos observar de la forma en que se expresó don --

Francisco I. Madero, que él habló de restitución de tierras a quiénes habían sido despo-
 seídos de ellas, pero no trata ni menciona lo referente a la dotación de tierras para los
 pueblos carentes de ellas, cosa muy importante dentro de la reforma agraria pero que
 Madero no estableció en dicho Plan; por no estar de acuerdo con la repartición de la
 tierra como solución al problema agrario; como se desprende de la carta que envió al
 Sr. Lic. Fausto Mogel, director del periódico "El Imparcial" con fecha 27 de Junio de
 1912, donde señala que quiere "de una vez por todas rectificar esa especie...suplico a
 usted se sirva revisar cuidadosamente el Plan de San Luis y todos los discursos que pro-
 nuncié antes y después de la Revolución, así como en los programas de gobierno que
 publiqué después de las Convenciones de 1910 y 1911, y si en alguno de ellos expresé
 tales ideas, entonces se tendrá derecho para decir que no he cumplido mis promesas...
 una cosa es crear la pequeña propiedad por medio del esfuerzo constante y otra es --
 repartir propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discurs-
 os y proclamas. (108). Esto lo declara Madero como respuesta a las acusaciones que
 hacían los revolucionarios Zapatistas, los cuales le imputaban el no haber cumplido --
 con el Plan de San Luis.

Antes de la Ley de 6 de Enero de 1915, la materia agraria no se encontraba re-
 glamentada y siendo ésta la primera Ley que reglamentó la materia, es justo conside-
 rarla como iniciadora de la reforma agraria. Con fundamento en la Constitución de --
 1917 en sus Artículos 103 y 27 se hizo proceder el Amparo en Materia Agraria contra
 cualquier acto de autoridad incluso actos del Presidente de la República que fuesen --
 violatorios de las Garantías Individuales.

El Jefe del Ejército Constitucionalista don Venustiano Carranza encargó a don --
 Luis Cabrera, conocedor del problema agrario y de la realidad Mexicana la elaboración
 de una Ley que viniera a solucionar el problema existente, y así tuvo lugar el naci- --
 miento de la Ley de 6 de enero de 1915, de la cual transcribiremos los artículos más--
 importantes para el objetivo de nuestra obra:

Artículo 1o. se declaran nulas:

I.- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos,
 rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los Jefes Políticos, Gobernado-
 res de los Estados o cualquier otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en
 la Ley de 25 de Junio de 1856 y demás Leyes o disposiciones relativas;

II.- Todas las concesiones, composiciones, o ventas de tierras, aguas o montes he-
 chas por la Secretaría de Fomento, Hacienda, o cualquier otra autoridad federal, des --

 (108).-Chávez Martha, op. cit. p. 189.

de el día 1o. de diciembre de 1876, hasta la fecha con las cuales se haya invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades; y

III.- Todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por Compañías, Jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas, y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Artículo 3o.- Los pueblos que necesiéndolos, carezcan de ejidos o que no pudieron lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, podrán obtener que se les dote terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Artículo 6o.- La solicitud de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieran sido invadidas u ocupadas ilegalmente a que se refiere el Artículo 1o. de esta ley, se presentarán en los Estados directamente ante los Gobernadores, y en los Territorios del Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores. Pero en los casos en los que la falta de comunicaciones o el Estado de guerra dificultaren la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del poder Ejecutivo. A éstas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades solicitudes sobre concesión de tierras, para dotar de ejidos a los pueblos que carecieron de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de revindicación.

Artículo 10o.- 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 ese término ninguna reclamación será admitida. En los casos en que se reclame contra revindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del gobierno de la Nación la indemnización correspondiente.

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

Como verá de la exposición de éstos Artículos, la reforma agraria tuvo su origen en la Ley de 6 de Enero de 1915, que habla de dotación de tierras a los pueblos necesitados, (Artículo 3o.) y de la restitución de tierras a los pueblos desposeídos de ellas (Artículo 6o.); pero además establece que los propietarios afectados con las resoluciones del Ejecutivo podrán acudir a los tribunales a deducir sus derechos, con lo cual se abrieron las puertas para el ejercicio del juicio ordinario contra resoluciones presidenciales, más aún, al expedirse la Constitución de 1917 no estableció, ésta prohibición alguna para la procedencia del Amparo en Materia Agraria, con lo cual se abrió en favor de los propietarios afectados un juicio extraordinario de Amparo contra las resoluciones presidenciales.

En ésta época la mayoría de los propietarios afectados con resoluciones presidenciales en materia agraria, con fundamento en el Artículo 27 y 103 Constitucionales interpusieron gran cantidad de Amparos en Materia Agraria desde que entró en vigor la Constitución de 1917 hasta el 15 de Enero de 1932 en que entraron en vigor las reformas a la Ley de 6 de Enero de 1915; durante éste periodo la corte conoció de muchos Juicios de Amparo, sobre todo contra resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias, de tierras y aguas; revocando en revisión las resoluciones de los jueces de distrito que los declaraban improcedentes (109), con lo cual vemos que la Suprema-Corte tuvo ingerencia en la marcha de la reforma agraria sujetando a control jurisdiccional los actos de la reforma agraria y haciendo de esta manera más retardada y moratoria la marcha de la reforma agraria, pero la Corte comprendió pronto como lo sostiene el Lic. Burgoa, el elevado interés social de la reforma agraria, y tan fue así, que sentó jurisprudencia considerando improcedente la suspensión contra la ejecución de resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, fundándose en lo previsto en el Artículo 55 fracción I de la Ley de Amparo de 1919 (110) y así estableció la Suprema Corte: que la Ley Agraria de 6 de Enero de 1915 era de interés general y de orden público:

“Porque tiende a resolver uno de los problemas mas trascendentales para el país; el problema agrario”, agregó que “La inexecución de resoluciones fundadas en ellas afectaba directamente a la sociedad y al Estado por lo cual es improcedente conceder contra tales disposiciones un auto de suspensión”.

Con lo establecido en el Artículo 10 de la Ley de 6 de Enero de 1915, en el cual se establecía la procedencia de un juicio ante los tribunales federales para hacer valer los derechos del propietario afectado con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras, se hizo más lenta, y se obstruccionó la marcha de la reforma agraria, puesto que se otorgó al afectado un juicio ordinario y un extraordinario (Amparo en Materia Agraria) con lo cual se le dieron dos medios de defensa y que por jurisprudencia de la (109).- Burgoa Ignacio, “El Amparo en Materia Agraria”, Ed. Porrúa, S. A., México, - 1964, 1a. edición, p.p. 37 a 38. (110).- Sesma Vda. de Ruiz, Tomo I. Pág. 400, 5a. época.

Suprema Corte se estableció, no la improcedencia del Amparo en Materia Agraria, — sino la obligación de agotar el procedimiento establecido en el Artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, y una vez agotado éste podría ejercitarse la acción de Amparo contra las resoluciones que se dictarán en el procedimiento ordinario (Olvera Jesús, Tomo XXV, pág. 303, Gamboa Ocaña Edmundo, Tomo XXV, pág. 2600, Tomero Felipe, Tomo XXV, pág. 2601, Barajas Vda. de Días Gutiérrez, Tomo XXVI, pág. 10, Cámara Z. Gonzálo, Tomo XXVII, pág. 27 S. J. de la F. Quinta Epoca).

Esto es lo que se conoce actualmente como principio de definitividad, y es un — principio rector del Juicio de Amparo y se encuentra consagrado en el Artículo 107, - Fracción III, inciso A, de la Constitución de 1917, de tal suerte que para ejercitar la - acción de Amparo es necesario agotar antes todos los recursos ordinarios que contra - dicho acto establezca la Ley.

Como hemos visto en ésta época, la Suprema Corte concedió gran cantidad de — Amparos a favor de los propietarios afectados, con lo cual se impidió la marcha de la - Reforma Agraria al hacer ineficaces varias resoluciones dotatorias de tierras que se habían otorgado a favor de pueblos necesitados de ellas; para hacer más claro lo que exponemos transcribiremos una ejecutoria de tantas que en aquella época dictó la Su — prema Corte de Justicia: “Para conceder una dotación de ejidos es indispensable que - en el expediente relativo se llenen todos los requisitos que la Ley previene tales como la formación de censo, los informes técnicos, dictámenes, etc., y la dotación que— se haga sin llenar todos estos requisitos importa una violación constitucional” (111).

Pero si bien es cierto que la Suprema Corte protegió a los propietarios afectados con resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias; en cambio tratándose de las comunidades agrarias como sujetos de la acción de Amparo se les negó la protección - federal, con fundamento, en que de acuerdo a lo establecido en la ley de Desamortización de 25 de Junio de 1856, en su Artículo 25, las comunidades agrarias carecían de personalidad jurídica, por haber desaparecido la propiedad comunal y si ésta era la razón de ser de las comunidades agrarias, al desaparecer por ley la propiedad comunal,— se extingue ipso-jure la personalidad jurídica de las comunidades agrarias.

Otro de los fundamentos en que se apoyó la Suprema Corte, para negar la pro— tección federal a las comunidades agrarias, era el hecho de que carecían muchas veces dichas comunidades de “categoría política” que era un requisito que exigía “El Reglamento Agrario de 17 de Abril de 1922”, para que los pueblos tuvieran capacidad de - adquirir tierras y aguas suficientes para satisfacer sus necesidades; lo cual fue base y — fundamento de la resolución que transcribiremos; por ser dicha resolución de suma im

(111). Burgoa Ignacio, “El Amparo...”, op. cit. p. 37.

portancia, ya que a ella se debió que el congreso propugnara por la limitación del — Juicio de Amparo en Materia Agraria, a través de la Reforma al art. 10 de la Ley de 6 de Enero de 1915. A continuación transcribiremos la ejecutoria que dictó la Suprema Corte de Justicia en el Juicio de Amparo promovido por Valentina Azcué de Bernot:

Primero.- "Dicen las autoridades responsables, al expresar sus agravios, que la — sentencia se fundó en la consideración de que en la dotación de que se trata no fueron cumplidas las formalidades esenciales del procedimiento establecido por el reglamento agrario, siendo así que no es exacto que dichas formalidades no hayan sido llenadas, y que, además, dicho reglamento no es aplicable al caso, porque el expediente quedó cerrado con la resolución provisional antes de que entrara en vigor el citado — reglamento. Desde luego debe decirse que ésta Suprema Corte de Justicia en diversas ejecutorias ha resuelto que, para los efectos de la aplicación del reglamento, los expedientes agrarios no deben considerarse como cerrados sino por la resolución definitiva dictada por el Presidente de la República; por lo que, estando demostrado que la resolución presidencial, en el caso de que se trata, fue dictada con posterioridad a la expedición del reglamento, es evidente que éste debió ser aplicado en la mencionada resolución. Ahora bien; uno de los principales conceptos de violación de procedimiento, invocado por la quejosa en su demanda, es el de que no fue oída ante las autoridades agrarias locales, puesto que hasta en la Comisión nacional agraria, fue donde se le tuvo como parte en éste negocio; y el juez de distrito, considerando que efectivamente no habían sido llenadas éstas formalidades del procedimiento, establecida por el reglamento, concedió el Amparo. Y la misma comisión nacional agraria, en su informe con justificación, reconoce de una manera expresa de que es cierto el hecho de — que la quejosa no figuró como parte en la primera instancia, porque su finca no fue — afectada en la resolución provisional, y solo se le tuvo como parte ante la comisión nacional agraria, porque ésta opinó que sí debía ser afectada con la dotación la finca de la propiedad de la reclamante. En tal virtud, estando comprobada la violación del procedimiento por el concepto indicado, es claro que carece de justificación el agravio — que ésta causa invoca.

Segundo.- "Se dice también en los agravios, que en la sentencia se afirma que se violaron las Garantías de la quejosa por haber dado tierras a un pueblo que no tiene derecho a ellas, siendo así que el Artículo 27 de la Constitución, ordena que por ningún concepto se deje de dar a los pueblos las tierras que necesiten. Efectivamente así lo manda el mencionado precepto constitucional; pero es evidente que las tierras no — deben darse al primero que quiera pedir las, sino única y exclusivamente a los núcleos de población que tengan los requisitos fijados por la Ley. Ahora bien, de acuerdo — con lo mandado en el reglamento agrario, sólo tienen derecho a pedir tierras los centros poblados que tienen la categoría política exigida por el mismo reglamento. Sobre éste particular, la quejosa afirmó en su demanda que San Baltasar Campeche, no tiene la categoría política de pueblo; y, por lo tanto, carece de derecho para ser dotado de tierras, de acuerdo con lo prevenido en el Artículo 2o. del repetido reglamento; y -

la Comisión Nacional Agraria, al rendir su informe justificado, dijo ; que la comprobación de categoría política era un requisito trivial y de mera forma, y que, además, todas las autoridades agrarias y las demás partes han reconocido tácitamente que San Baltazar, Campeche tiene la categoría política de pueblo; pero es claro que no pueden considerarse como triviales y de mera forma los requisitos que el mismo Presidente de la República ha creído indispensables para tener derecho a pedir tierras, expresándolo así en el reglamento que el mismo alto funcionario expidió para que sirva de norma en las dotaciones; y es claro también que para que un centro de población tenga una categoría política determinada, no basta que de hecho así lo reconozcan las autoridades agrarias, sino que es indispensable que esa categoría haya sido expresamente fijada por una Ley, lo cual no se ha demostrado en el presente caso respecto de San Baltazar, Campeche. Siendo ésto así es evidente que el Juez de Distrito no cometió ningún agravio al expresar en su sentencia que el mencionado centro de población no tenía derecho para pedir tierras”(112).

El error en que incurrió la Suprema Corte en la ejecutoria transcrita, fue el de haber caso omiso de la supremacía constitucional al anteponer una Ley Secundaria como lo era el reglamento agrario del 17 de Abril de 1922, a la Constitución de 1917, y a la Ley de 6 de enero de 1915, ésta última erigida en Ley Constitucional, ya que ninguna de éstas leyes fundamentales exigiría el requisito de “Categoría Política” para que se les pudiera dotar o restituir de tierras o aguas a los pueblos necesitados. Esto fue lo que provocó la reacción que trajo consigo la reforma al Artículo 10 de la Ley de 6 de Enero de 1915 y que como consecuencia se limitará el ejercicio del Amparo en Materia Agraria, como lo vamos a ver en el tema siguiente.

