

300609
3



UNIVERSIDAD LA SALLE
FACULTAD DE DERECHO
INCORPORADA A LA U.N.A.M.

**"CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE EJECUTORIAS DE
AMPARO EN RELACIÓN CON LA PEQUEÑA PROPIEDAD
PRIVADA RURAL"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A:
EMMA DEL CARMEN ALVARADO ORTIZ

ASESOR DE TESIS: LICENCIADO IGNACIO MEJÍA GUIZAR

MÉXICO, D.F.

2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

Dedicado a:

Mi mamá, porque su apoyo es fundamental en todos mis proyectos y el estar juntas me ha permitido seguir la lucha por alcanzar mis sueños.

Mi papá, ya que se recuerdo siempre ha sido el motor de todos mis esfuerzos profesionales y como ser humano, ¡Siempre conmigo!

Daniela y Manolo porque en cada momento me enseñan el verdadero sentido de la vida haciéndola más divertida. ¡Son muy especiales!

Aníbal, porque a lo largo del tiempo hemos compartido momentos que han significado toda una enseñanza para ser mejor, gracias por tu amor.

Mi abuelita por haber sido un ejemplo de vida.

Emilio, Alejandro e Irma por su nobleza y cariño.

Ma. Antonieta, por su gran enseñanza como profesionista, pero sobre todo por su amistad.

Dora Irma, por su entusiasmo en la realización de este trabajo de investigación.

Lic. Ignacio Mejía Guizar por su apoyo, paciencia y dedicación al presente trabajo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ÍNDICE

| | PÁGINA |
|---|--------|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| Capítulo I DERECHO AGRARIO ANTES DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL | |
| 1. Panorama de la tenencia de la tierra antes de la revolución mexicana | 3 |
| 1.1.1. Época Colonial | 3 |
| 1.1.2. Época Independiente | 5 |
| 1.2. Derecho Revolucionario y su evolución legislativa | 10 |
| 1.2.1. La Revolución | 10 |
| 1.2.2. Constitución de 1917 | 14 |
| 1.3. Evolución Legislativa del derecho agrario | 16 |
| 1.3.1. Primer Período: 1915-1934. Actividad dirigida al reparto de tierra | 16 |
| 1.3.2. Segundo Período: 1934-1970 Consolidación del orden jurídico agrario | 18 |
| A) Código Agrario de 1934 | 18 |
| B) Código Agrario de 1940 | 19 |
| C) Código Agrario de 1942 | 20 |
| D) Ley Federal de Reforma Agraria | 21 |
| 1.4. Procedimientos agrarios | 24 |
| 1.5. Registro Agrario Nacional | 28 |
| | |
| Capítulo II GENERALIDADES EN EL JUICIO DE AMPARO | |
| 2.1. Concepto de Juicio de amparo | 32 |
| 2.1.1. Garantías Individuales | 32 |
| 2.1.2. Objeto del Juicio de Amparo | 33 |
| 2.1.3. Control Jurisdiccional | 35 |
| 2.1.4. Concepto de juicio de amparo | 35 |
| 2.1.5. Evolución histórica del juicio de amparo en materia agraria en propiedad privada | 37 |
| 2.2.- La acción del juicio de amparo | 41 |
| 2.2.1.- Supuestos para ejercer la acción constitucional | 41 |
| 2.2.2. Partes en el juicio | 46 |
| A) Quejoso | 47 |
| B) Autoridad responsable | 49 |
| C) Tercero Perjudicado | 50 |
| D) El Ministerio Público | 52 |
| 2.2.3. El acto reclamado | 52 |
| A) Generalidades | 52 |

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

| | |
|--|----|
| B) El Juicio de amparo de acuerdo a la naturaleza del acto reclamado | 53 |
| 1.- Amparo contra leyes | 54 |
| 2.- Amparo casación | 56 |
| 3.- Amparo soberanía | 59 |
| 4.- Amparo garantías | 60 |

Capítulo III LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE AMPARO

| | |
|--|-----|
| 3.1.- Generalidades | 77 |
| 3.1.1.- Concepto general de sentencia | 78 |
| 3.2. Concepto de sentencia en el juicio de amparo | 80 |
| 3.3. Principios que rigen las sentencias de amparo | 81 |
| 3.3.1. Principio de relatividad | 82 |
| 3.3.2. Principio de estricto derecho | 84 |
| 3.3.3. Principio de suplencia del concepto de violación deficiente | 85 |
| 3.3.4. Principio de la apreciación del acto reclamado tal y como fue probado ante la responsable | 88 |
| 3.4. Clasificación de las sentencias | 88 |
| 3.4.1. Sentencias de acuerdo a la controversia que resuelven | 89 |
| A. Interlocutoria | 89 |
| B. Definitiva | 89 |
| 3.4.2. Sentencias de acuerdo a la forma que resuelven el juicio | 90 |
| A. Sentencias que sobreesen | 90 |
| B. Sentencias que conceden | 91 |
| C. Sentencias que niegan | 91 |
| 3.5. Efectos de las sentencias | 91 |
| 3.5.1. El sobreesimiento | 91 |
| 3.5.2. La concesión del amparo | 93 |
| 3.5.3. La negativa del amparo | 97 |
| 3.5.4. Efecto de las sentencias en amparo contra leyes | 98 |
| 3.6. Sentencia ejecutoriada | 99 |
| 3.7. Integración de las sentencias | 102 |

Capítulo IV EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO Y EL INCIDENTE DE PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS

| | |
|---|-----|
| 4.1. Introducción | 104 |
| 4.2. El carácter de orden público y de interés social de las sentencias | 104 |

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

| | |
|--|-----|
| 4.3. Cumplimiento de las sentencias | 105 |
| 4.3.1. Procedimiento para el cumplimiento de las sentencias | 107 |
| A) Notificación | 108 |
| B) Plazo para cumplir | 109 |
| C) El cumplimiento de las sentencias por diversas autoridades | 110 |
| D) Cumplimiento de las sentencias de amparo frente a terceros | 111 |
| 4.4. Procedimientos para la ejecución de sentencias | 113 |
| 4.4.1. Incidente de inejecución de sentencia | 114 |
| A) Concepto y generalidades | 114 |
| B) Actos previos y tramitación del incidente de inejecución de sentencia | 116 |
| C) Clases de resoluciones que se dictan en los incidentes de inejecución de sentencia | 118 |
| D) Sanción por el desacato | 119 |
| 4.4.2. Incidente de repetición del acto reclamado | 121 |
| 4.4.3. Incidente de inconformidad | 123 |
| 4.4.4. Recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia | 124 |
| 4.5. Problemática para el cumplimiento de las ejecutorias, en juicios de garantías cuyas ejecutorias son favorables a propietarios rurales | 125 |
| 4.6. Cumplimiento sustituto (Incidente de Pago de Daños y Perjuicios) | 127 |
| 4.6.1. Origen, reformas y posturas | 127 |
| 4.6.2. Presupuestos para su procedencia | 135 |
| 4.6.3. Tramitación | 137 |
| 4.6.4. Cumplimiento sustituto sin la intervención del juez | 142 |
| 4.6.5. Destino del inmueble al cumplirse la ejecutoria en forma Sustituta Con o sin la intervención del juez | 143 |
| 4.6.6. Exposición del caso práctico | 145 |
| 4.6.7. Comentarios al caso práctico | 148 |

CONSIDERACIONES FINALES 152

BIBLIOGRAFÍA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Introducción

El interés por desarrollar este tema, surge cuando tuve la oportunidad de conocer como consecuencia de mi vida laboral, varias interlocutorias dictadas en incidentes de cumplimiento sustituto de ejecutorias dictadas por el Poder Judicial.

En los juicios de amparo el tercero perjudicado, era un núcleo agrario de población, por esa razón, el tema involucra la materia agraria. Los poblados se vieron satisfechos en sus necesidades agrarias, a través de los procedimientos administrativos dotatorios de tierras, por los cuales se afectaban propiedades privadas.

Es por ello que el Primer Capítulo, pretende situar al lector en el ámbito agrario y esta finalidad sólo es posible si se entiende el pasado histórico.

Las diversas disposiciones normativas para la regularización de la tenencia de la tierra, existieron desde tiempos de La Colonia y no fue hasta la Ley del 6 de enero de 1915, que surge un ordenamiento jurídico agrario encaminado al reparto de la tierra como consecuencia de la concentración de la propiedad en pocas manos, aunque inicialmente su pretensión era restituir la tierra despojada a los poblados.

Estos procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, culminaban con una resolución definitiva que ordenaba la afectación de predios propiedad privada para entregarlos a los núcleos beneficiados.

El reparto agrario fue una política social importante para el Estado Mexicano, de ahí que el desahogo de esos procedimientos tenían que hacerse de manera rápida y eficaz. Ello trajo como consecuencia que en algunos casos, que por cierto no tan pocos, durante su tramitación, en la propia resolución definitiva y aún en el acto de ejecución, se produjeran violaciones a las garantías individuales a los propietarios privados.

El medio de defensa era el juicio de amparo de cuyas generalidades se ocupa el Capítulo Segundo tales como: los supuestos para la procedencia del ejercicio de la acción Constitucional, las partes en el juicio, el acto reclamado, etc., pero con la intención de ubicarlo en el ámbito del juicio de garantías que promovieron los pequeños

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

propietarios rurales con la complejidad de las disposiciones en materia agraria.