3.- LIMITACIONES ESTABLECIDAS AL EJERCICIO DEL AMPARO AGRARIO POR DECRETO DE 23 DE DICIEMBRE DE 1931.- Como hemos visto en el inciso anterior la Suprema Corte otorgó con anterioridad a éste decreto, cantidad de Amparos a favor de los propietarios afectados con resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras o aguas, con lo cual se ponía en peligro la reforma agraria, incluso se llegó a sostener por Bassols, en la exposición de motivos de la Ley de Restituciones y Dotaciones de 1927, que lo que mas retrasaba el reparto de tierras era la interposición constante del Juicio de Amparo por los propietarios afectados y que normalmente ganaban por defectos del procedimiento, razón por la cual desde esa fecha se intenta estructurar el Juicio Agrario con todas las formalidades del procedimiento establecidas en el Artículo 14 Constitucional. Pero como una gran cantidad de Amparos en Materia Agraria seguían llegando, la Suprema Corte trató de detener el rezago que se agravaba por ésta causa, creando su teoría de la definitividad del acto, o sea que el Amparo no procedía en Materia Agraria hasta que no se agotara el recurso ordinario a que se refería el Artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915. (113).

(112).- Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXI, pág. 337 a 339, 5a. época.

(113).- Chávez Martha, op. cit. p. 243.

La actitud tomada por la Suprema Corte de Justicia fue contraproducente — porque provocó una reacción en el Congreso de la Unión, para que este fijara por primera vez una limitación al abuso del Amparo en Materia Agraria; para lo cual tuvo que seguir el procedimiento establecido en el Artículo 135 de la Constitución de 1917, ya que se trataba de reformar y adicionar una ley que había pasado a formar parte del Artículo 27 Constitucional por lo cual se tuvieron que acordar las reformas y las adiciones al Artículo 27 Constitucional por las dos terceras partes de los presentes en el Congreso y que éstas fueran aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Así, con el fin de resolver el problema existente, por el abuso que del Amparo hicieron los propietarios afectados por la reforma agraria, se dictó el decreto del 23 de Diciembre de 1931, que reformó el artículo 10 de la ley del 6 de enero de 1915, considerada como parte integrante del texto del artículo 27 de la Ley Constitucional y dicho decreto estaba redactado de la siguiente forma:

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le concede el Artículo 135 de la Constitución Federal y previa aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara que se reforma el Artículo 10 de la Ley de 6 de Enero de 1915 y se adiciona la misma en los siguientes términos:

ARTICULO 10.- “Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubieren dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro dictaren, **NO TENDRAN NINGUN DERECHO NI RECURSO LEGAL ORDINARIO NI EL EXTRAORDINARIO DE AMPARO.**

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que le sea pagada la indemnización correspondiente, Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fene- cido ese término ninguna reclamación será admitida”.

Sostiene el Dr. Lucio Mendieta y Núñez que para contrarrestar la grave situación que se creaba, en el párrafo arriba transcrito, se adicionó el Artículo 10 de la Ley de 6 de Enero de 1915, en el mismo decreto con las siguientes disposiciones: (114).

“Las comisiones locales agrarias, la Comisión Nacional Agraria y demás autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de dotación de ejidos, **POR NINGUN MOTIVO AFECTARAN LA PEQUEÑA PROPIEDAD**, ni ninguna otra de las que estén exceptuadas de afectación por la Ley Agraria en que se funda la dotación, las cuales serán siempre respetadas; incurriendo en responsabilidad por violación a la Constitución en caso de que lleguen a conceder dotaciones de ejidos afectando estas propiedades.

(114).- Mendieta Lucio, “El Sistema Agrario Constitucional”, Ed. Porrúa, S. A., México, 1966, 3a. Edición, p.p. 153 a 155.

“El Presidente de la República NO AUTORIZABA NINGUNA DOTACION DE EJIDOS QUE AFECTE LA PEQUEÑA PROPIEDAD o los otros a que se refiere el párrafo anterior, siendo también responsable por violaciones a la Constitución en caso de que lo hiciera”.

“Iguales responsabilidades exigirán en caso de que se concedan restituciones de tierras en contravención con la misma Ley Agraria”.

Como se observará de la lectura del Decreto de 23 de diciembre de 1931, en lo que se refiere a que “ningún propietario afectado con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos, o aguas, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni el extraordinario de Amparo”, dan lugar a nuestro parecer a problemas de interpretación; pues como se puede observar del estudio hasta aquí hecho, éste decreto tenía un fin político mas que jurídico pues lo que se trató fue evitar que los grandes propietarios afectados con las resoluciones presidenciales pusieran obstáculo a la marcha de la Reforma Agraria por medio del Amparo y así también evitar que las autoridades judiciales intervinieran en los actos de las autoridades administrativas como lo son las agrarias, quiénes son las encargadas y facultadas para llevar a cabo la Reforma Agraria. Esta fue una época en la que se prohibía absolutamente el ejercicio de la acción de Amparo por parte de los propietarios afectados por la Reforma Agraria; pero la reforma introducida en el Art. 10 de la Ley de 6 Enero de 1915 fue un tanto radical ya que prohibió el ejercicio del Amparo Agrario de manera absoluta en favor de los propietarios afectados sin basarse en fundamentos jurídicos, pues de acuerdo con el Artículo 103 Constitucional Fracción I, los Tribunales Federales resolverán toda controversia que se suscite:

I.- “Por Leyes o Actos de Autoridad que violen las Garantías Individuales”. Con lo cual creemos que si un propietario es afectado en sus propiedades con flagrante violación a las Garantías de Audiencia y Legalidad, creemos que debe proceder en estos casos el Amparo Agrario; lo cual fue ignorado por el Congreso al dictar el Decreto de 23 de diciembre de 1931, que además actuó más allá de sus facultades que tenía como Congreso constituido, las cuáles con fundamento en el Artículo 135 constitucional, únicamente son las de reformar o adicionar la Constitución; pero no está dentro de sus facultades cambiar el espíritu que guió al Congreso Constituyente, quien nunca tuvo en mente fijar una limitación de tal grado en Materia de Amparo, pues no lo estableció en la Carta Fundamental expedida en Querétaro en 1917.

La reforma al establecer la limitación, el ejercicio de Amparo establece: “Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias, de ejidos o aguas...NO TENDRAN NINGUN DERECHO, NI RECURSO LEGAL ORDINARIO, NI EL EXTRAORDINARIO DE AMPARO”; de la simple lectura de la limitación que establece-

al ejercicio de Amparo Agrario, vemos que no distingue entre pequeños o grandes propietarios, sino que el Decreto de 23 de diciembre de 1931, sólo habla de propietarios afectados en forma genérica, de donde surge el problema de saber si la limitación al ejercicio del Amparo es únicamente para los grandes propietarios, o si también alcanza a los pequeños propietarios, problema de interpretación que actualmente se presenta, dado que la Constitución vigente en su artículo 27 Fracción XIV reproduce lo establecido en el Decreto de 1931 y dice; "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el Juicio de Amparo", respecto de el problema de interpretación que venimos analizando el Dr. Lucio Mendieta y Núñez en su obra "El Problema Agrario de México" establece que la prohibición del ejercicio de Amparo contra resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, se refiere tanto para los grandes como para los pequeños propietarios, y se basa en el principio de interpretación de las leyes y en la finalidad de la reforma; sostiene el autor que el texto del Artículo 27 Constitucional se refiere a los "propietarios afectados", sin distinción entre grandes o pequeños propietarios, y, ya se sabe que en donde el legislador no distingue, el intérprete no puede distinguir; el otro principio en que se apoya el autor para sostener que la prohibición alcanza a pequeños y grandes propietarios es en el de la finalidad de la reforma que consistió en impedir que se siguiera abusando del Juicio de Amparo, debido a que dicho abuso estaba entorpeciendo la resolución del problema agrario, meta fundamental de la Revolución. Si se interpreta el Artículo 27 Constitucional reformado en el sentido de que los pequeños propietarios no están comprendidos dentro de la denegación del Juicio de Amparo, entonces los grandes propietarios se harían pasar por pequeños propietarios al interponer el Juicio de Amparo en defensa de sus intereses, y el abuso que se trataba de combatir seguiría como antes, en consecuencia, la reforma resultaría inoperante. (115).

Nosotros creemos, que tomando en cuenta, que la reforma al Artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, tuvo como finalidad, el que no se impidiera la marcha de la reforma agraria, y sí dentro de la reforma agraria se comprende fundamentalmente el fraccionamiento de los latifundios, y por otra parte la consolidación de la "pequeña propiedad"; la limitación al ejercicio del Juicio de Amparo únicamente se refiere a los grandes propietarios, y tan es así que en la misma Fracción XIV, párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional se establece; "Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el Juicio de Amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas". Este certificado de inafectabilidad, que se supone debe otorgarse a los titulares de pequeñas propiedades agrícolas o ganaderas, aunque la Fracción XIV del Artículo 27 Constitucional no habla de la

(115).- Mendieta Lucio, "El Problema...", op. cit. p.p. 412 a 413.

pequeña propiedad, se deduce que el tercer párrafo de dicha fracción se está refiriendo a la mencionada pequeña propiedad, pues esto se desprende de la interpretación hermenéutica del Artículo 27 Constitucional, ya que por una parte en el párrafo tercero habla de que se debe respetar siempre la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación; de donde se deduce que si una pequeña propiedad agrícola ganadera es afectada su titular con base en la Constitución puede acudir a la vía de Amparo para la protección de sus derechos, pues no es lógico que si el párrafo tercero y la Fracción XIV del Artículo 27 Constitucional garantizan la pequeña propiedad, carezca esta garantía individual del medio para hacerla efectiva, medio que es el Amparo, el cual a nuestro parecer debe proceder aún cuando no se tenga certificado de inafectabilidad, siempre y cuando se compruebe en el Juicio que se trata de una verdadera pequeña propiedad — tal y como la fija la Constitución en la Fracción XIV.

La Suprema Corte de Justicia interpretó el Decreto de 23 de diciembre de 1931 en el sentido de que la prohibición en él establecida para el ejercicio del Amparo en Materia Agraria abarca tanto a grandes propietarios como a pequeños propietarios, de tal — manera que estableció que en ningún caso de afectación de tierras por el Ejecutivo de la Unión procedía el Juicio de Amparo, con lo cual estaba contrariando principios constitucionales como lo es el respeto a la pequeña propiedad.

Otro punto que vamos a tratar es el referente a los artículos transitorios del decreto de 23 de diciembre de 1931 que primeramente transcribiremos para posteriormente hacer su análisis y crítica.

ARTICULOS TRANSITORIOS DEL DECRETO DE 23 DE DICIEMBRE.- I.- En los casos en que contra una resolución dotatoria o restitutoria de ejidos o 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 estuviere ya cumplida tendrá que respetarse; — pero si no se cumple aún, ESTA QUEDARA SIN EFECTOS, y los afectados con dotación podrán ocurrir a reclamar la indemnización que les corresponda, en los términos del Artículo 10.

III.- Respecto de los Juicios promovidos conforme al Artículo 10 de la Ley de 6— de Enero de 1915, que se reforma, que estuvieran en curso, se desechará desde luego y se mandarán a archivar, Y EN CUANTO AQUELLOS EN QUE YA SE HUBIERE DICTADO SENTENCIA EJECUTORIA Y ESTA FUERE FAVORABLE AL AFECTADO CON DOTACION, LA SENTENCIA SOLO DARA DERECHO A ESTE A OBTENER LA INDEMNIZACION CORRESPONDIENTE.

Como se verá de la sola lectura de los Artículos 1o. y 3o. transitorios, del Derecho de 23 de diciembre de 1931, éstos incurren en grandes violaciones a principios jurídi —

cos como son el de la no retroactividad de las leyes, el de la cosa juzgada, y por último el principio de seguridad jurídica. Desde el punto de vista político el Congreso al dictar dicho decreto violó el principio de la división de poderes consagrado en la Carta Fundamental, como lo veremos enseguida.

Respecto a el problema de la retroactividad de las leyes, vemos que los Artículos Transitorios incurren en tal vicio, pues de su texto se desprende que se trata de aplicar la nueva Ley a casos que tuvieran su desarrollo bajo el imperio de la Ley antigua (6 de enero de 1915), o sea que la Ley volvió sobre el pasado cosa que desde el punto de vista jurídico no debe ser pues las leyes siempre se expiden para que rijan a partir de su publicación, por lo cual no puede modificar situaciones jurídicas concretas que hayan nacido al amparo de la ley que se está derogando, pues de ser así se estarían afectando derechos adquiridos (la teoría de los derechos adquiridos) y con base en el Artículo 14 Constitucional que establece: “a ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”, con lo cual se pudo haber ocurrido al Juicio de Amparo para protegerse de la aplicación de dichos artículos transitorios por las personas a cuyo favor se hubiera dictado una sentencia de Amparo contra resoluciones dotatorias o restitutorias siempre que ésta no se hubiere ejecutado.

Otra violación en que se incurrió a través de los Artículos Transitorios, fue al principio de la cosa juzgada, principio procesal que es universalmente aceptado, ya que según Chiovenda “la cosa juzgada es el bien de la vida material del juicio, y sobre el cual se ha pronunciado sentencia que ya no está sometida a oposición de rebelde, ni apelación, ni al Recurso de casación, ni a demanda de revisión” (116), de donde se desprende que es la verdad legal contra la que no procede nada, y es un título legal irrevocable, e inmutable, que determina los derechos de la persona a cuyo favor se dicta la sentencia y quien además puede hacer valer sus derechos fundados en la cosa juzgada, no solo contra autoridades judiciales, sino también contra las autoridades administrativas y las legislativas.

Por eso el Congreso fue más allá al decir que las sentencias de Amparo que fueron favorables a los afectados con resolución presidencial, pero que no se hayan ejecutado, solo darán derecho a percibir la indemnización correspondiente, con lo cual vemos que incurrió en un grave error jurídico.