Además tal como se describe en el transcurso de este apartado, no en todos los tiempos los gobernados tenían abierta la posibilidad de impugnar los actos de autoridad administrativa a través de la acción Constitucional, asimismo se exponen algunas cuestiones del artículo 27 Constitucional para que a partir de ello, se entienda el respeto a la propiedad privada frente a la facultad del Estado de afectarla para satisfacer necesidades agrarias.

Resulta importante analizar todos estos conceptos para entrar al estudio de las ejecutorias que dictó el Poder Judicial de la Federación cuyos alcances atendiendo el acto reclamado, cuando concedían el amparo y protección de la Justicia Federal, en su mayoría se traducían a la restitución de los predios a sus propietarios, de ello se ocupa el Tercer Capítulo.

Siendo de orden público el que las ejecutorias se cumplan cabalmente por la autoridad señalada como responsable, es importante conocer los diversos medios legales que prevé la Ley de Amparo para lograr ese cometido, de lo contrario, los gobernados se frustrarían al no verse de manera eficaz resarcidos en su garantía violada.

Hay ocasiones en que no obstante que las autoridades responsables en cumplimiento de las ejecutorias de amparo, realicen actos con el propósito de restituir a los quejosos la garantía violada, se encuentran ante una imposibilidad material y/o jurídica que les impide con dicho resarcimiento, ello trae como consecuencia, que los quejosos y ahora la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpongan incidentes de cumplimiento sustituto.

Respecto de los incidentes de cumplimiento sustituto por lo que toca a la materia agraria, se expone un caso práctico que pretende demostrar su complejidad al estar involucrado un núcleo de población que ha estado en posesión de un predio rústico por largo tiempo.

Capítulo I DERECHO AGRARIO ANTES DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

1. Panorama de la tenencia de la tierra antes de la revolución mexicana

1.1.1. Época Colonial

En la época de La Colonia, existieron múltiples ordenamientos jurídicos que regularon el repartimiento de tierras a los pueblos indígenas e incluso su restitución, sin embargo, la distribución de la tierra en esa época estaba en pocas manos, debido a la estructura que el territorio fue tomando, por las diversas instituciones que la Corona Española impuso a La Colonia, desde tiempos de La Conquista.

La mayoría de los autores clasificación a la propiedad durante esta época en: Propiedad de españoles, propiedad de los indígenas, propiedad eclesíástica y tierras realengas.¹

La propiedad de los españoles adopta dos modalidades: La individual y la comunal. Dentro de primera, y considerada por algunos de los tratadistas como el antecedente de "La Hacienda", fue "La Merced Real", la cual conforme a la Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, era una concesión de tierra que los Soberanos españoles daban a los conquistadores como recompensa por los servicios prestados a la Corona.²

La Merced Real como forma de reparto de tierra, tenía como condición la explotación agrícola y ganadera, haciendo distinción en cuanto a su extensión territorial, de acuerdo al grado del servicio prestado por parte del español.

Otro antecedente de La Hacienda fue la figura de La Encomienda, que al igual que La Merced Real se encontraba regulada en la Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, sin embargo, esta institución no se refería a la entrega de tierra, sino a la calidad de los que en ella laboraban. A los concesionarios de las tierras mercedadas se le asignaban grupos indígenas para su servicio, principalmente para

¹ Cfr. Lemus García, Raúl, Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, 1ª. Edición, México, 1975, p. 85.

² Cfr. Lemus García, Raúl, Ibidem, p. 86.

la explotación agrícola, bajo la custodia del español y con el propósito de ser evangelizados.

Toda vez que las Leyes de Indias no regulaban la extensión de tierras para la Merced Real, estas superficies fueron creciendo por las existentes figuras jurídicas como: capitulaciones, confirmaciones, composiciones, compra-venta y remates, lo que ocasionó una concentración de tierra y por consiguiente la formación de latifundios.

Sin embargo, no sólo se conformaron latifundios laicos. La iglesia, bajo el poder espiritual que ejercía, también concentró grandes porciones de tierra, no obstante que la Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias prohibiera toda transacción, a efecto de que el clero fuera propietario de tierras. La única propiedad permitida era la suficiente para la construcción de templos y monasterios.

Las formas de reparto de la tierra y el latifundio, aunado con la meta espiritual de evangelizar, tuvieron como efecto de que la propiedad indígena se viera disminuida.

La Corona, a través de las Leyes de Recopilación, respetó la propiedad legal de las tierras que lograron conservar los indígenas. A inicios de La Conquista, los españoles de manera prioritaria trataron de repartir de inmediato las tierras de los jefes así como de los guerreros, además de aquellas que ocupaban las ciudades; posteriormente fueron disponiendo de las de difícil acceso.

Este reconocimiento se vio fortalecido por otras disposiciones que dictaron los soberanos españoles en beneficio de los indígenas, como las que enumera Martha Chavéz Padrón: La Ley del 31 de mayo de 1535 que previno que se devolvieran a los indios las tierras que se les hubieren quitado, la Ley del 14 de mayo de 1546 que dictó el Emperador Carlos I, mediante la cual se dispuso que los encomenderos no sucedieran por muerte en las tierras vacantes de los indígenas que tuvieran bajo su encomienda, etc.³

Dado al número importante de grupos de indígenas, la Corona en 1500 ordenó la concentración a la población en determinadas áreas

³ Cfr. Chavéz Padrón, Martha, *El Derecho Agrario en México*, Editorial Porrúa, 10ª. Edición, México 1991, p.188.

territoriales con el fin de facilitar la evangelización. Esta estructura territorial estaba compuesta por: fundo legal, en donde se asentaba la población; el ejido y la dehesa, que era la salida del poblado y la extensión utilizada para el pastoreo con la característica de ser comunal, inalienable e inembargable y los bienes propios, los cuales cubrían los gastos públicos de la comunidad.⁴

No obstante, a los diversos pronunciamientos legales de protección a la propiedad indígena y al objetivo espiritual a través de la encomienda, así como a las condiciones impuestas en el reparto de La Merced Real, los conquistadores cometieron toda clase de abusos, dando como resultado el sometimiento de los indígenas y en consecuencia originándose un sentimiento de despojo de tierras, ya que esta distribución no tenía una función social.

1.1.2. Época Independiente

El sistema virreinal se fortaleció y creció hasta principios del siglo XIX, época en que era inminente la independencia de la Colonia, por causas tanto internas como externas.

La ideología política y religiosa de las estructuras, produjo una clara discriminación y descontento social entre españoles, indígenas y criollos, aunado a la injusta distribución de la tierra, a despojos reiterados a las propiedades comunales, a la explotación inhumana de los campesinos y a las condiciones de miseria de los pobladores.

Además de estas circunstancias, hubo otras de tipo externo, como la influencia de las revoluciones francesa y estadounidense, la infiltración de ideas del liberalismo y la invasión napoleónica en España.⁵

La conjugación de estos problemas orillaron al movimiento armado, cuyos líderes entre los que se destacan, Miguel Hidalgo y Costilla y Allende, posteriormente José María Morelos, iniciaron la lucha con

⁴ Cfr. Isaías Rivera Rodríguez, *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, Editorial McGraw-Hill, 2ª. Edición, México, 1994, pp. 28 y 29.

⁵ Cfr. Delgado de Cantú, Gloria M, *Historia de México*, Editorial Alhambra, 1ª. Edición, México, 1987, p. 16.

apoyo de las masas campesinas explotadas durante siglos y de los criollos excluidos de puestos políticos.

Para la mayoría de los autores Hidalgo y Morelos, fueron los auténticos precursores de la Reforma Agraria Mexicana, cuyos principios esenciales fueron: reafirmar la soberanía del Estado sobre su territorio, distribución equitativa de la riqueza, restituir a los pueblos indígenas sus tierras comunales, combatir el latifundio e imponer al derecho de propiedad el carácter de función social.⁶

Desde el inicio de La Independencia (1810) hasta su consumación (1821) puede considerarse un periodo de luchas por el poder entre conservadores y liberales, pugnando por un gobierno centralista o bien por el federalismo, en busca de la unificación de Estado Soberano, sin embargo, los problemas de tipo agrario guardaron la misma proporción que en La Colonia aunque se dictaron medidas tendientes a la distribución y restitución de las tierras despojadas a los indígenas, como: La Ley del 9 de noviembre de 1812 que ordenó el reparto de tierras a los indios, la del 4 de enero de 1813 que intentó dotar de terrenos a los pueblos y a los vecinos necesitados de éstos.⁷

Cualquier medida adoptada no reducía los latifundios laicos y eclesiásticos, que para esta época tenían a la propiedad indígena muy disminuida, ni aún cuando las Leyes de Colonización para resolver este problema, daban tierras baldías en lugares despoblados. Este intento no obtuvo los resultados esperados; hay que recordar que durante la Colonia se dispuso reducir a los grupos indígenas en extensiones de tierra dada a los conquistadores con fines de La Encomienda, por lo que estos grupos se arraigaron en comunidades con consecuencias ideológicas.