Por lo que toca al principio de seguridad jurídica, también se vió seriamente lesionado con lo establecido en el Decreto que reformó la Ley de 6 de enero de 1915, pues es bien sabido que en toda organización social, se requiere un mínimo de seguridad para que sea posible, la convivencia y para que la sociedad pueda desarrollarse y alcanzar un progreso basándose siempre en la seguridad jurídica de las relaciones entre sus componentes. Cuando la seguridad jurídica empieza a dejar de regir en un conglomerado social, el efecto que ésto produce se deja sentir de inmediato con menoscabo del comercio, de la industria, y la agricultura, pues la gente no puede dedicarse a cualquiera de estas actividades si no está respaldada por una seguridad basada en la Ley, y en quienes las aplican, pues de otra manera el caos será el resultado forzoso de la inseguridad,

(116).- vid. Pallares Eduardo, “Diccionario de Derecho Procesal...”, op. cit. p. 183.

ya que la gente no se dedicará al comercio, a la industria, ni a la agricultura, por no saber que es lo que le depara el futuro, pues sería un futuro incierto que todo mundo — trataría de evadir no invirtiendo ni trabajando en esas actividades. La agricultura también sufre con la inseguridad jurídica, ya que un pequeño propietario que sabe, que — por carecer de un título de inafectabilidad puede ser perjudicado con una resolución— dotatoria, no invierte, ni hace por mejorar sus tierras, ni sus cultivos, por miedo a ser — afectado, aún cuando su propiedad reuna los requisitos que pide la Constitución y el— Código Agrario para considerarla como pequeña propiedad, por eso creemos que lo del título de inafectabilidad, es algo que obstruye el ejercicio del juicio de Amparo en per— juicio de verdaderos pequeños propietarios que carecen de título de inafectabilidad, — debido a lo tardado del procedimiento que se requiere para que se obtenga dicho título. Así vemos que el Decreto de 23 de diciembre de 1931 creó una situación de insegu— ridad jurídica al restar eficacia a sentencias ejecutorias de la Suprema Corte, con lo — cual los propietarios que habían obtenido la protección federal en el Amparo Agrario — promovido contra resoluciones presidenciales, no supieron que hacer y se vieron impo— tentes para contrarrestar tal violación jurídica.

Tratándose del principio político de la división de poderes, observamos que tam— bién fue flagrantemente violado, a pesar de que dicho principio de división de poderes está reconocido en el Artículo 49 Constitucional que dice: “El Supremo Poder de la— Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o mas de éstos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el Artículo 29.

En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131 se— otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

El principio de la división de poderes no es una innovación establecida en la Cons— titución de 1917, sino que es un principio muy antiguo que Platón llegó a esbozar — en su obra “La República”, pero que se consolidó con Montesquien, autor que viendo— como el absolutismo imperaba en Francia, expresó su teoría de la división de poderes — con el fin de contrarrestar la dictadura reinantes, y así se expresa de la siguiente forma: “Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las — cosas, el Poder detenga al Poder”, (117), pues bien, éste principio fue aceptado por — una gran mayoría de países, entre ellos México y siempre con el fin de establecer un — dique a la dictadura, a la arbitrariedad, ya que la división de poderes mas que la espe— cialización busca el equilibrio de poderes, equilibrio que en nuestro país constantemen—

(117).- Montesquieu, “Espíritu de las Leyes”, Libro XI, Capítulo VI.

te es roto por el Ejecutivo, al legislar fuera de los casos de facultad extraordinarias - previstos en el Artículo 49 Constitucional; pero en el caso del Decreto de 23 de diciembre de 1931, fue el Congreso quien quebrantó el principio de la división de Poderes — consagrado en la Constitución, pues apartándose de sus facultades legislativas, estableció en los artículos 1o. y 3o., transitorios, que las sentencias contra resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias que aún no se hubieren ejecutado, quedarían sin efecto, con lo cual nos parece que estaba invadiendo las facultades del Poder Judicial, que son las de aplicar la Ley en los casos de contención, y establecer a quien de las dos partes es a la que le asiste el derecho; siendo la suprema Corte, la máxima autoridad judicial es quien en última instancia dirá la última palabra sobre aplicación e interpretación de la Constitución y demás leyes federales, sin que sus resoluciones puedan ser nulificadas por ninguno de los dos poderes restantes. Como se podrá observar, el Poder — Legislativo al dejar sin efecto las sentencias dictadas en los Amparos en materia Agraria, además de romper con el principio de la división de poderes, estaba violando otro principio fundamental que debe regular todos los actos de autoridad y que es el principio de legalidad consistente en que las autoridades solo podrán realizar aquéllos actos que la ley expresamente les autorice, de tal suerte que si la autoridad realiza actos que no le están expresamente autorizados en una ley, estará violando el principio, violación en que incurrió el Poder Legislativo al nulificar las sentencias del Poder Judicial.

4.- REFORMAS AL AMPARO AGRARIO HECHAS POR DECRETO DE ENERO DE 1934. En cuanto a las reformas que en materia de Amparo aportó el Decreto de 1934, tenemos primeramente, que sustituyó las denominaciones de “condueñazgos”, “rancherías”, “pueblos”, “congregaciones” y “tribus”, que empleaba en su forma original el Artículo 27 Constitucional para referirse a los sujetos con capacidad para adquirir tierras o aguas por virtud del procedimiento de dotación o restitución, por el término genérico de “Núcleos de Población” en el cual quedaban subsumidas todas las categorías antes mencionadas, y al mismo tiempo se nulificaba el requisito de “Categoría Política” que era exigido por las leyes secundarias para que los pueblos pudieran tener capacidad para adquirir tierras o aguas, por dotación o restitución, ésta reforma se basó en los comentarios que el Lic. Narciso Bassols hizo en su obra “La Nueva Ley Agraria”, y en la ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas de 23 de Abril de 1927, de la que fue autor, en la cual se estableció que todo poblado con más de 25 individuos capaces de recibir una parcela, tendrán derecho a dotación. (118). De esta forma quedó suprimido el requisito de “categoría política”, que como ya vimos — era un obstáculo para la marcha de la reforma agraria.

Otra reforma introducida por el Decreto de 1934, en el Artículo 27 Constitucional, fue la establecida con anterioridad por la Ley de 23 de diciembre de 1931, con re-

(118).- Mendieta Lucio, “El Sistema,...”, op. cit. p. 158.

lación a la limitación al ejercicio del Amparo Agrario, ya que estableció la prohibición de todo recurso legal ordinario y del Juicio de Amparo, contra resoluciones presidenciales, que dotarán de tierras o aguas a un pueblo, quedando redactada la Fracción XIV del Artículo 27 Constitucional en los siguientes términos: “Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos, o aguas, que se hubieran 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”. Como se verá se repitió este punto que ya lo había establecido la Ley de 23 de diciembre de 1931, ahí también explicamos que la jurisprudencia de la Suprema Corte (cuyo estudio ya lo hicimos en el inciso anterior) al interpretar la Fracción XIV del Artículo 27 Constitucional hace extensiva la improcedencia del Amparo, tanto para los grandes propietarios como para los pequeños propietarios basándose en una interpretación letrista, pues sostiene que la constitución habla de propietarios afectados en términos genéricos y no distingue entre grandes y pequeños propietarios, y donde la ley no distingue, el interprete no debe distinguir, de tal manera que no procede el Amparo a favor de los pequeños propietarios, aún cuando la misma Constitución, como ya lo establecimos en el inciso anterior, garantice la pequeña propiedad en el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, y en la fracción XV del mismo artículo, interpreta la Fracción XIV a nuestro modo de ver erróneo, por las causas que ya expresamos en el inciso anterior; pero para apoyar nuestra exposición transcribiremos la jurisprudencia de la Suprema Corte, donde le dá a la prohibición del ejercicio de la acción de Amparo contra resoluciones presidenciales, gran amplitud y extensión, estableciendo que no procede Amparo por ningún propietario afectado (sea grande o pequeño propietario), contra resoluciones dotatorias o restitutorias, y que tampoco procede contra las resoluciones de ampliación de ejidos, prohibición ésta, que no se encuentra en la Constitución:

Amparo en Materia Agraria.- “Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, no pueden promover el Juicio de Amparo, de conformidad con la Fracción XIV del Artículo 27 de la Constitución Federal; por tanto, un Juicio de Garantías no puede admitirse contra esas resoluciones aunque se aleguen violaciones substanciales del procedimiento o de las leyes de la materia”. (119).

Ejidos, Amparo en caso de Ampliación de.- “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

(119).- Quinta época: Tomo LXXIV, pág. 2398 - Talavera Mariano suc. de Tomo LXXIV pág. 6982 - Casas Lauriano Coags. Tomo LXXIV pag. 6982 - Dávalos Ana Ma. Tomo LXXIV pág. 6982 - Talavera Mariano Suc. de Tomo LXXIV pág. 6982 - González de Herrera Aldguando y Coags.

términos de la mencionada fracción, y desechar por improcedente a la demanda”(120).

De la lectura de la jurisprudencia de la Suprema Corte con relación al Amparo pedido contra la ampliación de ejidos, podemos observar que la Corte al negar el Amparo Agrario contra las resoluciones de ampliación de ejidos, con fundamento en la Fracción IXV del Artículo 27 Constitucional, se aparta de la interpretación fiel de dicha Fracción y va más allá de sus funciones de interpretar y aplicar la ley, pues en éste caso ya está completando la ley, pues la fracción XIV del Artículo 27 sólo habla de negar amparo a los propietarios afectados en los casos de dotación y restitución, pero no tratándose de ampliación de ejidos, por lo cual nosotros creemos que sí debe proceder en dichos casos de ampliación, el Amparo Agrario, esto visto desde el punto de vista estrictamente jurídico; pues desde el punto de vista político, la ampliación es un complemento de la reforma agraria, y por tal no debe obstaculizarse su procedencia; pero para que la ampliación de ejidos se vicra protegida desde el punto de vista jurídico debería hacerse a nuestro parecer una adición a la mencionada fracción Constitucional para que ya quedara comprendida la improcedencia del Amparo contra resoluciones de ampliación de ejidos.

Respecto a la reforma al Artículo 27 Constitucional de Diciembre de 1946, conocidas también como “Reformas Alemán” por haber sido el Presidente Miguel Alemán, el que presentó la iniciativa de dichas reformas, haremos el análisis, únicamente de las reformas al Artículo 27 Constitucional en Materia de Amparo, dejando de analizar las demás reformas en Materia Agraria, que se introdujeron por dicha iniciativa, por no ser materia de este estudio.

Como se puede desprender, de la lectura de la exposición de motivos de dicha reforma, su finalidad, fue la de reintegrar, la procedencia del Juicio de Amparo, en favor de la pequeña propiedad; ya que siempre ha estado en la finalidad de la Revolución, y Mexicana al respeto y fomento de la pequeña propiedad agraria, y sí se llegó a limitar la procedencia del Amparo en la Fracción XIV del Artículo 27 Constitucional fue porque en la época en que se estableció esta prohibición (Decreto de 23 de Diciembre de 1931), el acaparamiento de la tierra por unos cuantos, era lo que imperaba en el campo; y con la prohibición al ejercicio del Amparo Agrario contra resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas a favor de los pueblos, se hizo acabar con el uso abusivo del Amparo, ya que todos los propietarios afectados interponían Amparos diciéndose pequeños propietarios, aún siendo verdaderos latifundistas; lo que buscó el Decreto de 23 de diciembre de 1931, fue acabar con el latifundismo, más nunca se pretendió atacar la pequeña propiedad, que siempre ha estado dentro de las finalidades de la reforma agraria, por lo cual en las reformas de diciembre (120). Quinta época: Tomo LVIII, pág. 788 — Paloneque y Cosgoya Hnos. Tomo LVIII pág. 3444 — Aguirre León José, suc. de Tomo LVIII pág. 3444 — Calderón O. José Tomo LVIII pág. 3444 — Adelino Comila y Coag. Tomo LVIII pág. 1696 — Cía. de Terrenos y Ganado “San Rodrigo.”, S. A.

de 1946, se establece la procedencia del Juicio de Amparo a favor de los propietarios o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se les haya expedido certificado de inafectabilidad o que en lo futuro se les expida, cuando hayan sido privados o afectados en sus tierras o aguas, de manera ilegal; así quedó establecido en el párrafo tercero de la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional como se lee de la Reforma de 1946, se condicionó la procedencia del Juicio de Amparo a favor de los pequeños propietarios afectados, a la existencia de un certificado de inafectabilidad, lo que vino a complicar la procedencia del Amparo Agrario, ya que la obtención del certificado de inafectabilidad no es fácil y su trámite es muy retardado, como se ha comprobado en la práctica de tal suerte que si una persona reúne todos los requisitos de extensión, que pide la fracción XV del Artículo 27 Constitucional, para la pequeña propiedad, si no tiene certificado de inafectabilidad, y es afectado por una resolución dotatoria o restitutoria, no podrá promover el Juicio de amparo, lo que a nuestro parecer es absurdo, ya que, se debió dejar libertad absoluta para la procedencia del Amparo a favor de los pequeños propietarios, que reúnan los requisitos que pide la Constitución para considerarlos pequeños propietarios y no poner el obstáculo para la procedencia del Amparo, como lo es la existencia, de un certificado de inafectabilidad, disposición Constitucional, que actualmente está en vigor. “Las reformas de 1946 al artículo 27 Constitucional agregaron un párrafo nuevo en la fracción XIV que dice: “Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se les haya expedido, o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el Juicio de Amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas”. Respecto a éste párrafo vamos a ver la interpretación que le ha dado la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, para lo cual primero haremos algunas transcripciones de la jurisprudencia:

RESOLUCIONES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS DE EJIDOS, AMPARO INTERPUESTO POR LOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS CON CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD O POSEEDORES.- “En los términos de los Artículos 27 Constitucional, fracción XIV, párrafo final, y 66 del Código Agrario, es procedente el Juicio de Garantías que interpongan, contra resoluciones dotatorias o ampliatorias de ejidos, tanto los titulares de pequeñas propiedades amparadas por certificados de inafectabilidad, como quienes hayan tenido en forma pública, pacífica y continua, y en nombre propio y a título de dominio, posesiones sobre extenciones 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” (121).

La Corte otorga la procedencia del Amparo a favor de propietarios afectados con resoluciones dotatorias o ampliatorias de ejidos, siempre que tengan certificado de

(121).- Apéndice al S.J. de la Fed. 3a. parte, 2a. Sala, 1965, p. 95.

inafectabilidad, basándose en la fracción XIV, párrafo tercero, del Artículo 27 Constitucional, pero en cambio a los poseedores de predios que reúnan los requisitos de la propiedad inafectable, con fundamento en el Artículo 66 del Código Agrario que les otorga la procedencia del Amparo sin necesidad de la existencia de un certificado de inafectabilidad, de manera que con esta jurisprudencia, la Corte basándose en el Artículo 66 del Código Agrario, otorgó más garantías a los poseedores, que a los propietarios de pequeña propiedad que carezcan de certificado de inafectabilidad, situación que es contraria a la técnica jurídica y a la justicia, pues siempre un propietario tendrá un derecho real mas perfecto que el derecho que pueda tener un poseedor, aún cuando éste lo sea de buena fé, situación absurda que aún está vigente y que debería ser reformada al suprimirse la exigencia del certificado de inafectabilidad para la procedencia del Amparo a favor de los pequeños propietarios.

EJIDOS, AMPARO EN CASO DE.- “Excepto el caso del propietario que tenga en su favor un certificado de inafectabilidad, y salvo la otra hipótesis prevista por el artículo 66 del Código Agrario, en que se acredite la posesión de una pequeña propiedad durante los cinco años anteriores a la publicación de la solicitud que inicia el expediente agrario, debe afirmarse que, por lo general en los términos del Artículo 27 Constitucional, fracción XIV, primer párrafo, la materia relativa a dotación, restitución o ampliación de ejidos queda sustraída al Juicio de Amparo. No encontrándose el negocio en ninguno de los casos de excepción, debe mantenerse la afirmación de principio, en el sentido de la improcedencia del Juicio de Garantías en materia de dotación, ampliación o restitución de ejidos, ... (122).

Nosotros interpretamos este párrafo de jurisprudencia en el sentido de que el Amparo a favor, de los pequeños propietarios, con fundamento en el párrafo tercero, la fracción XIV, del Artículo 27 Constitucional sólo procede en dos casos de excepción: 1o. Cuando los pequeños propietarios tienen un certificado de inafectabilidad y 2o. Cuando se trata de poseedores que de acuerdo con el Artículo 66 del Código Agrario acrediten su posesión cuando menos con cinco años de anterioridad a la fecha en que se inició el expediente agrario; fuera de estos dos casos sostiene la Suprema Corte en una interpretación limitativa de la Constitución, que no procede Amparo contra resoluciones dotatorias, ampliatorias o restitutorias de tierras o aguas. Con lo cual nos encontramos con la siguiente situación de injusticia e incongruencia con el derecho, pues puede suceder que una persona tenga una pequeña propiedad, reuniendo todos los requisitos que para ella pide la Constitución, pero carece de un certificado de inafectabilidad, con lo cual dicha persona, no podrá interponer Juicio de Amparo contra alguna resolución presidencial dotatoria, ampliatoria o restitutoria, de tierras o aguas, que le afecte por carecer de dicho certificado, así vemos que se le está dando mayor

 (122).- Sexta Epoca, Tercera Parte: Vol. XLIV, p. 16 A en R. 5144/60, Rogelio Ruiz-Villalvaso y coags. unanimidad de 4 votos.

protección a la posesión, que al derecho de propiedad, aún sabiendo de ante mano que aquella es tan solo una situación de hecho, en cambio la propiedad es una situación de derecho.

5.- EL AMPARO AGRARIO EN LA ACTUALIDAD.- El Amparo en Materia Agraria como actualmente esté en vigor tiene limitaciones de procedencia cuando los que — quejosos (personas que ejercitan la acción de Amparo) son los propietarios particulares — afectados, ya sean grandes o pequeños propietarios, ya que como antes hemos mencionado no procede Amparo contra resoluciones presidenciales que doten o restituyan de tierras o aguas a los pueblos que las necesitan, y sólo procederá a favor de dichos particulares, en los dos casos antes mencionados, para lo cual nos remitimos al ainciso anterior. Por lo que toca al Amparo Agrario cuando son quejosos los propietarios afectados se rige por todos los principios aplicables al Amparo Administrativo, esto es en cuanto a los términos, personalidad, pruebas, etc., pero al analizar el otro aspecto del Amparo en Materia Agraria, es decir cuando el quejoso ya no es un particular afectado, sino que lo son, los ejidos o los núcleos de población, ejidatarios o comuneros, entonces el Amparo Agrario adquiere una serie de peculiaridades o privilegios que se crearon con la reforma a la Ley de Amparo que fueron publicadas, con fecha 4 de febrero de 1963, las cuales tienden a ser efectiva la garantía social que otorga el Artículo 27 Constitucional a la clase campesina, dichos privilegios y prerrogativas, únicamente se le otorgan a la — clase campesina cuando intervienen en el Amparo Agrario, con el carácter de quejoso, no así, cuando intervienen con el carácter de tercer perjudicado, como lo veremos al — analizar por separado cada uno de los privilegios que en Amparo Agrario tienen los — ejidos o núcleos de población.

A.— SUPLENCIA DE LA QUEJA

La Suplencia de la Queja en beneficio de la clase campesina, se establece en el — Artículo 107 Constitucional, fracción II, último párrafo, el cual establece: “En los Juicios de Amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado-comunal, o a los ejidatarios o comuneros deberá suplirse la deficiencia de la queja de — acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria...”, esto mismo se vino a reproducir en el Artículo 2o., último párrafo de la Ley de Amparo, con lo cual vemos que la Constitución protege la propiedad, la posesión y el disfrute de los bienes pertenecientes a — las comunidades agrarias y también los pertenecientes a ejidatarios o comuneros individualmente considerados.

El Artículo 76 de la Ley de Amparo, en el último párrafo, habla de que “Deberá—suplirse la deficiencia de la queja en materia agraria, cuando el quejoso alegue que ha —

habido, en contra del núcleo de la población o del ejidatario o comunero, una violación manifiesta de sus derechos agrarios sobre tierras o aguas” En este Artículo el legislador otorgó una protección desmedida para los ejidos o ejidatarios, pues basta que digan que han sufrido una violación manifiesta de sus derechos, para que el juzgador de oficio— busque cuales han sido los actos violatorios de los derechos agrarios del quejoso, con lo cual el juzgador toma el papel de coadyubante del quejoso, desvirtuando su función de juzgador, y que como tal debe ser un sujeto imparcial, no debiendo inclinarse por ninguna de las partes en juicio, lo cual es quebrantado por lo establecido en el Artículo — que mencionamos.

El Artículo 78 de la misma Ley habla en la última parte, de que: “La autoridad que conozca del Amparo (se refiere al Amparo Agrario), resolverá sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados tal y como se haya probado aún cuando sean distintos de los invocados en la demanda”. Del análisis de éste Artículo vemos que se faculta al legislador para avocarse del conocimiento de actos que el quejoso no mencionó en su demanda,— con lo cual dicho Artículo, rompe con todo el sistema jurídico procesal que rige en México, ya que él juez únicamente debe resolver sobre las cuestiones y puntos, que le son sometidos a su conocimiento por las partes, pero él no está facultado para cambiar la litis del juicio, esto es, que cambien los puntos controvertidos que son objeto del juicio,— y si el mencionado Artículo de la Ley de Amparo lo faculta para ello, vemos entonces, que el Juez adquiere la calidad de coadyubante de una de las partes en el juicio, con lo cual se rompe con el principio de que no se puede ser, juez y parte. Pero esta situación se creó por que los autores de la Reforma se guiaron por los ^o/o sociales, 91 representan la clase campesina.

Otro Artículo de la Ley de Amparo que establece la suplencia de la queja, es el Artículo 146 que dispone en su último párrafo, que: “ en materia agraria, si no se hubiere expresado con precisión el acto reclamado, se prevendrá al quejoso para que en el término de quince días haga las aclaraciones correspondientes, y pasado el término sin que se hiciere, el Juez de Oficio las recabará”. Este Artículo habla de la suplencia de la queja en materia agraria, sin especificar que únicamente procederá dicha suplencia a favor de los núcleos de población, es decir ejidos o comunidades agrarias, por lo cual nos parece que también es aplicable esta disposición, cuando los quejosos en Amparo Agrario son los ejidatarios o comuneros, y haciendo una interpretación mas letrista también se podría decir que pueden comprenderse dentro de la hipótesis de la suplencia de la queja establecida por el Artículo 146 de la Ley de Amparo, a los propietarios afectados cuando promovieron Amparo en Materia Agraria, pero ésto sería apartarnos del espíritu de la Ley, ya que las reformas introducidas en el Amparo en Materia Agraria, todas tienden a la protección de la clase campesina, para hacer efectiva la garantía social consagrada en el Artículo 27 Constitucional, y nunca tuvieron co-

mo finalidad proteger a los propietarios rurales o a los poseedores de predios agrícolas.

Comentando el texto del Artículo 146 que establece, que sí en Materia Agraria, - no se hubiere expresado con precisión el acto reclamado, y si pasare ese término sin — que lo hiciera, el Juez de Oficio lo recabará, a lo cual señala el Lic. Eduardo Pallares,— que la facultad concedida al Juez de Distrito por ésta norma lo hace Juez y Parte, porque lo obliga a realizar una actividad que debería llevar a cabo el quejoso.

Como se ha visto en las diversas hipótesis que hemos analizado sobre suspensión de la queja, dicho beneficio se refiere a los ejidos o núcleos de población y a los ejidatarios o comuneros, siempre en su carácter de quejosos, pero jamás como terceros perjudicados, situación completamente ilógica e injusta, ya que puede darse el caso de que en un Juicio de Amparo promovido contra actos de autoridades agrarias, los núcleos — de población pudieran tener el carácter de tercer perjudicado y verse lesionados en sus intereses, sin que se les pueda suplir la deficiencia de la queja en estos casos.

B.— REPRESENTACION

En cuánto a la figura procesal de la Representación, vemos que para actuar en Juicio se requiere que las personas tengan capacidad procesal, y cuando carecen de dicha capacidad o no quieren actuar por sí en un juicio, surge la figura de la Representación que puede ser: a) Representación Legal, que consiste en que la Ley fija, quienes — son los representantes de las personas que carecen de capacidad procesal y se ven en la necesidad de actuar en juicio, por ejemplo los padres, los ascendientes en ejercicio de la patria potestad y los tutores, representan por disposición de la Ley a sus hijos o pupilos a su cargo. b) Representación Convencional, que es la que dá origen al mandato, por lo cual vemos que el mandatario judicial actúa en juicio en representación del mandante.

Por lo que toca a la representación tratándose de los Juicios del Amparo en Materia Agraria, la ley de amparo en el art. 8o. Bis, dispone: “Tienen representación legal — para interponer el juicio de Amparo en nombre de un núcleo de Población:

- I.- Los comisariados ejidales o de bienes comunales;
- II.- Los miembros del comisariado o del consejo de vigilancia, o cualquier ejidatario o comunero perteneciente al núcleo de población perjudicado, si después — de transcurridos quince días de la notificación del acto reclamado, el comisariado no ha interpuesto la demanda de Amparo”.

Podemos percatarnos de que, lo establecido en el Artículo 8-bis, de la Ley de Amparo, consiste en que cuando el quejoso en un Amparo en Materia Agraria, es un núcleo de población, o ejido, los autorizados para interponer la demanda son los comisariados y solo excepcionalmente si aquellos dejan transcurrir quince días contados a partir desde que se les comunicó el acto de autoridad lesivo de sus intereses, y no interponen la demanda de Amparo, lo harán en su defecto los miembros del comisariado o del Consejo de Vigilancia, o los ejidatarios o comuneros, por lo cual nos encontramos ante un caso típico de Representación Legal. El Lic. Burgoa sostiene que la fracción II del Artículo 8 bis, contiene muchos inconvenientes jurídicos por lo que respecta a la representación Supletoria de los núcleos de población, porque hecha a bajo la jurisprudencia de la Suprema Corte en lo que respecta a los comisariados ejidales, ya que ésta dispone: "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 competentes del comisariado respectivo, de manera que si el Juicio de Amparo es interpuesto por uno o dos de ellos, debe desecharse la demanda por improcedente, por falta de instancia de parte legítima". (123).

El Artículo 12 de la Ley de Amparo habla de como acreditar la personalidad de quienes interponen Amparo en nombre y representación de un núcleo de población, y lo hacen de la siguiente forma: "Los miembros del comisariado o consejo de vigilancia con las credenciales que les haya expedido la autoridad competente, y en su defecto con simple oficio de la propia autoridad competente para expedir la credencial o con la copia del Acta de la Asamblea General en la que hayan sido electos". El texto del Artículo que comentamos, cometió una omisión al no establecer la forma en que deben acreditar la personalidad los ejidatarios o comuneros, cuando sean ellos quienes interpongan el Amparo en nombre y representación de un núcleo de población por lo cual creemos que acreditarán su personalidad demostrando de alguna manera fehaciente, que son miembros del núcleo de población, en representación del cual interponen el Amparo.

El Artículo 15 de la Ley de Amparo en su último párrafo habla de que cuando se trata de ejidatarios o comuneros, tendrá derecho a continuar el trámite del Amparo, el campesino que tenga derecho a heredar al quejoso conforme a las leyes agrarias. Creemos que aquí no se trata propiamente de un caso de representación, ya que no puede existir la representación de una persona que ha fallecido, sino que es un caso de causahabencia, que debe estar basada en la legislación agraria, y así también lo ha entendido la Suprema Corte en la tesis que transcribimos:

DERECHOS AGRARIOS.- Requisitos necesarios para adquirirlos por herencia.-

(123).-Burgoa Ignacio, "El Amparo...", op. cit. p. 126.

Para que el heredero de un ejido sea reconocido como tal, debe demostrar que al morir su padre hubiera sido sucesor preferente de los derechos agrarios, y fundamentalmente debe acreditar el fallecimiento del titular de la parcela. (124).

C).- TERMINOS EN EL AMPARO AGRARIO

El término judicial es el tiempo en que un acto procesal debe llevarse a cabo para tener eficacia y validez legal. (125). En forma general y en su acepción más amplia, la palabra término es sinónima de la palabra plazo, pero la doctrina establece la diferencia que existe entre ambos, pues mientras la palabra término se refiere al día y a la hora en que debe efectuarse un acto procesal, el plazo se refiere a un lapso, dentro de los cuales puede realizarse válidamente el acto procesal, y una vez vista la distinción entre término y plazo, podemos afirmar que lo que la Ley de Amparo denomina como términos, en el Artículo 21 y 22 (que son los únicos que vamos a analizar) son verdaderos plazos que dá la Ley para interponer la demanda de Amparo, y aún en los cuales existen privilegios para la interposición de la demanda de Amparo por parte de los ejidos, núcleos de población, ejidatarios y comuneros, según sea el caso como a continuación veremos.