La política de colonización continuó siendo para el gobierno independiente (1821-1856), una alternativa de solución al conflicto agrario, prueba de ello son las diversas disposiciones que se dictaron:

1. Decreto del 14 de octubre de 1823
2. Ley General de Colonización del 18 de agosto de 1824
3. Ley de Colonización del 1° de abril de 1830

⁶ Cfr. Lemus García, Raúl, *Ibidem*, p. 119.

⁷ Cfr. Chávez Padrón, *Ibidem*, p. 193.

4. Decreto que crea la Dirección General de Colonización del 27 de noviembre de 1846
5. Ley de Colonización del 16 de febrero de 1854.⁸

Esa legislación, lejos de conformar un ordenamiento jurídico agrario, significó más bien un intento de política demográfica con propósitos de poblar el norte del país. Todas ellas se asemejan en lo siguiente:

- Control y vigilancia por parte del Estado.
- Prioridades para la distribución de los terrenos baldíos en el siguiente orden: militares, nacionales, extranjeros, sociedades nacionales y/o con inversión extranjera.
- Límites de extensión a la propiedad.
- Financiamiento por parte de los gobiernos de los estados para el traslado e instrumentos de trabajo.
- Restricción de colonizar en fronteras y litorales.

La Colonización, como antes lo hemos mencionado, fue ineficaz; si bien estas normas iban encaminadas a una distribución de los baldíos a favor de los nacionales dada su precaria situación, esto no fue así. Los campesinos en una gran mayoría no pudieron acogerse a estas disposiciones en razón al desconocimiento de éstas; además no resultaba tan fácil convivir con extranjeros después de más de 300 años de sometimiento. En consecuencia, los más interesados en esta política migratoria fueron las compañías con inversión extranjera dado su interés por explotar los recursos naturales del país y las concesiones ferroviarias que hacía el Estado.

En cuanto al momento político, una vez que hubo triunfado la Revolución de Ayutla, se derrocó a Antonio López de Santa Anna; Ignacio Comonfort, ya como Presidente de la República, impulsó reformas legislativas, principalmente dirigidas al clero mexicano. Miguel Lerdo de Tejada, ministro de Hacienda, promulgó el 25 de junio de 1856 una Ley que desamortizaba los bienes del clero con el objeto de establecer un sistema tributario uniforme. Esta prohibía que en el futuro las corporaciones civiles y eclesiásticas pudieran poseer bienes raíces o administrarlas en beneficio propio.⁹

⁸ Cfr. Medina Cervantes, José Ramón, Derecho Agrario, Editorial Harla, México, 1987, pp. 78-80.

⁹ Cfr. Delgado de Cantú, Gloria M, *Ibidem*, p. 36.

Ello tuvo repercusiones de carácter agrario, en virtud de que las propiedades indígenas respetadas desde La Colonia, estaban en un inicio comprendidas en el proceso desamortizador de la Ley; los comuneros debían tramitar la adjudicación en un plazo de tres meses a partir de su publicación, sin embargo, por ignorancia y ante la falta de recursos económicos, estas tierras fueron denunciadas por terratenientes o bien por compañías extranjeras.

Esta ley no fijó límites a la superficie adjudicada y dada la incapacidad patrimonial de los pequeños propietarios, las grandes haciendas se vieron fortalecidas. La propiedad eclesiástica continuó con grandes extensiones ya que el clero impuso sanciones de carácter espiritual a quien denunciara a su favor las tierras poseídas.

Bajo condiciones de inestabilidad política y social, se dictó la Constitución de 1857, en cuyo artículo 27 se defiende la propiedad privada, al incluir el derecho a la indemnización por la expropiación previo el consentimiento del afectado, además de integrar disposiciones de la Ley Lerdo, sin embargo, continúa siendo una Ley carente de un orden agrario que resolviera los problemas de distribución de la tierra así como su explotación.

Esta Constitución, de marcada tendencia liberal, ocasionó reacciones políticas y luchas entre liberales y conservadores dando inicio a la Guerra de Reforma. En este periodo se dicta la Ley de Nacionalización de bienes del clero con el objeto de allegarse de recursos económicos por parte del bando liberal encabezado por Benito Juárez, como Presidente Provisional. Esta Ley dispuso que entrarían al dominio de la Nación todos los bienes del clero, suprimió las órdenes monásticas, derogó el derecho del clero a ser propietario y declaró la separación entre la Iglesia y el Estado.¹⁰

Entre 1861 y 1867, México sufrió la intervención francesa a consecuencia principalmente por las ambiciones expansionistas de los países europeos y a la declaración por parte de Juárez de suspender el pago de la deuda externa. En este lapso, se impuso la monarquía con Maximiliano, sin embargo, el gobierno republicano continuó su lucha por el poder.

¹⁰ Cfr. Chávez Padrón, Martha, *Ibidem*, p. 231.

En esta época es importante la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de julio de 1963 dictada por Benito Juárez, que tenía como objetivo fortalecer la pequeña propiedad y dar una porción de tierra a cada campesino con fines de explotación agrícola, a través del fraccionamiento de latifundios, por medio del deslinde y la enajenación de terrenos baldíos, además con propósitos de colonización.

Esta ley tiene relevancia precisamente por complicar el conflicto agrario, ya que desencadenó el hecho de que las compañías deslinadoras acapararan y despojaran tanto propiedad privada como aquellas que estaban en manos de grupos de indígenas y campesinos, siendo la Ley de Deslinde y Colonización de Baldíos, dictada en 1883, la de más trascendencia en esta política agraria.

Ante la ausencia de títulos primordiales de sus poseedores, las sociedades los declaraban como baldíos, recurriendo tales declaratorias, ante los jueces, exclusivamente las personas con posibilidades económicas y con cierto grado de escolaridad. El beneficio de estas compañías, una vez concluida la medición y deslinde, consistía en que obtenían como pago la tercera parte de dicho terreno, para su posterior enajenación a otros terratenientes, además de concederles el derecho de adquirir los otros dos tercios con tarifas preferenciales.

Con el mismo propósito se dictaron diversos ordenamientos entre los que se encuentra la de 1894, promulgada durante el primer período del Porfiriato, en la que se definía los conceptos y formas de transmisión de los terrenos baldíos, demasías, excedencias y nacionales.¹¹

La lucha para la conformación de un Estado Mexicano impulsó pronunciamientos jurídico-políticos, aspecto importante si consideramos las guerras civiles y la defensa de la soberanía territorial ante el resto de las naciones. La actividad legislativa era un intento de conciliar ideologías entre grupos con muy diferentes intereses económicos; el gobierno se concretó a dictar leyes principalmente de colonización sin dar al derecho de propiedad la función social, esperanzado en solucionar el problema agrario, sin embargo, las condiciones

¹¹ Cfr. Medina Cervantes, José Ramón, *Ibidem*, p. 107.

continuaron siendo las mismas: injusta distribución de la tierra con la proliferación de grandes latifundios, despojo de propiedad indígena por compañías deslindadoras y condiciones de vida precaria para la clase campesina, sometida económicamente a las grandes haciendas. (*mapa del territorio nacional demostrativo de la superficie total colonizada y deslindada. Anexo 1*)

Las decisiones tomadas en materia de deslinde y colonización fueron totalmente desfavorables para el país. Hubo intentos de rectificarlas en beneficio de la población, para lo cual Porfirio Díaz trato de disminuir el poder de las compañías deslindadoras, creando, en substitución de éstas, Comisiones Oficiales encargadas de los deslindes y modificó la clasificación hecha en 1894 de terrenos baldíos, demasías, excedencias y nacionales, para reducirla exclusivamente en baldíos deslindados y no deslindados.

Martha Chávez recoge algunos datos estadísticos de Gilberto Magaña, en relación con la concentración de la tierra para 1910:

"En poder de 276 propietarios estaban 47.968,814 hectáreas... entre quienes se encuentran favorecidos los señores Creel y Terrazas, dueños de casi todo el extenso territorio de Chihuahua... entre ellos, estaban los 72 millones de hectáreas que las compañías deslindadoras restaron a los pueblos al amparo de la Ley de Deslindes del 15 de diciembre de 1883. Si sumamos la superficie de que eran poseedores los españoles y sus descendientes con la que estaba en poder de los 276 propietarios, encontramos que tenían 167.968,814 hectáreas o sea más de las $\frac{3}{4}$ partes de la superficie total de la Nación, pues quedaban 3.031,402 hectáreas."¹²