El término para la interposición de la demanda de Amparo es de quince días por regla general y empezará a correr desde el día siguiente al en que se haya notificado al quejoso la resolución o acuerdo que se reclame o al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución según lo previene el Artículo 21 de la ley de Amparo; pero tratándose de Amparo en Materia Agraria cuando los quejosos sean los ejidos, los núcleos de población, ejidatarios o comuneros, el plazo para la interposición de la demanda es distinto; ya que el legislador como en todas las reformas introducidas a la Ley de Amparo de 1963, buscó la protección de la clase campesina, otorgándole una serie de privilegios que al mismo tiempo traían la desigualdad de las partes, ya que el Artículo 22 dispone en la última parte de la fracción I, que cuando los actos reclamados causen perjuicio a los intereses individuales de ejidatarios o comuneros, sin afectar los derechos y el régimen jurídico del núcleo de población a que pertenecen, el plazo para que éstos sujetos interpongan Amparo, será de treinta días con lo cual se hace una excepción al plazo que generalmente es de quince días para la interposición del Amparo, pero esta excepción opera únicamente cuando se afectan intereses particulares de los co-

(124).- Amparo en Revisión 7777/64.- Gregorio Temapetla Gómez - 8 de Junio de 1966. Segunda Sala de la Suprema Corte, enero de 1966.

(125).- Pallares Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal...", op. cit., p. 716.

muneros o ejidatarios, pues cuando los quejosos son los núcleos de población o los ejidos, podrán interponer la demanda de Amparo en cualquier momento, con lo cual para dichos sujetos nunca prescribe la acción de Amparo.

Por lo que respecta al término de treinta días que concede la Ley a los ejidatarios o comuneros para interponer el Amparo contra actos que lesionen sus intereses individuales, creemos que se trata de un plazo justo, ya que como trató de beneficiar a la — clase campesina dándole mayor tiempo para que pudiera perfeccionar su demanda de Amparo, y al mismo tiempo aplazar la prescripción de la acción de Amparo por quince días más, ya que pasado los treinta días sin que los ejidatarios o comuneros promuevan amparo contra los actos que les causen perjuicios, se consideran dichos actos tácitamente consentidos y por lo cual opera la causa de improcedencia del Amparo establecida — en la fracción XII del Artículo 73 de la Ley de Amparo.

Otra salvedad al término general para la interposición de la demanda de Amparo, es la que establece el Artículo 22 fracción II último párrafo, el cual establece: “cuando el Amparo 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; en — estos casos la demanda de Amparo podrá interponerse en cualquier tiempo”. Como se desprende del análisis, del párrafo transcrito, la salvedad que contiene respecto al plazo para interponer el Amparo, es un privilegio del que gozarán únicamente los ejidos o comunidades agrarias, como entes colectivo, lo cual significa que ni los ejidatarios ni los comuneros considerados individualmente están bajo el privilegio que establece el párrafo que comentamos; y además para que opere dicha salvedad a favor de los nú — cleos de población se requiere la existencia de actos que tengán o puedan tener por — efecto privar total o parcialmente en forma temporal o definitiva, de la propiedad, po — sesión o disfrute de los bienes agrarios; fuera de estos casos, no procederá el privilegio — consistente en que el Amparo podrá interponerse en cualquier tiempo, lo que equiva — le a que la acción de Amparo jamás prescribirá, aunque se trate de Amparos interpues — tos por los ejidos o núcleos de población, si estos no van encaminados contra los actos arriba mencionados. Con lo establecido en la Fracción II último párrafo del Artículo — 22, la acción de Amparo siempre podrá ser ejercitado por los núcleos de población, — siempre que se interponga contra los actos en ella mencionados, y además para reafir — mar lo anterior el Artículo 73 de la Ley de Amparo, en su fracción XII establece una — excepción a la causa de improcedencia, en ella prevista, ya que dispone: “Es improce — de,ite el Juicio de Amparo contra actos consentidos tácitamente entendiéndose por ta — les, aquellos contra los que no se promueva el Juicio de Amparo dentro de los térmi — nos que señalan los Artículos 21 y 22. Exceptuándose de lo dispuesto en ésta fracción; cuando los Amparos son interpuestos por núcleos de población”.

El Lic. Burgoa critica la excepción establecida en el Artículo 22 fracción II de la Ley de la materia, consistente en que los núcleos de población perjudicados en su propiedad, posesión y disfrute de sus bienes agrarios pueden interponer Amparo en cualquier tiempo; sostiene al respecto que ésta salvedad trae el caos propiciado por la inseguridad jurídica, ya que cualquier acto de autoridad, llámese Ley, reglamento etc., — siempre estará amenazado con su impugnabilidad en la vía constitucional, y la actuación de los órganos del Estado frente a los núcleos de población, nunca tendrá solidez; situación que engendra el caos y la anarquía. (126) nosotros creemos que la situación establecida en la fracción comentada es un tanto irregular, pero no creemos que haya originado el caos como consecuencia de la inseguridad jurídica que establece dicha — fracción, como lo sostiene el Lic. Burgoa, ya que no es creíble, que el hecho de que en cualquier tiempo pueda ejercitarse la acción de Amparo signifique que forzosamente se tenga que otorgar la protección federal en virtud de que ésta se otorgará única — mente cuando los núcleos de población tengan derecho a ello, por lo cual no creemos que el sólo hecho de que la acción de Amparo pueda ejercitarse en cualquier momento traiga aparejado el caos y la anarquía, aunque sí estamos de acuerdo en que se debería establecer un plazo para el ejercicio de la acción de Amparo, para estar acordes con la técnica jurídica, el cual tendría que ser mayor a los establecidos en el Artículo 21 v — 22 de la Ley de Amparo en virtud de que se procuraría que los centros colectivos agrarios tuvieran tiempo suficiente para el conocimiento de los actos perjudiciales, así como para preparar su defensa; además el hecho de establecer un plazo para el ejercicio de la acción de Amparo por los núcleos de población sería recomendable por razones de igualdad procesal, ya que tratándose de particulares estos si tienen un plazo para interponer el Amparo en Materia Agraria por lo cual, y en virtud de la necesidad de establecer un plazo para la interposición de la demanda de Amparo por los sujetos colectivos, creemos que éste debería ser mas amplio y contado también a partir de la notificación del acto reclamado o de cuando tuvieran conocimiento de este.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido que la demanda de Amparo a favor de los núcleos de población procede en cualquier tiempo, con fundamento en la fracción II del Artículo 22 de la Ley de Amparo, la cual establece la no preclusión de la acción de Amparo cuando ésta es ejercitada por los núcleos de población, por lo que a continuación transcribiremos tesis de la Suprema Corte al respecto:

DEMANDA DE AMPARO. PUEDE PROMOVERLA EN TODO TIEMPO UN NÚCLEO EJIDAL EN CONTRA DE UNA RESOLUCION QUE LO PRIVA DE SUS DERECHOS SOBRE UN VOLUMEN DE AGUA.- De acuerdo con lo establecido en la fracción II del Artículo 22 de la Ley de Amparo, según Decreto de 3 de Enero de 1963, cuando el Amparo 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, la demanda de Amparo podrá interponerse en cualquier tiempo, — presentándose esta hipótesis de excepción cuando el Amparo es interpuesto por un — núcleo de población, sujeto al régimen ejidal, contra un acto que tiende a privarlo de

(126).- Burgoa Ignacio, "El Amparo...", op. cit., p.p. 130 a 131.

aguas de que fue dotado por resolución presidencial anterior. (127)

D.- DEMANDA EN EL AMPARO AGRARIO

También tratándose de la Demanda, en el Amparo Agrario existe una serie de privilegios a favor de los ejidos o núcleos de población, ejidatarios o comuneros, cuando son éstos los que interponen dicha demanda. La Ley exige menos requisitos para la elaboración de la demanda por parte de los sujetos agrarios colectivos o de los ejidatarios o comuneros, pues así lo establece el Artículo 116 bis., de la Ley de la materia que dispone: "Cuando el quejoso sea un núcleo de población ejidal o comunal, un ejidatario o comunero y reclame uno de los actos a que se refiere el Artículo 2o. (privación de la propiedad, posesión o disfrute, de sus tierras, aguas pastos o montes), para los efectos de la admisión de la demanda bastará que se formule por escrito en el que se expresen:

- I.- Nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;
- II.- El acto o actos reclamados, y
- III.- La autoridad o agente que ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado.

Si le fuere posible al promovente, expresará también la autoridad que haya ordenado el acto reclamado y los demás puntos a que se refieren las fracciones II, IV, V y VI del Artículo anterior".

Es claro que el legislador quiso simplificar la elaboración de la demanda en materia agraria para los sujetos colectivos, y de esta manera beneficiarlos, pues los releva de establecer muchos de los elementos que deben integrar cualquier otra demanda de Amparo elaborada por un particular, ya que en este último caso dicha demanda debe integrarse de acuerdo con el Artículo 116 de la Ley de Amparo.

En la demanda elaborada por los núcleos de población, no es necesario dar el nombre y domicilio del tercer perjudicado, requisito que es imprescindible en cualquier otra demanda de Amparo siempre y cuando el tercer perjudicado exista. Tampoco es necesario que se establezca la protesta de decir verdad sobre cuales son hechos u obtención que le consten y que constituyan antecedentes del acto reclamado o fundamenten los conceptos de violación; tampoco necesitan los sujetos agrarios establecer en su demanda cuales son los Artículos de la Constitución que contengan las garantías individuales que se estimen violadas; ni tampoco es necesario el concepto o conceptos de violación si el Amparo se interpone con fundamento en la fracción I del Artículo 1o. de la Ley de Amparo; tampoco es imprescindible para que la demanda presentada por un núcleo de población sea admitida, que establezca el precepto de la Constitución Federal que contenga la facultad de la federación o de los estados que se considere vulnerada, invadida o restringida, si el Amparo se promueve con apoyo (127).- Tesis importantes sustentadas por la Segunda Sala en el año de 1967, pág. 60 del informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su presidente el Sr. Lic. Agapito Pozo, al terminar el año de 1967.

en la fracción II o III del Artículo 1o. de la Ley de la materia. Otra excepción que se les otorga a los núcleos de población consiste, en que con fundamento del Artículo — 140 de la Ley, se les exhime de la obligación de acompañar las copias de la demanda.

E.- EL SOBRESEIMIENTO EN MATERIA AGRARIA

El Sobreseimiento en materia de Amparo apareció según Trueba Barrera en la Ley de Amparo de 20 de Enero de 1869, y en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897, éste último fue el primero en establecer por separado los casos de improcedencia y los de sobreseimiento. El sobreseimiento es una figura procesal, que tiene como efecto, que el juicio de garantías termine, pero no por haber resolución en cuanto al fondo del negocio, sino atendiendo a hechos o circunstancias ajenas al fondo del negocio; se puede decir para diferenciar la figura del sobreseimiento de la improcedencia que si bien es cierto que toda causa de improcedencia genere el sobreseimiento, no todo sobreseimiento obedece a una causa de improcedencia.

El sobreseimiento lo establece el Artículo 74 de la Ley de Amparo del cual únicamente veremos los casos relacionados con el Amparo en Materia Agraria, por éste ser el tema de nuestro estudio, por lo tanto sólo analizaremos el sobreseimiento por causa del desistimiento de la acción de Amparo en Materia Agraria, así como el que opera — por caducidad procesal.

El Artículo 74.- Procede el Sobreseimiento:

I.- Cuando el agraviado desista expresamente de la demanda o se le tenga por— desistida de ella, con arreglo a la Ley; siempre que no se trate de Amparos interpuestos por núcleos de población ejidal o comunal contra actos que afecten sus derechos agrarios total o parcialmente; ya sea en forma temporal o definitiva.

La primera cuestión que surge al analizar ésta fracción, consiste en precisar cuáles es la diferencia que existe entre desistirse de la demanda, y desistirse de la acción, si — situaciones procesales diferentes y que por lo tanto engendran diversos efectos según — cual sea el desistimiento que se haga; el desistimiento de la demanda implica únicamente para el que lo realiza la pérdida de la instancia, sin que el derecho para exitar a los— órganos jurisdiccionales se pierdan, pues éste derecho siempre se reserva cuando hay — un desistimiento de la demanda, cosa que no sucede, tratándose del desistimiento de la acción, ya que éste trae consigo la pérdida del derecho que se pretende hacer efectivo y por tanto la terminación del juicio, sin posibilidad de volverse a iniciar otro juicio con base en esa misma acción. La Ley de Amparo en la fracción arriba transcrita,— habla del desistimiento de la demanda, pero creemos que a lo que se quiso referir la — Ley fue al desistimiento de la acción constitucional, situación que no expresó textualmente por error de técnica jurídica pero que creemos que imperó en el espíritu del legislador.

Otra cuestión que surge al analizar la fracción I del Artículo 74 es la relativa a sa-

ber cuántos tipos de desistimiento reconoce el mencionado ordenamiento, y al respecto el Lic. Burgoa (128), sostiene que el sobreseimiento opera según la fracción que comentamos por desistimiento voluntario y por desistimiento legal o necesario, con lo cual no estamos de acuerdo porque el desistimiento de la acción es un acto procesal — propio del actor que se basa en su voluntad que dá para concluir el juicio por convenir así a sus intereses, o por no tener interés en que el juicio se siga tramitando, y como tal acto de voluntad, éste puede ser expreso (ya sea que lo haga por escrito o en forma verbal) o tácito (consistente en actos u omisiones de los cuales se deduce la intención del actor de desistirse); pero nunca podrá ser legal o necesario en virtud de que siempre se requiere la voluntad del agraviado, y la ley lo único que hace es tener por desistido a los agraviados que incurran en omisiones de las cuales se desprende su intención para desistirse de la acción, por ejemplo cuando a una persona se le apercibe para que acompañe las copias de la Ley en el término fijado por ésta, y de no hacerlo se le tendrá por desistida.