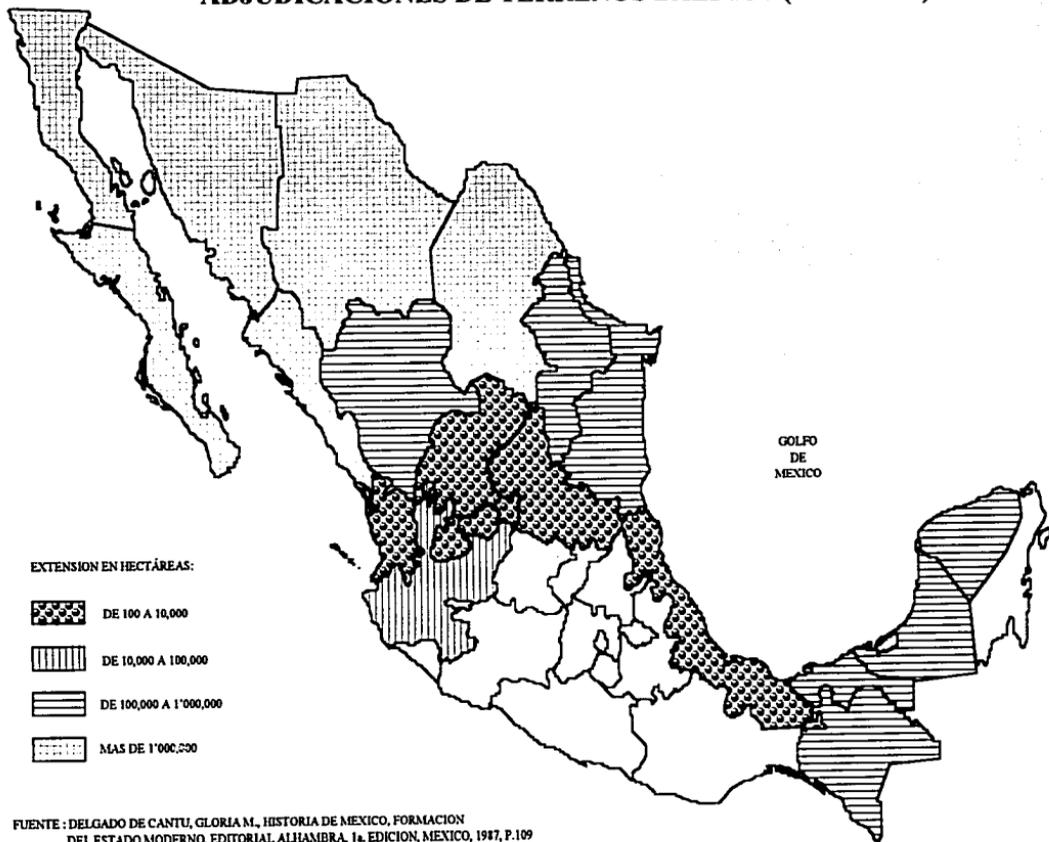
1.2. Derecho Revolucionario y su evolución legislativa

1.2.1. La Revolución

México vivió durante la segunda fase del gobierno de Porfirio Díaz un ambiente de paz, evidentemente frágil a causa de la discrepancia política interna y del malestar social, éste provocado por el crecimiento de nuevas clases sociales, como la burguesía, clase media y proletariado.

¹² Chávez Padrón, Martha, *Ibidem*, p. 242.

ADJUDICACIONES DE TERRENOS BALDIOS (1867 - 1893)



FUENTE : DELGADO DE CANTU, GLORIA M., HISTORIA DE MEXICO, FORMACION DEL ESTADO MODERNO, EDITORIAL ALHAMBRA, 1a. EDICION, MEXICO, 1987, P.109

Sin embargo, fue también un periodo de crecimiento económico, en el que la industria minera vio acrecentada su producción de plata y oro. Crecieron las rutas ferroviarias y en la industria manufacturera se notó un sensible progreso. El comercio exterior aumentó considerablemente y México gozaba de prestigio internacional por el tratamiento dado a su deuda externa,¹³ todo ello encaminado en un esfuerzo por industrializar al país.

Era evidente el descontento por parte de las fuerzas políticas, a causa de la larga estadía de Porfirio Díaz en el poder; la clase alta compartió y fortaleció la dictadura, sin embargo, entre esa clase surgió Francisco I. Madero, quien a través de su libro *La Sucesión Presidencial* en 1910, criticaba a Díaz por su afán de reelección y por que en aras de un crecimiento económico permitió el enriquecimiento de algunos.

Los intelectuales de la clase media en contraste a la ideología sostenida por aquellos que estaban en el poder (positivista y liberal) adoptaron las ideas prevalecientes en Europa, como el socialismo científico.

En este lapso el movimiento obrero cobró fuerza, pugnó por el mejoramiento de salarios y condiciones de trabajo, tuvo cierta eficacia, dado que la clase obrera se encontraba mejor estructurada, siendo un el ejemplo de ello, las huelgas de Cananea (1906) y Río Blanco (1907).

En el medio rural, hubo rebeliones campesinas que fueron aplacadas por la policía rural, no obstante ello, existieron movimientos importantes promovidos por comunidades indígenas, como la de los Yaquis y Mayas en Sonora y Sinaloa.

La Revolución Mexicana la inició Francisco I. Madero, en busca de un cambio en las estructuras política, social y económica del país y como base de su ideología revolucionaria proclamó, el 5 de octubre de 1910, el Plan de San Luis, principalmente encaminado a organizar la rebelión. No contempló reformas económicas o políticas y en el aspecto agrario únicamente dispuso que por considerar que se había abusado de la Ley de Baldíos, la declaró sujeta a revisión a fin de restituir la tierra a sus antiguos poseedores, en su mayoría indígenas.

¹³ Cfr. Silva Herzog, Jesús, *El Agrarismo Mexicano y la Reforma*, pp. 104-10

El efecto de insertar en el Plan de San Luis tal preocupación, fue el de contar con la participación a la lucha revolucionaria de las masas campesinas, así como la de Emiliano Zapata, con el anhelo de finalmente ver una solución a la injusta distribución de la tierra.

Con la firma de los tratados de Ciudad Juárez, Porfirio Díaz abandona el país. Sin embargo, al triunfo de la Revolución y con Madero como Presidente, empezaron los reclamos de aquellos que apoyaron el movimiento, entre ellos, Zapata; quien exigía al nuevo gobierno el cumplimiento de lo señalado por el Plan de San Luis en cuanto a lo contenido en materia agraria de dicho Plan.

Madero y sus legisladores en un intento de rectificar la política agraria propusieron el fortalecimiento de la pequeña propiedad y para ello se deberían comprar tierras ociosas de terratenientes para después venderlas a un precio muy bajo a campesinos.

Los motivos revolucionarios, en busca de una transformación en las estructuras del país fueron diferentes entre Zapata y Madero; es claro que para este último el aspecto social y agrario no tuvo la misma importancia que el político; y posiblemente no fue consiente del problema agrario, al mencionar lo siguiente:

"... De una vez por todas rectificar esa especie... Suplico a usted revisar cuidadosamente el Plan de San Luis y todos los discursos que pronuncié antes y después de la Revolución, así como los programas de Gobierno que publiqué después de las convenciones de 1910 y 1911, y si en uno 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 de un esfuerzo constante y otra es repartir propiedades, lo cual nunca he pensado, ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas..."¹⁴

Las diferencias entre ambos trajo como consecuencia que Zapata promulgara el Plan de Ayala el 28 de noviembre de 1911, mediante el cual desconoció al gobierno de Madero y dictó las siguientes medidas en materia agraria:

¹⁴ Cfr. Chávez Padrón, Martha, *Ibidem*, p. 251

Restitución de tierras, montes y aguas a los pueblos e individuos.
 Establecimiento de Tribunales Especiales.
 Fraccionamiento y expropiación a latifundios.

La última medida estuvo encaminada a dotar a los campesinos de fundo legal y ejido; según Raúl Lemus García "constituye el antecedente directo e indudable de la acción dotatoria, reglamentada por la Ley del 6 de enero de 1915."¹⁵

Con dichas exigencias la Revolución Mexicana adquirió un contenido social, logrando con ello el nacimiento de un orden jurídico agrario y tribunales especializados donde poder hacer valer sus derechos.

Las rebeliones continuaron por todo el país, en lo que se conoce como La Contrarrevolución, proclamándose Presidente Victoriano Huerta después de la muerte de Francisco I. Madero y, para el 23 de marzo de 1913, Venustiano Carranza, mediante el Plan de Guadalupe desconoció el gobierno de Huerta por considerarlo ilegítimo, sin embargo, Carranza fue Presidente Provisional hasta agosto de 1914, después de la firma de los Tratados de Teoloyucan.

El Plan de Guadalupe en un inicio satisfizo exclusivamente el objetivo político de Carranza, con la idea de que posteriormente fueran incluidos aspectos sociales y económicos; por tal razón, el 12 de diciembre de 1914 se adicionó dicho Plan contemplando cuestiones agrarias. El artículo segundo señala:

"...se dictarán Leyes Agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados..."¹⁶

En el aspecto político la lucha interna entre caudillos persistió, hasta que Venustiano Carranza, a mediados de 1915, con el ejército constitucional en casi todo el territorio nacional, solicitó la rendición de los Zapatistas y Villistas a efecto que juntos establecieran un gobierno provisional.

Durante el gobierno provisional de Carranza, el 6 de enero de 1915, se dictó en el Puerto de Veracruz un Decreto netamente agrario, notable

¹⁵ Lemus García, Raúl, Editorial Limsa, 2ª. Edición, México, 1978, p. 256.

¹⁶ Lemus García, Raúl, Ibidem, p. 258-259.

por cierto. De su elaboración se encargó Luis Cabrera, quien tenía amplios conocimientos del problema agrario.

La exposición de motivos lo refleja, ya que sintetizó la larga historia de la injusta distribución de la tierra, sus despojos y el descontento de la población desde La Colonia hasta la fecha en que se dictó esta Ley. Sus principales disposiciones fueron las siguientes:

1. Declaró nulas las enajenaciones violatorias de la Ley de Desamortización de 1856 y las que hubieren hecho ilegalmente las autoridades federales desde el 1º de diciembre de 1876.
2. Creó la Comisión Nacional Agraria, antecedente de la Secretaría de la Reforma Agraria, y las comisiones locales, antecedentes de las comisiones agrarias mixtas.
3. Estableció el derecho de los pueblos a obtener tierras para ejidos mediante la expropiación de terrenos colindantes.

Francisco Villa, preocupado por los problemas de tenencia de la tierra, el 24 de mayo de 1915, expidió la Ley General Agraria, compuesta por 20 artículos, mediante la cual insistió en fijar límites a la pequeña propiedad mientras que sus excedentes deberían ser expropiados por causa de utilidad pública.

1.2.2. Constitución de 1917

Como ya se hemos mencionado, la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 fue el primer intento de crear un estricto orden jurídico agrario, el cual fue alimentado por ideas de los participantes en la Revolución Mexicana, como Zapata y Villa.

Estas disposiciones fueron elaboradas de acuerdo con lo que cada caudillo consideró la parte medular de una solución, sin embargo, las zonas geográficas sobre que hicieron valer sus reclamos estaban configuradas en forma totalmente diferente. En el sur las exigencias de Zapata no respondían a las ausencias de la distribución territorial del norte en la que Francisco Villa dirigía su movimiento. Es decir, mientras que Emiliano Zapata reclamó la restitución de las tierras despojadas, el objetivo de Villa consistió en dividir los enormes latifundios del norte para crear la pequeña propiedad agraria y repartirla entre aquellos que nunca habían detentado tierra.

Por otro lado, con el propósito de legitimar su gobierno, Carranza pretendió incorporar a su régimen todos esos reclamos de una manera inmediata; y por lo tanto, sin un conocimiento real de las necesidades generales de país. Sin embargo, todos ellos tuvieron claro hacia donde estaba dirigida su lucha, siendo ésta a favor de los derechos de la clase campesina.

El 19 de septiembre de 1916, Carranza convocó a elecciones de Diputados que conformarían el Congreso Constituyente, el cual tuvo al inicio, como única función, el discutir y aprobar el proyecto de Constitución presentado por él. El debate duró del 1º de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917 y aunque fue largo, la mayoría de los artículos fueron aprobados por unanimidad y muchos otros por un 90% de los votos; se promulgó el 5 de febrero y entró en vigor el 1º de mayo.¹⁷

Con el contenido del artículo 27 es como se elevó al rango Constitucional las ideas legislativas pronunciadas hasta esa fecha en materia agraria y le dio a la propiedad el carácter de función social y de derecho natural como respuesta a los reclamos de los ideales revolucionarios; razón por la que se incorporó en el Título Primero, Capítulo Primero, denominado "De las Garantías Individuales", que abarca del artículo 1º al 29.

Este derecho natural no es concebido como aquél que por sí, una persona libre pueda ejercerlo, sino impone como principio fundamental que la propiedad originaria de las tierras y aguas corresponden a la Nación.

En un anhelo de justicia social, este artículo facultó al Estado para dictar medidas legislativas a favor de una distribución equitativa de la riqueza de la Nación, para lo cual dispuso:

- a) Fraccionamiento del latifundio.
- b) Desarrollo de la pequeña propiedad.
- c) Creación de Nuevos Centro de Población Agrícola con tierra y agua indispensable.
- d) Derecho a la dotación de tierras y aguas para pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de ello.

¹⁷ Cfr. Delgado de Cantú, Gloria M, Ibidem, p. 215.

Además confirmó las dotaciones hechas conforme a la Ley del 6 de enero de 1915, dándole el carácter de ley Constitucional y declara nulas todas las operaciones que privaron parcial o totalmente de tierras a las corporaciones de población en contradicción a la Ley del 25 de junio de 1856.¹⁸

1.3. Evolución Legislativa del derecho agrario

1.3.1. Primer Periodo: 1915-1934. Actividad dirigida al reparto de tierra

Desde 1915 hasta las reformas al artículo 27 Constitucional en 1992, transcurrieron 77 años en los que el orden jurídico agrario se fue adecuando a las necesidades y exigencias de la población rural, para asegurar derechos como: reparto de la tierra, seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y la organización de los campesinos; obligándose a la actualización de normas sustantivas, procedimentales y administrativas que vigilaran la distribución equitativa de la tierra en relación con su función social.

El momento inmediato a la expedición de la Constitución, lo podemos identificar como la promulgación de circulares, reglamentos, decretos y leyes, expedidos en busca de consolidar el sistema jurídico. Ejemplo de ello es que entre 1916 y 1922, se expidieron 51 circulares con el propósito de dar solución a cuestiones administrativas, así como para clarificar los procedimientos para la tramitación de expedientes, de las cuales 41 se dictaron durante el gobierno de Venustiano Carranza (1917-1920).¹⁹

Son importantes las números 48 y 51, debido a las siguientes razones:

- Definen las características de la propiedad ejidal
- Delinean las normas básicas del régimen parcelario
- Establecen las reglas para la elección y funcionamiento de los comités particulares ejecutivos
- Organizan la explotación colectiva de los ejidos.

¹⁸ Cfr. Lemus García, Raúl, *Ibidem*, pp. 280-281.

¹⁹ Cfr. Comunicación Agraria, *Leyes Agrarias de la Revolución*, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1981, p. 63.

En los gobiernos de Alvaro Obregón (1920-1924) y Plutarco Elías Calles (1924-1928) se intensificó el reparto de tierra, al igual que la actividad legislativa.

El primero dictó la Ley de Ejidos, la cual englobó lo prescrito por las circulares y denominó oficialmente ejido a la tierra dotada. Declaró como causa de utilidad pública la dotación de tierras y destacó el derecho a la indemnización. Esta Ley fue abrogada por el Decreto del 18 de abril de 1922 el cual incorporó la posesión provisional reglamentando su tramitación ante los Gobiernos de los Estados, así como el funcionamiento de las Comisiones Locales.

Con estas bases se promulgó el Reglamento Agrario (17 de abril de 1922) del cual podemos destacar que precisó la extensión de los ejidos en función a la porción de cada parcela, y fijó los límites a la pequeña propiedad. Sin embargo, ese Reglamento tuvo ausencias en cuanto a la competencia de las autoridades agrarias, que se publicó una cantidad importante de decretos en el lapso de 1923 a 1927, año último durante el cual el Presidente Plutarco Elías Calles vio la necesidad de sistematizar todas las disposiciones emitidas, y en consecuencia abrogarlas, por lo que dictó el 23 de abril de 1927, la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas.

Esta Ley enumeró quienes eran autoridades agrarias y las responsabilizó por faltas y delitos, declaró sin valor las enajenaciones hechas con posterioridad a la fecha de la solicitud, consideró como una sola propiedad los predios pertenecientes a una sola persona, reglamentó la procedencia de las ampliaciones de ejido y obligó la inscripción de las resoluciones presidenciales en el Registro Público de la Propiedad.

Antes de promulgarse el Código de 1934, durante el mandato de Pascual Ortiz Rubio por Decreto de fecha 23 de diciembre de 1931, se reformó el artículo 10 de la Ley del 5 de enero de 1915, en cuanto negó a los propietarios afectados por resoluciones de tierras el derecho de impugnarlas a través del juicio de amparo, en razón de que ésta vía se convirtió en un abuso por parte de los propietarios por lo que retrasaba la entrega de tierras.

1.3.2. Segundo Periodo: 1934-1970 Consolidación del orden jurídico agrario

Con toda la actividad legislativa anteriormente mencionada, se vio la necesidad de modificar el artículo 27 Constitucional, lo cual sucedió en diciembre de 1933, y por Decreto del 16 de enero de 1934 se creó el Departamento Agrario, con el objetivo de contar con una institución dependiente del Ejecutivo Federal que vigilara el cumplimiento de una nueva normatividad que codificara la dispersa legislación agraria.²⁰

A) Código de 1934

El marco jurídico hacia 1934 aseguró la restitución y el reparto de tierras pero no visualizó al ejido como una unidad económica capaz de tener fines productivos.

El primer Código Agrario promulgado el 22 de marzo de 1934 por Abelardo L. Rodríguez, trató aunque de una forma todavía muy ambigua, de dictar medidas tendientes al desarrollo productivo.

En dicho intento sustituyó los términos de pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y demás núcleos de población, por la palabra ejido, bajo el concepto de entrega de tierras a una colectividad para su explotación y en consecuencia su subsistencia económica, esto tendiente a considerar al ejido como una unidad económica con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Bajo el criterio de que el ejido fuera una unidad productiva eficiente, abrió la posibilidad de que los peones acasillados constituyeran Nuevos Centros de Población y creó los llamados distritos ejidales, los cuales se entendieron como un cambio de localización a mejores tierras.

Una innovación en este Código, fue lo dispuesto por el artículo 1º Transitorio el cual decía: "Las indemnizaciones a que se refiere el artículo 81 se tramitarán de acuerdo con las disposiciones que sobre el particular se expidan". Este texto continuó en los Códigos de 1940 y 1942 así como en la Ley Federal de Reforma Agraria.