Dentro del tema del desistimiento, como causa de sobreseimiento vamos a analizar el Artículo 14 de la Ley de Amparo que dispone: “Se necesita una cláusula especial, en el Poder General, para que el mandatario se desista de la acción de Amparo”, — con lo cual vemos que la Ley dá gran importancia a la acción constitucional en virtud de ser el medio para hacer efectivos los derechos del hombre, por lo cual no basta para desistirse de la misma, únicamente la capacidad procesal sino un jus disponendi, — ésto es un poder disponer la acción constitucional, por lo cual podremos decir que si un particular promueve Amparo contra actos de autoridad agraria que lesione sus intereses, y si una vez que ha quedado conforme con los actos de dicha autoridad, su representante requirir, la cláusula especial, el poder general que lo capacite para poderse desistir de dicho Amparo, porque de otra forma, si se lleva a cabo el desistimiento — sin existir la mencionada cláusula especial, se tendrá por no hecho dicho desistimiento.

Por lo que toca al sobreseimiento por causa del desistimiento en el Amparo Agrario, vemos que no procede cuando este es interpuesto por núcleos de población ejidal o comunal pues así, lo prevee la fracción I del Artículo 74, que reproduce lo establecido en el Artículo 107 Constitucional, fracción II, cuarto párrafo, el cual dispone: — “No procederá el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal”. De la lectura del párrafo transcrito se desprende, que cuando el Amparo Agrario es interpuesto por comuneros o ejidatarios individualmente afectados, si podrán desistirse del juicio de garantías y por tanto operará la causa de sobreseimiento prevista por la fracción que comentamos, pues ya que, ésta únicamente prohíbe el desistimiento

(128).- Burgoa Ignacio, “El Juicio...”, op. cit. p. 446.

to de la acción constitucional por parte de los núcleos de población ejidal o comunal, pero no tratándose de ejidatarios o comuneros individualmente considerados y así también lo ha entendido la Suprema Corte en tesis que a continuación transcribiremos.

DESISTIMIENTO DEL AMPARO. EFICACIA DEL HECHO POR UN EJIDATARIO. En los términos del Artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, debe sobreseerse “Cuando el agraviado desista expresamente de la demanda”, y solo se excluyan de la posibilidad de sobreseer por razón de desistimiento los casos en que “se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal” (Artículo 107 Constitucional, fracción II cuarto párrafo de la Constitución General de la República y 2o. tercer párrafo de la Ley de Amparo), es decir, cuando “se trate de Amparos interpuestos por núcleos de población ejidal o comunal, contra actos que afecten sus derechos agrarios—total o parcialmente como ya en forma temporal o definitiva” (Artículo 74, fracción I del invocado ordenamiento). Debe aplicarse la regla general (sobreseer por desistimiento del quejoso), y no la norma excepcional, cuando el acto que se reclame no afecte a los derechos agrarios de la comunidad, sino sólo los derechos, individualmente considerados, de un ejidatario en relación con su parcela. (129).

En cuánto al sobreseimiento por inactividad procesal, lo establece la fracción V del Artículo 74 de la Ley de Amparo (Fracción que fue reformada el 30 de Abril de 1968) que veremos en su texto actual, y comentaremos las reformas que se introdujeron; Artículo 74 procede el sobreseimiento:

V.- “En los Amparos Directos y en los Indirectos que se encuentren en trámite ante los jueces de distrito, cuando el acto reclamado proceda de autoridades civiles o administrativas, y siempre que no esté reclamada la inconstitucionalidad de una Ley, si, cualquiera que sea el estado del juicio, no se ha efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días incluyendo los inhábiles, ni el quejoso haya promovido en ese mismo lapso”.

Por lo que toca a éste primer párrafo, de la fracción V, diremos que con anterioridad de la Reforma del 30 de Abril de 1968, la Ley fijaba como plazo para que procediera el sobreseimiento, por inactividad procesal, 180 días consecutivos sin que el quejoso hiciera alguna promoción o tampoco se llevara a cabo ningún acto procesal, actualmente la ley exige que sean trescientos días de inactividad procesal.

El párrafo tercero de esta misma fracción establece: “que la inactividad procesal de los núcleos de población ejidal o comunal, o de ejidatarios o comuneros en lo

(129).- Amparo en revisión 7494/63.- José Elías Montes y otros.- 8 de Febrero de 1967.- Informe de la Suprema Corte 1967.

particular, no será causa de sobreseimiento del Amparo ni de la caducidad de la instancia". Como podremos ver no procede el sobreseimiento en materia agraria por inactividad de los ejidatarios o comuneros considerados particularmente, pues así lo establece la fracción V del Artículo 74 que venimos analizando, situación, ésta última que no prevé la Constitución en su Artículo 107 fracción II y fracción XIV, y que por lo tanto está al margen de la misma, ya que la fracción II habla, en el cuarto párrafo, última parte "que no procederá el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal", como podremos darnos cuenta no se mencionan a los ejidatarios o comuneros por eso creemos que la Ley de Amparo fue más allá de lo establecido por la Constitución en materia de sobreseimiento por inactividad procesal.

Por lo que respecta a la fracción XIV, ésta establece lo siguiente:

"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 a la parte agraviada en los casos y términos que señale la Ley reglamentaria de este Artículo". Al interpretar esta fracción de la Constitución unida a la fracción II, ambas del Artículo 107, vemos que cuando los quejosos son los comuneros o ejidatarios particularmente considerados sí procede el sobreseimiento por inactividad procesal en materia agraria, ya que el acto reclamado procede de autoridades administrativas (como lo son las agrarias), y siempre que no se alegue la inconstitucionalidad de una Ley, y la Corte haciendo caso omiso de las fracciones II y XIV, del Artículo 107 Constitucional, sostuvo en ejecutoria reciente que no procedía el sobreseimiento del Juicio de Amparo en Materia Agraria, cuando este fuera promovido por miembros del Comisariado Ejidal o Consejo de Vigilancia, pero no en representación del núcleo de población ejidal o comunal.

SOBRESEIMIENTO POR INACTIVIDAD PROCESAL NO PROCEDE EN LOS AMPAROS PROMOVIDOS POR MIEMBROS DE COMISARIADOS EJIDALES O CONSEJO DE VIGILANCIA CONTRA SU REMISION.- En los Amparos que se interpongan contra actos tendientes a remover de sus cargos a los miembros de comisariados o Consejo de Vigilancia de dichos comisariados, los quejosos defienden derechos agrarios, inherentes a su condición de ejidatarios, y esa circunstancia los excluye del sobreseimiento del Juicio por causa de inactividad procesal, puesto que quedan comprendidos en la excepción que establece la fracción V del Artículo 74 de la Ley de Amparo. (130)

(130).- Amparo en revisión 9306/61.- J. Santos Camacho Virgen y Coags. 21 de Septiembre de 1966.- Por unanimidad de 3 votos.- Ponente: Jorge Iñárritu.

Ahora cabe hacer la diferencia entre el sobreseimiento por inactividad procesal, y la caducidad de la instancia, figuras procesales que son completamente distintas y — que así también quedo precisado en las Reformas de 30 de Abril de 1968, que se in — trodujeron a la Ley de Amparo; en dichas reformas se estableció en la fracción V del — Artículo 74 de la Ley de Amparo la diferencia que existe entre el sobreseimiento por — inactividad procesal, y la caducidad de la instancia, situación que antes de la reforma — de que hablamos no estaba perfectamente esclarecida pues la Ley hablaba de sobresei — miento por inactividad procesal en un periodo de ciento ochenta días ya fuera que el — quejoso no promoviera o que la autoridad no realizara ningún acto procesal durante — el mencionado plazo, pero como no hablaba de la caducidad, diferenciandola de la — inactividad procesal, se daba con frecuencia el caso de que estando un Amparo en re — visión contra la sentencia constitucional que le era desfavorable de mala fe, dejara de — promover durante el plazo de ciento ochenta días que prevía la Ley, con el fin de — originar el sobreseimiento de dicho Amparo con fundamento en la fracción V del Ar — tículo 74 que comentamos, con lo cual vemos que se creaba una situación absurda e — injusta en virtud de que se desvanecen la sentencia dictada por el juez de Distrito en — la instancia quedando firme el acto reclamado y con lo cual se dió origen a que las — personas que resultaran desfavorecidas en una sentencia de Amparo indirecto promo — vieran de mala fé el recurso de revisión con el único objeto de que transcurriera el pla — zo de ciento ochenta días sin promover, y obtener así el sobreseimiento del Amparo y con ello la nulificación total de la sentencia que se había dictado en la primera instan — cia y que les era desfavorable, por lo cual en muchas ocasiones se veían obligados todos aquellos que habían obtenido sentencia de Amparo favorable en la primera instancia — a promover dentro de la segunda instancia a pesar de que ellos no habían interpuesto el recurso de revisión, y esto lo hacían únicamente para evitar que procediera el sobre — seimiento por la inactividad procesal en el lapso de ciento ochenta días. Pero con la re — forma de 30 de abril de 1968, ya se solucionó el problema mencionado, pues el Artícu — lo 74 fracción V ya habla con precisión de los efectos que debe tener la cadu — cidad de la instancia y establece lo siguiente: “En los Amparos en revisión, la inactivi — dad procesal o la falta de promoción de el recurrente durante el término indicado (300 días), producirá la caducidad de la instancia. En ese caso, el Tribunal Revisor declarará que ha quedado firme la sentencia recurrida”. Como se puede apreciar la actual refor — ma ya acabó con el vicio en que habían incurrido los abogados litigantes de interpo — ner el recurso de revisión contra una sentencia de Amparo desfavorable con el objeto — de buscar maliciosamente que se dejara de promover durante el término de ciento ochen — ta días para que procediera el sobreseimiento del Amparo y por tanto la revocación de — la sentencia dictada en primera instancia, en virtud de haber diferenciado perfectamen — te el sobreseimiento del Amparo por la inactividad procesal, de la figura de la caduci — dad procesal.

Con anterioridad a las reformas de 30 de abril de 1968 que se introdujeron a la —

Ley de Amparo, la Suprema Corte ya había dado su criterio respecto a la caducidad de la instancia, haciendo la proceder únicamente en los Juicios de Amparo en los que se interpusiera el recurso de revisión, y siempre y cuando la mencionada caducidad de la instancia trajera la firmeza de una sentencia de primera instancia que fuera benéfica para los mencionados núcleos agrarios, situación que se estableció en las siguientes — ejecutorias:

CADUCIDAD DE LA INSTANCIA CUANDO PROMUEVE EL JUICIO UN NUCLEO EJIDAL PROCEDE DECRETARLAS SI LA SENTENCIA CONTRA LA QUE SE INTERPONEN RECURSOS DE REVISION LO BENEFICIAN.- Cuando el Juicio de Amparo ha sido promovido por un núcleo de población ejidal y la sentencia que se dicte en la audiencia constitucional lo beneficia, procede al fallarse el recurso de revisión interpuesto contra ella, decretar la caducidad de la instancia, al no operar circunstancia alguna impositiva de las previstas por los Artículos 2 y 74 fracción V de la Ley de Amparo toda vez que la firmeza del fallo recurrido no afecta derechos del núcleo ejidal quejoso, sino que, por el contrario le favorecen. (131).

IMPROCEDENCIA DE LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA CUANDO AFECTA DERECHOS DE UN NUCLEO AGRARIO.- No es de declararse la caducidad de la instancia, cuando ello entrañaría a declarar firme la concesión del Amparo a los quejosos, decretada en la sentencia impugnada, y esto afectaría derechos del núcleo agrario a que se refiera la resolución presidencial dotatoria. (132).

F.— LOS RECURSOS EN AMPARO AGRARIO

En términos generales los recursos son los medios de impugnación que otorga la Ley a las partes y a los terceros, para que obtengan mediante ellos la revocación o rescisión de una sentencia o en general de una resolución judicial, sea ésta auto o decreto. (133).-

Este es el concepto genérico de recursos de los cuales vamos a estudiar únicamente los que se otorgan a las partes en el Juicio de Amparo en Materia Agraria, ya que — como se desprende de la lectura del Artículo 82 de la Ley de la materia, en el Juicio de Amparo únicamente se admiten los recursos de revisión, queja y reclamación, de los cuales veremos su procedencia, la tramitación de cada uno de éstos recursos, así — como el término para la interposición de cada una de ellas.

(131).- Amparo en revisión 2033/66. Ejido el Sasabé.- 15 de Noviembre de 1967.

(132).- Amparo en revisión 602/65. Alfredo Castrillón Velasco y Leonor Vélez de — Castrillón.- 7 de Febrero de 1968.

(133).- Pallares Eduardo, “Diccionario de Derecho Procesal...”, op. cit. p. 639.

REVISION EN AMPARO AGRARIO

Tratándose del recurso de revisión en el Amparo Agrario, la Ley de Amparo establece ciertas peculiaridades o privilegios con relación a la revisión que se interpone en los Juicios de Amparo que no versen sobre materia agraria; la primer modalidad la encontramos en cuanto al plazo para su interposición ya que el Artículo 86 de la Ley establece que el "término para la interposición del recurso de revisión será de cinco — días, contados desde el siguiente al que en surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida. Pero en materia agraria, el término para interponer la revisión será de diez días". Como podremos observar esta última parte del Artículo establece un plazo de diez días para la interposición del recurso de revisión en materia agraria, con lo cual se duplica el plazo normal de cinco días que dá la Ley para interponer el recurso de revisión, en términos generales. La última parte del Artículo 86 dá lugar a diversas interposiciones ya que al otorgar el plazo de diez días para la interposición del recurso de revisión, lo otorga cuando éste se interpone en materia agraria, y al hablar en forma genérica de "Materia Agraria" surge el problema de interpretación, ya que no se distingue el Amparo Agrario interpuesto por núcleos de población o ejidos, del Amparo que interponen los propietarios rurales o los poseedores de pequeños predios, situación respecto de la cual sostiene el Lic. Burgoa en su obra "El Amparo Agrario", que debe interpretarse atendiendo al espíritu de las reformas, ya que éstas tuvieron como fin la protección de la clase campesina, de los núcleos de población, y ejidos, por lo cual no es correcto pensar que estas reformas también se apliquen a los propietarios particulares en amparo agrario, pero nosotros no estamos de acuerdo con lo anterior por lo cual contra el argumento sostenido con el Lic. Burgoa podemos decir que no hay base para negar dichos beneficios, y en particular el beneficio del plazo de diez días que dá la Ley para interponer el recurso de revisión, cuando el Amparo Agrario sea el particular afectado quien lo interponga, ya que donde la Ley no distingue el interprete no debe distinguir, y así también lo ha entendido la Corte en la ejecutoria que a continuación transcribimos y con fundamento en el principio de igualdad procesal de las partes:

MATERIA AGRARIA. TERMINO PARA INTERPONER RECURSO DE REVISION Y QUIEN PUEDE DISFRUTARLO.— Las finalidades y los propósitos de las reformas y adiciones que en materia agraria se introdujeron en el Artículo 107 fracción II de la Constitución, y en el Artículo 86 de la Ley de Amparo, no se hacen negativas por la circunstancia de que todas las partes disfruten de un plazo de diez días para interponer revisión. El mencionado Artículo 86 establece así, que en materia agraria, el término para interponer revisión. El recurso será de diez días y dicho recurso podrá hacerse valer por cualquiera de las partes en dicho término ya que, acatando el principio de igualdad procesal, no cabe establecer ninguna distinción que no esté exigida como medio ineludible para alcanzar los objetivos que persiguen las mencio—

nadas adiciones y reformas. (134).