²⁰ Cfr. Comunicación Agraria, Leyes Agrarias de la Revolución, *Ibidem*, p. 78.

Es importante porque desde la Constitución de 1917 se refirió al reparto agrario en cuanto a la distribución equitativa para restituir y dotar a los pueblos de tierra como (afectación agraria) una expropiación por causa de utilidad pública, lo que implicaba un pago indemnizatorio, por lo que los diferentes gobiernos para enfrentarlo tuvieron que reglamentar la deuda agraria. Con este artículo transitorio se derogan toda la reglamentación emitida al respecto pero no se expidió otra, sino que se limitó este derecho a la indemnización a las pequeñas propiedades indebidamente afectadas, creándose para tal efecto la Oficina de la Pequeña Propiedad dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

B) Código Agrario de 1940

En el periodo Cardenista (1934-1940), se aceleró el reparto de tierras y durante 1937 y 1938 se expidieron decretos y acuerdos que modifican algunos artículos del Código de 1934. El 23 de septiembre de 1940 se promulgó un nuevo Código en el que ya se encuentran plasmadas estas reformas encaminadas sobre todo a precisar cuestiones técnicas para la expedita tramitación de las solicitudes agrarias.

El Código constó de 334 artículos y 6 transitorios e incluyó conceptos nuevos como:

- Amplía el radio legal de afectación a 7 kilómetros.
- Instituyó la inafectabilidad ganadera por 28 años.
- Declara inmodificables las resoluciones presidenciales.
- Regula a detalle la simulación de fraccionamientos.
- Fija las normas para la permuta, fusión y división de ejidos.
- Norma en forma especial la expropiación de terrenos ejidales.
- Sustituye la palabra parcela por el término de unidad de dotación individual.
- Condiciona como requisito para la capacidad individual, ser mexicano por nacimiento.²¹

²¹ Cfr. Chávez Padrón, Martha, *Ibidem*, p. 330-333.

C) Código Agrario de 1942

Este Código fue expedido el 30 de diciembre de 1942, por el Presidente Manuel Avila Camacho, y estuvo vigente hasta 1971, con la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria.

La mayor parte de sus artículos derivan del anterior y sólo se añadieron 28. Su contenido refleja el afán de otorgar seguridad jurídica tanto a ejidatarios como a pequeños propietarios para mantenerlos en posesión de sus tierras y estimularlos a cultivarlas con el objetivo de lograr una mayor productividad.

Durante la administración del Presidente Avila Camacho se vio disminuido en forma considerable el reparto de tierras, ya que en este periodo la superficie concedida a núcleos ejidales y comunales fue de 5'970,398 hectáreas en comparación a la cifra de 20'145,910 hectáreas que durante el mandato de Lázaro Cárdenas fue repartida.²²

En los regímenes de Miguel Alemán Velasco, Adolfo Ruiz Cortinez y Adolfo López Mateos, presentan datos muy semejantes al de Avila Camacho. (*Cuadro comparativo de la superficie entregada a núcleos ejidales y comunales, según datos estadísticos de la Secretaría de la Reforma Agraria. Anexo 2*).

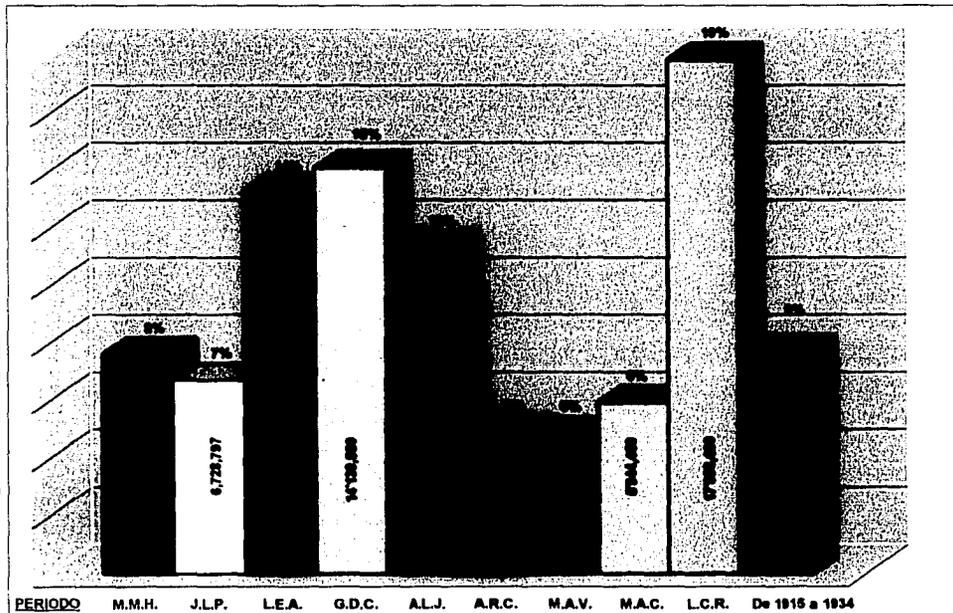
Esta disminución, según algunos autores, se debió a que Manuel Avila Camacho intentó fortalecer la propiedad privada en función de satisfacer las necesidades agropecuarias del mercado externo, por las exigencias económicas impuestas por la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, después continuó con dicha política, con el criterio de que se debía satisfacer el consumo interno y la clase campesina, dada su organización, no estaba en condiciones de proporcionar mayor productividad agrícola.²³

En los casi 30 años que estuvo en vigor el Código, su contenido fue enriqueciéndose con la expedición de acuerdos, decretos y leyes mucho más acordes a la realidad en el agro del país.

²² Cfr. Secretaría de la Reforma Agraria, Reforma Integral, Consolidación del Reparto, México, 1988, p. 38.

²³ Cfr. Delgado de Cantú, Gloria M, *Ibidem*, pp. 329-330.

SUPERFICIE EJECUTADA POR REGIMENES PRESIDENCIALES A NUCLEOS EJIDALES Y COMUNALES



TOTAL: 94' 571, 020 HECTÁREAS

JULIO - 1988

NOTA: CIFRAS OFICIALES HASTA JULIO DE 1988, NO COMPRENDE EL PERIODO DE 1988-1992, YA QUE LA SRA NO HA EMITIDO PUBLICACIONES OFICIALES AL RESPECTO.

FUENTE: SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA, REFORMA AGRARIA INTEGRAL, 1a. EDICIÓN, MÉXICO, 1988, p. 39.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Entre los preceptos más relevantes que incluye el Código están:

- a) Crea la inafectabilidad ganadera, limitada a la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.
- b) Asegura los derechos parcelarios a través de la expedición de certificados.
- c) Suprime las numerosas causas de privación de derechos para dejarla únicamente en la falta de explotación por más de dos años.
- d) Permitió la permuta de terrenos ejidales por terrenos de particulares.
- e) Exigió que los solicitantes de la ampliación de ejido, que comprobaran la explotación de las tierras concedidas por dotación de tierras.

Como ya habíamos mencionado en párrafos anteriores, con posterioridad al Código se expidieron diversas legislaciones entre las que se encuentran: Ley Federal de Colonización (1946), Reglamento de Inafectabilidad Agrícola Ganadera (1948), Ley que creó el Instituto Nacional Indigenista (1948), Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías (1950), Reglamento para Tramitar las Compensaciones por Afectación a Pequeñas Propiedades (1954), Reglamento para la Confirmación y Titulación de Bienes Comunales (1958).²⁴

Una de las reformas importantes fue la prescrita en el Decreto que reformó el artículo 27 Constitucional del 30 de diciembre de 1946, mediante el cual reinstauró el derecho de reclamación a los pequeños propietarios de predios agrícolas y ganaderos en explotación a través de la promoción del juicio de garantías. Este derecho lo restringió a aquéllos que contaran con Certificados de Inafectabilidad o que en lo futuro se les expida.

D) Ley Federal de Reforma Agraria

El Presidente Luis Echeverría Álvarez, el día 29 de diciembre de 1970 presentó ante la Cámara de Diputados su iniciativa de Ley. La exposición de motivos refleja conciencia histórica en los problemas del campo, cuya experiencia exigía al nuevo ordenamiento un cuerpo jurídico capaz llevar soluciones eficaces.

²⁴ Cfr. Chávez Padrón, Martha, *Ibidem*, pp. 337-338.

De su texto se desprende lo siguiente:

"... en esta forma, la nueva legislación ha sido elaborada con base en la realidad y consultando previamente a todos los sectores sociales comprendidos con los problemas agrarios vigentes, observando los criterios sustentados en las ejecutorias que durante los últimos años ha emitido la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación. La presente iniciativa reúne la mejor tradición jurídica del país e intenta ir adelante en la creación de modernas instituciones jurídicas. Su concepción general se finca en el fomento del desarrollo rural, apoyado en las aspiraciones de la democracia económica.

Ley Federal de Reforma Agraria es la denominación que se propone para el nuevo ordenamiento legal; tal sugerencia no carece de intención. No es Código porque no se limita recoger disposiciones preexistentes; es Federal por mandato del artículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria, que es una institución política de la Revolución Mexicana..."²⁵

La Ley fue aprobada el 22 de marzo de 1971 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971.