Otra modalidad al recurso de revisión en el Amparo Agrario lo establece el Artículo 88 de la mencionada Ley de Amparo, que dispone que si se interpone el recurso de revisión ante el Juez de Distrito, la autoridad que conozca o haya conocido del negocio, o ante el Tribunal Colegiado de Circuito deberá exhibirse una copia del escrito de expresión de agravios, para el expediente, y una para cada una de las otras partes; y mas adelante establece dicho Artículo que la falta total o parcial de las copias antes mencionadas hará que se requiera al recurrente para que las presente en un término — de veinte días y si no lo hiciere, el Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado, según se trate de Amparos Indirecto o Directo tendrán por no interpuesto el recurso; pero tratándose de Amparos en Materia Agraria el mencionado Artículo establece: “En Materia Agraria, la falta de las copias a que aluden los párrafos anteriores no será causa para que se tenga por no interpuesto el recurso, sino que la autoridad judicial mandará expedir dichas copias”: De lo que aquí se establece podemos deducir que en el Amparo en Materia Agraria no se quiso sancionar, a la falta de entrega de copias con el hecho de tener por no interpuesto el recurso de revisión en virtud de que los intereses que se ventilan en los juicios de Amparo en Materia Agraria son de suma importancia ya que son intereses que pertenecen a un sector muy grande de la población, es decir a una clase social, aunque la mencionada excepción no solo comprende a los entes agrarios colectivos sino que también comprende a los ejidatarios en particular y a los pequeños propietarios, en virtud que la Ley habla en forma genérica de que “En Materia Agraria la falta de entrega de copias no tendrá por no interpuesto éste recurso”, y cabe hacer mención de la crítica que arriba se hizo, o sea que donde la Ley no distingue el intérprete no debe distinguir.

La última modalidad que notamos al recurso de revisión en Materia Agraria, es la que establece el Artículo 91 de la Ley de la materia y que dispone: “El Tribunal en pleno, las Salas de la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito, al conocer de los asuntos en revisión; tratándose de Amparos en Materia Agraria, examinarán los agravios del quejoso supliendo las deficiencias de la queja y apreciarán los actos reclamados y su inconstitucionalidad conforme a lo dispuesto al Artículo 78”, Como podrá observarse la disposición que contiene el Artículo transcrito, quebrantó — como antes ya lo dijimos, el principio procesal de igualdad de las partes, ya que coloca a la parte quejosa que opuso el recurso de revisión en una situación de ventaja, pues — obliga al juzgador a suplir la deficiencia que hay en la expresión de agravios y aún — más faculta a dicho juzgador a declarar la inconstitucionalidad de actos que no hayan sido mencionados por el quejoso, si el juzgador así lo apreciare; así mismo el mencio—

(134).- Reclamación en el Juicio de Amparo en revisión 7885/73.- Eugenio Arriaga — Vélez.- 19 de Septiembre de 1966.

nado Artículo 91 de la Ley de Amparo rompe el sistema dispositivo que es el que rige dentro de todo nuestro sistema procesal, y que consiste en que las pruebas serán aportadas por las partes para que el Juez forme su criterio, y que además dichas pruebas se referirán a los puntos controvertidos que forman la litis, en virtud de que únicamente las partes son las que tienen la facultad para establecer los puntos objeto del litigio, — sin que el Juez pueda modificarla, porque, si el Juez estuviera facultado para ello, entonces estaríamos dentro de un sistema procesal inquisitivo y el Juez en tal virtud podría ir más allá de la litis planteada por las partes, por lo cual creemos que el Artículo 91 dió facultades inquisitorias al juzgador, rompiendo con el sistema tradicional mexicano, que es el sistema dispositivo, También respecto del Artículo 91 que analizamos cabe repetir la misma crítica que se hizo a los Artículos 86 y 88, esto es que hable en términos genéricos de “Materia Agraria”, sin diferenciar si el beneficio que establece — dicho artículo sólo se aplica cuando el quejoso que interpone el recurso de revisión es un núcleo de población o un ejido, o si también dicho beneficio comprende a los quejosos particulares, ya sean pequeños propietarios o poseedores rurales, que interponen recurso de revisión, por lo cual volvemos a sostener que desde el punto de vista lógico y congruente con la Ley se debe comprender por igual a todos los sujetos, con lo cual se cumple con el principio de igualdad procesal. Pero si se sostuviera que el Artículo 91 únicamente comprende a los quejosos, ejidos o núcleos de población, cuando éstos interponen el recurso de revisión, para protegerlos con el beneficio de la suplencia en la expresión de sus agravios, entonces surgiría la siguiente cuestión, ¿Cuando en el recurso de revisión los sujetos colectivos agrarios no tienen el carácter de quejosos, sino que son terceros perjudicados, les alcanzaría la protección de la suplencia de los agravios, o este beneficio lo tienen únicamente cuando son quejosos?, desde un punto de vista letrista, se puede decir que no alcanzarían el beneficio de la suplencia en la expresión de los agravios cuando los mencionados sujetos colectivos agrarios tuvieran el carácter de terceros perjudicados al interponerse el recurso de revisión ya que el Artículo 91 fracción V de la Ley de Amparo únicamente se refiere a la suplencia en la expresión de — agravios para la parte que como quejoso interponen la revisión, pero si aceptamos que las ya tantas veces mencionadas reformas en materia agraria tuvieron una finalidad — perfectamente bien determinada consistente en el beneficio de la clase campesina, debemos también aceptar que el espíritu de la Ley de Amparo debe tenerse en ese sentido, por lo cual debemos decir que el comentado Artículo 91 en su fracción V se — muestra incongruente con la finalidad y el espíritu de la reforma de la Ley de Amparo, ya que no se puede concebir que por una parte a los sujetos colectivos agrarios se les — beneficie cuando con su carácter de quejosos interponen el recurso de revisión, en cambio tales beneficios no les alcanza cuando como terceros perjudicados interponen la — revisión, de lo cual se puede desprender consecuencias perjudiciales para la clase campesina.

QUEJA EN MATERIA AGRARIA

En cuanto al recurso de queja, la Ley de Amparo en el Artículo 95 establece los distintos casos de procedencia de la queja en el Amparo en materia Agraria, pero en el Artículo 97 donde se establecen los distintos términos para la interposición del recurso de queja, en la fracción IV dispone: “Cuando el quejoso sea un núcleo de población ejidal o comunal, la queja podrá interponerse en cualquier tiempo mientras no se haya cumplimentado debidamente la sentencia que concedió el Amparo”, de lo acabado— de transcribir se deduce que el beneficio que otorga esta fracción no es aplicable a — los ejidatarios o comuneros considerados particularmente, ya que la Ley sólo habla de núcleos de población ejidal o comunal.

G.— LA SUSPENSION EN MATERIA AGRARIA

En cuanto a la figura de la suspensión del acto reclamado, podemos decir que es — una cuestión que generalmente se tramita conjuntamente al Amparo, y su tramitación es incidental se hace por cuerda separada, esto es un expediente adjunto, al del Juicio— principal que es el Amparo. La suspensión tiene como objeto impedir la realización de los actos reclamados en el Amparo, y que de llegarse a ejecutar causarían graves per — juicios, y violaciones a las garantías del quejoso de manera irreparable, por eso es suma— mente importante la función que desempeña la figura procesal de la “suspensión del— acto reclamado”, ya que ayuda a que el juicio principal que es Amparo no se quede — sin materia.

Por lo que toca a la suspensión en Materia Agraria podemos decir que también — existen al respecto ciertos privilegios consagrados en la Ley, ya que a continuación se— rán analizados al tratar la suspensión de oficio o a petición de parte que otorgan los — jueces de Distrito.

El Artículo 123 de la Ley de Amparo establece los casos en que procede la sus— pensión de oficio, y dispone lo siguiente: en su fracción III, “Cuando los actos recla— mados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal— o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o sus substracción del régimen jurídico ejidal”, como se aprecia la Ley concedió la suspensión de oficio en el Amparo Agrario a favor de los núcleos de población quejosos, cuando estos se — ven en peligro de ser privados de sus bienes agrarios (tierras, aguas, pastos, montes, — etc.), pero no a favor de los ejidatarios o comuneros particularmente considerados, — pues esa suspensión de oficio se otorgó por el legislador previendo casos de suma ur— gencia, en los cuales se estuviera ante una eminente afectación de intereses sociales — como lo son los intereses pertenecientes a una comunidad agraria.

Cuando estamos en presencia de la suspensión de oficio, ésta es única y se decreta de plano, en el mismo auto en que el Juez admite la demanda, comunicándosele de inmediato a la autoridad responsable para que cumpla con dicha resolución.

Otra modalidad que encontramos en el Amparo Agrario, es la relativa a la garantía que debe otorgarse para que el juez otorgue la suspensión del acto a favor del que lo solicita. El juez para conceder la suspensión del acto reclamado exigirá que el quejoso otorgue una garantía, para reparar los daños y perjuicios causados al tercer perjudicado, en caso de que el quejoso no obtenga sentencia favorable en el Amparo; el monto de dicha garantía será fijada discrecionalmente por la autoridad que otorgue la suspensión del acto reclamado según lo establece la Ley de Amparo en el Artículo 125, pero tratándose en Amparo en Materia Agraria, la Ley estableció una excepción al Artículo anterior, pues el Artículo 135 del mismo ordenamiento dispone en su último párrafo: "En materia agraria no se exigirá la garantía para que surta efecto la suspensión que se conceda", de aquí surge el problema de interpretación y que ya tantas veces lo hemos planteado, en virtud que el legislador que introdujo la reforma de 1963, habla en términos generales de "Materia Agraria", con lo cual comprende a todas las partes que intervengan en un Amparo Agrario ya sean ejidos o núcleos de población, o pequeños propietarios, por lo tanto será necesario determinar si la excepción de no dar garantía en Materia Agraria para que surta efecto la suspensión del acto reclamado se refiere a los ejidos y núcleos de población comunal únicamente, comprende también a pequeños propietarios o poseedores rurales, si hemos de seguir como guía al espíritu de protección que hacia la clase campesina guió al legislador que introdujo las mencionadas reformas, debemos concluir sosteniendo que dicho beneficio se refiere únicamente a los ejidos, núcleos de población, ejidatarios o comuneros particularmente considerados. Pero desde otro punto de vista podemos sostener que si la Ley habla en términos genéricos refiriéndose a "materia Agraria", es aplicable la máxima jurídica que sostiene donde la Ley no distingue el intérprete no debe distinguir, aunque en éste caso en particular, hay razones muy fuertes que nos inclinan a pensar que la excepción que establece la Ley debe referirse únicamente a los ejidos, o comuneros, puesto que la Ley tuvo en cuenta para eximirlos de otorgar la garantía, su débil situación económica, ya que en la mayoría de los casos la clase campesina es tan pobre que sería injusto obligarlos a dar una garantía para que procediera a su favor la suspensión del actor reclamado; por lo cual pensamos que la Ley fue justa al otorgar la suspensión en Materia Agraria sin necesidad de que se otorgue una garantía por parte de los sujetos agrarios, nada más que incurrió en un error al hablar en términos genéricos, al otorgar la excepción el Artículo 125 de la Ley de Amparo, pues hubiera sido preferible que hubiera fijado la excepción de otorgar fianza en la suspensión en Materia Agraria en términos precisos y estableciendo que únicamente procedía a favor de los núcleos de población, ejidos, ejidatarios o comuneros con lo cual se hubiera solucionado el problema de interpretación que existe.

La suspensión en Materia Agraria procede a favor de los ejidatarios o núcleos de población, como de los pequeños propietarios o poseedores rurales y así también lo — ha entendido la Suprema Corte en las ejecutorias que a continuación transcribiremos.

MATERIA AGRARIA. SUSPENSION DE LA DOTACION QUE AFECTA UNA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA O GANADERA.— Si bien las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, en caso de conceder dotaciones que afecten, no — podrán realizar tal afectación en ningún caso sobre pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, y en caso de efectuarse una tramitación agraria que la afecte, — dichas autoridades incurren en responsabilidad, resulta obvio que para suspender la — afectación de una pequeña propiedad agrícola o ganadera inafectable debe probarse en forma fehaciente que realmente los terrenos dados en dotación ejidal mediante la co — rrespondiente resolución presidencial hubieren constituido una propiedad inafectable cuando se llevó a cabo la tramitación de que habla el Artículo 27 fracción XV Cons — titucional; y además dichas autoridades no tienen facultades para abstenerse en la eje — cución a una resolución presidencial, porque sería tanto como violar lo dispuesto por el Artículo 33 del Código Agrario.

Siguiendo analizando la suspensión en Materia Agraria, nos encontramos con la — suspensión, en jurisdicción auxiliar que fijan los artículos 38 y 39 de la Ley, en los — cuales se establece que cuando no exista Juez de Distrito en el lugar donde se ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado, por la autoridad responsable, serán los Jueces — de Primera Instancia en cuya Jurisdicción Radique dicha Autoridad, quiénes tendrán — facultad para recibir la demanda de Amparo, pudiendo ordenar que se mantengan las cosas en el estado que guardan, por el término de 72 horas, por lo cual vemos que se — trata de una suspensión provisional con duración de tres días y la cual procede contra Actos que tengan o puedan tener por efecto, privar de sus derechos Agrarios a un nú — cleo de población quejoso, con lo cual vemos que este tipo de suspensión no procede a favor de ejidatarios, comuneros, o pequeños propietarios. Pero la suspensión que — analizamos es tan solo provisional, ya que el Juez de primera Instancia que la otorgue remitirá el expediente al Juez de Distrito Competente quien será el que en última — instancia niegue o conceda la suspensión definitiva; el hecho de que sea un Juez del — orden común el que conozca en éstos casos de el Amparo y el otorgue la suspen — sión provisional, es atendiendo a los intereses que están en juego, como lo son la vida, la libertad y los bienes pertenecientes a los núcleos Agrarios, los cuales es urgente su — protección en virtud de que se trata de ejecutar un acto lesivo contra dichos bienes, y como no hay Juez de Distrito en el lugar donde se trata de ejecutar el acto lesivo, se — da facultades al Juez de Primera Instancia para que auxilie en su jurisdicción al Juez — de Distrito Competente.