Estaba compuesta por VII Libros que comprendían 480 artículos:

- Libro Primero: Organización y atribuciones de las autoridades agrarias y del Cuerpo Consultivo Agrario.
- Con la finalidad de descentralizar la justicia agraria, convirtió a las Comisiones Agrarias Mixtas en órganos de primera instancia para asuntos interejidales.
- Libro Segundo: Del ejido.

²⁵ Chávez Padrón Maríha, Ley Federal de Reforma Agraria, Editorial Porrúa, 8ª. Edición, México, 1980, p. 35-36.

- A diferencia del Código anterior, dispuso que los núcleos de población serían propietarios de sus tierras a partir de publicada la resolución presidencial en el Diario Oficial de la Federación.
- Otorgó los mismos derechos a la mujer campesina e instituyó la unidad agrícola industrial para la mujer, como nuevo bien del ejido.
- Regresó el régimen sucesorio ejidal
- Para la ampliación de ejido, redujo a 11 el número de capacitados
- Libro Tercero: Norma la vida económica de ejidos y comunidades.
- Estimuló la estructura empresarial del ejido
- Estableció prerrogativas para los ejidos: asistencia técnica, crédito suficiente, tasas de interés más bajas
- Libro Cuarto: Redistribución de la Propiedad Agraria.
- Amplió las presunciones de fraccionamiento simulado y mandó la carga de la prueba al propietario sujeto al procedimiento de nulidad.
- Instituyó el certificado de inafectabilidad agropecuario a favor de quienes combinen la producción de cultivos con la ganadería
- Creó la nulidad de acuerdos y certificados de inafectabilidad.
- Libro Quinto: Establecimiento y reglamentación de los procedimientos agrarios.
- Determinó nuevos plazos para que las autoridades agrarias realizaran sus funciones
- Introdujo la inscripción preventiva en el Registro Público de la Propiedad
- Determinó que se tenían por ejecutadas las resoluciones al recibir los campesinos de conformidad las tierras.
- Libro Sexto: Registro y Planeación Agraria.
- Coordinó al Registro Agrario Nacional con el Registro Público de la Propiedad.
- Incorporó la cláusula agraria en las escrituras de los predios que se encontraran en el radio legal de 7 kilómetros de solicitudes agrarias.
- Fomentó programas de organización y desarrollo ejidal y comunal

- Libro Séptimo. Regulación de delitos, faltas, sanciones y responsabilidades en materia agraria.²⁶

1.4. Procedimientos agrarios

En 1983, con las reformas a la Constitución, fueron adicionadas las Fracciones XIX y XX del artículo 27, con el propósito por una parte, de crear las condiciones hacia una reforma agraria integral, en busca de involucrar a la clase campesina en el desarrollo económico del país, y por la otra, agilizar la justicia agraria.

En consecuencia, por Decreto del 30 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984, fue modificada la Ley Federal de Reforma Agraria, sobre todo en lo referente a los procedimientos agrarios, a fin de que su tramitación se resolviera con prontitud y que algunas gestiones la realizaran los campesinos en su entidad federativa.²⁷

La Ley Federal de Reforma Agraria estuvo vigente hasta el 27 de febrero de 1992, fecha en la que entró en vigor la Ley Agraria, con la cual concluyó el reparto agrario.

Para los efectos de este trabajo de investigación, nos referiremos a lo regulado por la Ley Federal de Reforma Agraria toda vez que, los juicios de garantías que más adelante se describirán, fueron promovidos en contra de resoluciones emitidas dentro de los procedimientos agrarios previstos por esta Ley.

La Secretaría de la Reforma Agraria, por mandato expreso en la Fracción XI del artículo 27 Constitucional, era la dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución, estableciéndose así en su Ley Reglamentaria en el artículo 3°.

El artículo 2° de la Ley Federal de Reforma Agraria señalaba cuales eran las autoridades agrarias encargadas de la aplicación de la Ley,

²⁶ Cfr. Chávez Padrón, Martha, *Ibidem*, pp. 341-344.

²⁷ Cfr. Secretaría de la Reforma Agraria, *Reforma Integral, Consolidación del Reparto*, México, 1988, pp. 262, 264- 265.

dándole al Presidente de la República el carácter de autoridad suprema, por lo que era quien dictaba la resolución presidencial que concluía con un procedimiento.

Para Martha Chávez Padrón, estos procedimientos debieron considerarse "como verdaderos juicios formulados por quien tiene facultad legal de decir el derecho, de juzgar, y que no pueden tener otro calificativo que el de agrarios."

Continúa diciendo que "se pretende resolver el conflicto entre dos o más partes, no entre una parte y el Estado, ya que el presunto o presuntos afectados defienden su pretensión, su propiedad, y el grupo solicitante campesino pretende que se le doten tierras afectables, en propiedad social."²⁸

Cabe mencionar que aunque el poder legislativo haya delegado funciones judiciales al poder ejecutivo, los procedimientos agrarios eran tramitados ante una autoridad administrativa la cual en su desahogo debía de apegarse a las formas procesales propias de los juicios competencia de órganos jurisdiccionales, es decir, que la autoridad en la substanciación debía de respetar las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, así como los requisitos que prevé la ley reglamentaria en cuanto a competencia, plazos, términos, y ofrecimiento de pruebas y alegatos.

Las acciones agrarias contenidas en la Ley Federal de Reforma Agraria, cuyos procedimientos involucraban una afectación en propiedad privada, eran:

- a) Restitución de tierras
- b) Dotación de tierras
- c) Ampliación de ejido
- d) Nuevo Centro de Población Ejidal

La acción de restitución procedía cuando un núcleo de población había sido despojado de las tierras que le fueron tituladas y se encontraba privado de sus bienes, para lo cual el artículo 191 de la Ley

²⁸ Chávez Padrón, Martha, El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, Editorial Porrúa, 1ª. Edición, México, 1989, p. 53.

Federal de Reforma Agraria disponía que se debería comprobar que eran propietarios y la forma y fechas del despojo; siendo ésta:

- Enajenaciones hechas en contravención a lo dispuesto por la Ley del 25 de junio de 1856.
- Invasiones ilegales mediante ventas que efectuó la Secretaría de Fomento y Hacienda, o cualquier otra autoridad federal desde el día 1o. de diciembre de 1876.
- Ocupaciones ilegales por diligencias de apeo deslinde u otras transacciones efectuadas por las compañías deslinadoras. (*Ver, Panorama de la tenencia de la tierra antes de la revolución mexicana. Época Independiente.*)

La dotación de tierras, era la acción mediante la cual se entregaba a un grupo de campesinos carente de ellas, las suficientes para su explotación. Para lo cual se investigaban los predios de posible afectación dentro del radio legal de 7 kilómetros, respecto a la ubicación del núcleo peticionario.

Cuando a un poblado ya no le eran suficientes las tierras con que fue dotado, podía aumentarlas a través de la acción de ampliación de ejido, en predios afectables en el radio legal de 7 kilómetros.

El artículo 244 de la Ley Federal de Reforma Agraria disponía "Procederá la creación de nuevo centro de población, cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no pueda satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o de acomodo en otros ejidos." En esta acción el poblado se trasladaba a predios fuera del radio legal de 7 kilómetros.

Una de las características en los procedimientos de restitución y dotación era la doble vía ejidal. En el caso de la restitución paralelamente se tramitaba la acción dotatoria por si la restitución resultaba improcedente y en cuanto a la dotación, si el Cuerpo Consultivo dictaminaba el expediente negativo, existía la posibilidad de revertir la acción a Nuevo Centro de Población Ejidal.

A diferencia de los anteriores, en NCPÉ cuando no existían predios susceptibles de afectación, la autoridad podía mandarlos a reserva, resolviéndolos en orden cronológico, conforme se disponía de tierras.

Los procedimientos de las anteriores acciones agrarias iniciaban de oficio o bien a solicitud de parte y eran desahogados en forma bi- instancial, es decir, iniciaban ante las autoridades agrarias de la entidad federativa, culminando con el Mandamiento del Ejecutivo Local.