CONCLUSIONES

1.- El Juicio de Amparo surgió en la Constitución Yucateca, como medio de control jurídico de la constitución y para salvar los derechos del individuo.

2.- El Amparo es un medio de defensa de los gobernados contra cualquier acto de autoridad (lato sensu), federal o local que viole las garantías individuales y a través de los Artículos 14 y 16 de la Constitución, extienden su protección a toda la constitución y a la Legislación Secundaria.

3.- El Amparo Administrativo, en México ha venido a suplir la deficiencia del contencioso-administrativo, para la mejor protección de los derechos del gobernado frente a la administración pública, y ésto se debió a la conciencia que se formó en el pueblo mexicano, en el sentido de que el Amparo era el medio más eficaz que existía para combatir los actos arbitrarios de las autoridades administrativas, pues así lo había demostrado la práctica jurídica.

4.- Los medios impugnativos que el particular tiene frente a la administración son: los recursos administrativos, el contencioso-administrativo y el Juicio de Amparo siendo el recurso una vía de impugnación administrativa; en cambio el contencioso-administrativo y el Juicio de Amparo son medios impugnativos de naturaleza jurisdiccional, representando el Amparo la última instancia que para combatir un acto administrativo tiene el particular, pero antes de que pueda ejercitar la vía de Amparo tendrá que agotar los recursos administrativos del contencioso-administrativo, si, así lo establece la ley de la materia y una vez que el acto reclamado sea definitivo procederá el Amparo Administrativo.

5.- El derecho de petición no establece un recurso administrativo a favor de los particulares afectados con actos de la administración pública, de tal manera que si se trata de pedir la reconsideración del acto con base en el Artículo 8 Constitucional, no se estará ejercitando un recurso administrativo previsto en la ley para impugnar el acto que se estime violatorio de los derechos del administrado, y por tanto no se interrumpirá el término de 15 días que tiene para interponer el Amparo, y así lo ha reconocido la Suprema Corte en sus últimas ejecutorias.

6.- El "Procedimiento de oposición" tampoco es un recurso administrativo no obstante de tener semejanzas con éste, por el hecho de ser ambos, procedimientos administrativos, pero mientras el recurso administrativo es un procedimiento administrativo de impugnación, el "procedimiento de oposición" es un procedimiento administrativo de producción de actos, o sea que mientras uno los anula, modifica o revoca, el otro tiene por objeto que un acto administrativo nazca sin vicios que lesionen derechos de terceros.

7.- En México el contencioso-administrativo no es resuelto en su totalidad por tribunales administrativos (Tribunal Fiscal y Tribunal de Arbitraje), sino que con base en el Artículo 104 fracción I de la Constitución, también el Poder Judicial tiene competencia para resolver lo contencioso-administrativo, de tal manera que se creó un sistema mixto que toma parte, del sistema francés y otro tanto del sistema anglo-sajón, pero sin tomar como base de manera exclusiva alguno de los dos.

8.- Según lo establece la Ley de Amparo en su Artículo 9, el Amparo puede proceder a favor del estado, y así lo ha corroborado la jurisprudencia de la Suprema Corte basándose en la teoría clásica de la doble personalidad del estado con lo cual creemos que se está desnaturalizando la finalidad del Juicio de Amparo, consistente en que es un medio de protección de las garantías individuales del gobernado, contra actos arbitrarios del Estado; y no estamos de acuerdo con tal procedencia del Amparo a favor del Estado, porque dicho ente no puede ser titular de garantías individuales, ni jamás podrá ser un ente de derecho privado, y porque el Amparo se estableció contra los actos del Estado y no a favor de ellos, por lo cual creemos que la Ley de Amparo fue — mas allá del espíritu de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, lo mismo la Suprema Corte, al establecer la procedencia del Amparo a favor del Estado, cosa que no es prevista por los mencionados Artículos Constitucionales que son los que establecen — los principios rectores del Juicio de Amparo.

9.- Hay actos administrativos contra los cuales la constitución establece la improcedencia del Amparo, dichos actos son: A.- Sobre la facultad que tiene la autoridad administrativa para conceder o no la autorización al particular para que imparta educación “Artículo 3 fracción II de la Constitución”, B.- Otro caso de improcedencia Constitucional del Amparo Administrativo, lo prevé el Artículo 27, fracción XIV, que dispone que contra las resoluciones presidenciales sobre dotación o restitución de tierras o aguas, no procede el Amparo; y los autores de esta fracción se basaron en la importancia que representa la reforma agraria en el hecho de que los particulares afectados no pudieran interponer como traba a la reforma agraria el juicio de Amparo, C.- Por último diremos que según el Artículo 33 de la Constitución, el titular del ejecutivo podrá hacer abandonar del país al extranjero cuya estancia considere perjudicial, sin necesidad de juicio previo, con lo cual deducimos que en este caso no procede el Amparo a favor de los extranjeros perjudicados. De estos casos de improcedencia, creemos que el que establece el Artículo 27 fracción XIV de la Constitución, no tiene una base jurídica, ya que establece una protección exorbitante para los ejidatarios en perjuicio del principio de igualdad procesal, además que no vemos la razón por la cual los actos del Poder Ejecutivo no pueden ser impugnados cuando consistan en dotaciones o restituciones de tierras y aguas, si con ellos se violan garantías individuales.

10.- Respecto a los organismos descentralizados como autoridades responsables—

para los efectos del Amparo Administrativo, podemos decir que solo excepcionalmente podrán tener tal carácter, y esto ocurrirá cuando dichos actos trasciendan al ámbito externo siendo para los particulares su cumplimiento, y de no cumplir con ellos, podrán ser ejecutados por la autoridad competente, sin que dicha autoridad tenga facultad para dejar de ejecutarlos.

11.- Los órganos de la administración que no tengan facultades de decisión o ejecución, no pueden tener el carácter de autoridad responsable para el efecto del Amparo Administrativo, por no realizar dichos órganos "Actos de Autoridad", ya que sus funciones son de mera consulta y dictamen, y así también lo ratifico la Suprema Corte siendo tales órganos los departamentos jurídicos de la Secretaría de Estado, la oficina de la pequeña propiedad, los comisariados ejidales cuando realizan funciones de meros representantes de los ejidatarios.

12.- En el Amparo Administrativo el tercero perjudicado reviste una característica singular, ya que para ser considerado como tal, se requiere que haya gestionado a su favor el acto contra el cual se pide Amparo, y no basta que tenga interés en la subsistencia del acto reclamado y a este respecto la Suprema Corte estableció acertadamente, que cuando las autoridades realizan un acto de oficio, en el Amparo interpuesto contra dicho acto no habrá tercero perjudicado.

13.- El Amparo procede contra leyes en sí, y contra los actos aplicatorios de una ley anticonstitucional, en este segundo caso el Amparo puede revestir el carácter de Amparo Administrativo, si la ley anticonstitucional se trata de aplicar a través de una resolución administrativa, pero en dicho Amparo se impugnará tanto el acto aplicativo como la ley anticonstitucional que le sirvió de fundamento; cabe decir que el efecto de la sentencia de Amparo, contra leyes auto aplicativas o hetero aplicativas, siempre consistirá en proteger al individuo que pidió Amparo, sin que la autoridad judicial haga una declaración general, con lo cual no se puede decir que el Amparo deroga las leyes que dicta el Poder Legislativo, ya que estas subsisten en forma general para las demás personas.

14.- El Amparo contra los reglamentos y las circulares, es un Amparo Administrativo con el cual se trata de impugnar actos de la administración pública y no se puede decir que se está combatiendo una "ley" porque el reglamento, aún cuando crea, modifica o extingue, situaciones jurídicas generales, es dictado por el Poder Ejecutivo, con lo cual pierde el carácter de ley propiamente dicha y así también lo ha sostenido la Suprema Corte, por lo cual los reglamentos y las circulares deben impugnarse como actos aislados del Poder Ejecutivo y dentro del término de 15 días contados a partir del día siguiente al en que se cause agravio.

15.- El Amparo Agrario, forma parte del Amparo Administrativo ya que su objeto es impugnar actos del Poder Ejecutivo que causan violación de garantías a los ejidatarios o a los propietarios de predios agrícolas, pero los autores a las reformas de 1963, a la ley de Amparo, establecieron un sistema de protección exagerado para la clase — campesina, con apoyo en que se trataba de resolver un problema de gran magnitud social como lo es el problema agrario. Pero fueron tantos los privilegios que se otorgaron a los ejidatarios, que se rompió con el principio de igualdad procesal, pues dichas reformas al establecer la suplicia de la queja a favor de los ejidos, la recavación de oficio de pruebas, la no prescripción de la acción de Amparo a favor de los núcleos de — población para impugnar actos que los privan total o parcialmente de sus bienes agrarios, y aunando a lo que establece el Artículo 27 fracción XIV de la Constitución, en el sentido de que no procede el Amparo contra las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras o aguas a favor de los pueblos; se está dejando en una situación de desigualdad procesal a los propietarios de predios agrícolas, y la Corte aún, ha aumentado esta desigualdad, al sostener que también la ampliación de ejidos debe considerarse prevista en la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional, por lo cual no procede contra ella el Amparo.

BIBLIOGRAFIA

- BURGOA IGNACIO. "El Juicio de Amparo", Ed. Porrúa, S. A., México, 1966, 5a. ed.
 "Las Garantías Individuales", Ed. Porrúa S. A., México, 1965, 4a. ed.
 "El Amparo en Materia Agraria", Ed. Porrúa S. A., México, 1966, 3a. Ed.
- BECERRA JOSE. "El Proceso Civil en México", Ed. Porrúa, S. A., México, 1965, 2a. Ed.
- CARRILLO ANTONIO. "La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México", Ed. Porrúa Hnos. y Cía., México, 1939.
- CHAVEZ MARTHA. "El Derecho Agrario Mexicano", Ed. Porrúa, S. A., México, 1964, 1a. Ed.
- FRAGA GABINO. "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa S. A., México, 1963, 10a. Ed.
- FLORES ERNESTO. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", Ed. Porrúa S. A., -- México, 1966, 8a. Ed.
- GONZALEZ P. JESUS. "Derecho Procesal Administrativo", Ed. Instituto de Estudios - Políticos, Madrid, 1964, 2a. Ed. Tomo I.
- HERNANDEZ OCTAVIO. "Curso de Amparo", Ed. Botas, México, 1966, 1a. Ed.
- LOPEZ FELIPE. "El Régimen Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa S. A., México, -- 1964, 2a. Ed.
- MARGADANT GUILLERMO. "Derecho Romano", Ed. Esfinge S. A., México, 1960, - 1a. Ed.
- MENDIETA LUCIO. "El Problema Agrario de México", Ed. Porrúa S. A., México, --- 1954, 6a. Ed.
 "El Sistema Agrario Constitucional", Ed. Porrúa S. A., México, 1966, 3a. Ed.
 "Conferencia Dictada el 25 de Agosto de 1959, en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales".
- MONTESQUIEU. "El Espiritu de las Leyes", Libro XI, Cap. VI.
- NAVA ALFONSO. "Derecho Procesal Administrativo", Ed. Porrúa S. A., México, -- 1965, 3a. Ed.
- PALLARES EDUARDO. "Diccionario Teorico y Practico del Juicio de Amparo", Ed. Porrúa S. A., México, 1967, 1a. Ed.
 "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Ed. Porrúa S. A., México, 1963, 4a. Ed.
- PALLARES JACINTO. "El Poder Judicial", Ed. Imprenta de Comercio de Novo Chavez, México.
- PETIT EUGENE. "Tratado Elemental de Derecho Romano". Traducción de D. José - Ferrandez González, Ed. Nacional S. de R. L., México, 1963, 9a. Ed.
- RABAÑA EMILIO. "El Artículo 14 y el Juicio Constitucional", Ed. Porrúa S. A., - -- México, 1955, 2a. Ed.
- ROSALES ROMULO. "Formulario del Juicio de Amparo", Ed. Botas, México, 1966, 2a. Ed.

BIBLIOGRAFIA

- SERRA ANDRES. "Derecho Administrativo", Ed. Manuel Porrúa S. A., México, 1965, -
3a. Ed.
- SOTO GORDO Y LIEVANA. "Suspensión en el Juicio de Amparo", Ed. Porrúa S. A.,
México, 1959, 1a. Ed.
- TENA FELIPE. "Leyes Fundamentales de México", Ed. Porrúa S. A., México, 1964, - -
2a. Ed.
- "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa S. A., México, 1964, 7a. Ed.
- TRUEBA U. ALBERTO. "Nueva Legislación de Amparo", Ed. Porrúa S. A., México, - -
1968, 14a. Ed.
- URZUA EFRAIN. "Derecho Administrativo", Ed. Imprenta Universitaria, Guadalajara,
1955.

VARIOS :

- "LA NUEVA LEY MINERA", Ed. Herrero Hnos, México, 1910.
- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.
- LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.
- LEY DE NACIONALIZACIONES DE BIENES.
- LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
- REGLAMENTO DE MERCADOS EN EL DISTRITO FEDERAL.
- CODIGO CIVIL, para el Distrito y Territorios Federales.
- CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.
- CODIGO AGRARIO.
- CODIGO SANITARIO.
- LEY DEL SEGURO SOCIAL.
- LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION.
- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
- LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.
- LEY DE AMPARO.
- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.
- INFORME DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Ed. Antigua - -
Imprenta de Murguía S. A., México, 1966.
- INFORME DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Ed. Antigua -
Imprenta de Murguía S. A., México, 1968.
- APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, JURISPRUDENCIA
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, DE 1917 A 1965, - -
Tercera Parte, Segunda Sala, Ed. Imprenta Murguía S. A., México, 1965.
- ZAMUDIO HECTOR. "Juicio de Amparo", Ed. Porrúa S. A., México, 1964, 1a. Ed.