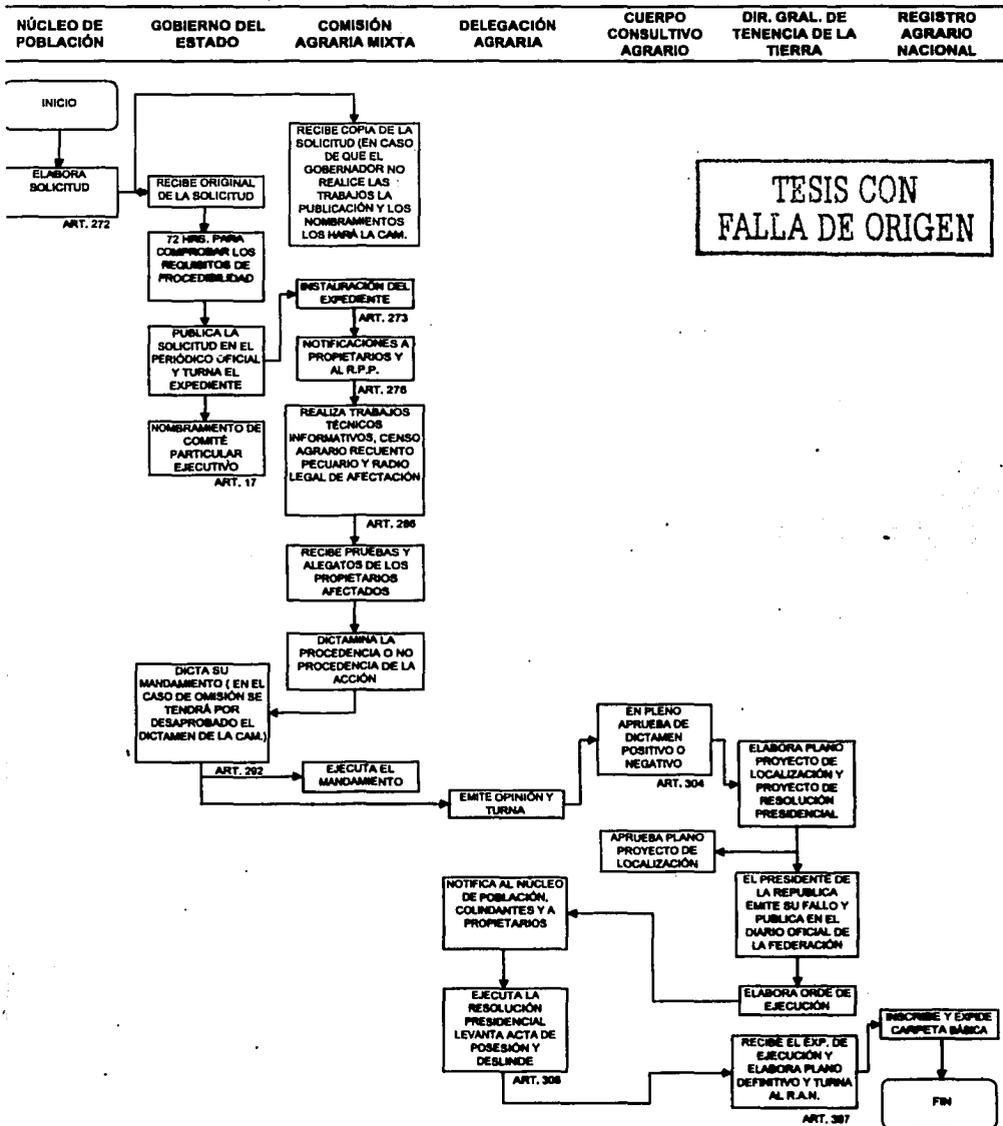
En segunda instancia el expediente era turnado a la SRA y concluía con una resolución que emitía el Presidente de la República, misma que una vez publicada en el Diario Oficial de la Federación, se convertía en el título de propiedad del núcleo de población respecto de las tierras y bienes en ella señaladas. Estas resoluciones tenían el carácter de inmodificables y se materializaban con su ejecución, para lo cual era necesario la entrega de tierras al núcleo beneficiado; la representación gráfica de este acto, es decir, el plano definitivo también era inalterable. *(Ver, diagramas de flujo del desarrollo del proceso tanto para la dotación que es igual para la ampliación, así como el correspondiente a NCPE que es el que involucra en caso practico que más adelante se describe. Anexo 3 y 4.)*

Estos procedimientos en la actualidad culminan con una resolución emitida por los Tribunales Agrarios en términos de lo que establece el artículo Tercero Transitorio del Decreto que reformó el artículo 27 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992 el cual dispone:

"La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas y las demás autoridades competentes, continuarán desahogando los asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.

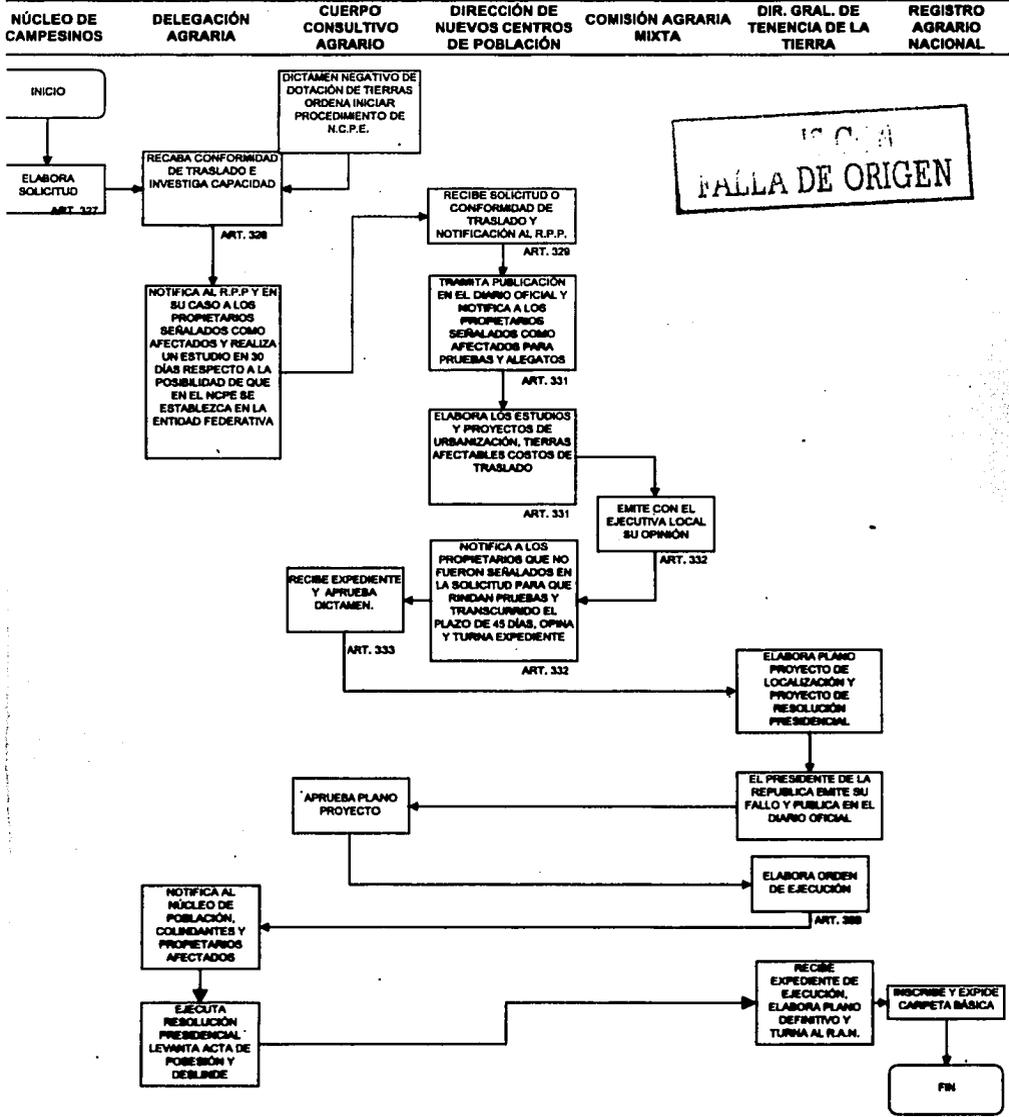
Los expedientes de los asuntos antes mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstos para que, conforme a su ley orgánica, resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.

DIAGRAMA DE FLUJO DE LAS ACCIONES DE DOTACIÓN Y AMPLIACIÓN



**DIAGRAMA DE FLUJO DE LA ACCIÓN DE
NUEVO CENTRO DE POBLACIÓN EJIDAL**

27-0



FALLA DE ORIGEN

TA: ESTE DIAGRAMA CORRESPONDE AL PROCEDIMIENTO DE LA ACCIÓN ANTES DE LA REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este Decreto, y que conforme a la ley que se expida deban ser competencia de los tribunales agrarios, se turnarán a éstos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva."²⁹

1.5. Registro Agrario Nacional

Con motivo de las reformas al artículo 27 Constitucional, el Registro Agrario Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía técnica, administrativa y presupuestal. Es el encargado de brindar seguridad jurídica a los actos y hechos emanados de los sujetos agrarios así como llevar un control documental.

Además en analogía con el Registro Público de la Propiedad, tiene como objetivo dar publicidad a los actos sujetos a inscripción para que surtan efectos frente a terceros.

La Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 446 definía en diez fracciones, que actos y documentos debían de ser inscritos en el RAN, siendo importante la fracción primera la cual establecía: "I. Todas las resoluciones que reconozcan, creen, modifiquen, extingan derechos agrarios;". Lo anterior traía como consecuencia que las resoluciones presidenciales que ponían fin a un procedimiento agrario, en su texto instrúan que una vez publicadas en el Diario Oficial de la Federación, éstas se registrarían en el RAN a efecto de que surtieran efectos frente a terceros. El acto registral era obligatorio.

Estos fallos presidenciales debían contener según el artículo 305:

"I. Los resultados (sic) y considerandos en que se informen y funde;
II. Los datos relativos a las propiedades afectables para fines dotatorios y a las propiedades inafectables que se hubieren identificado durante la tramitación del expediente localizado en el plano informativo correspondiente;

²⁹ Cfr. Procuraduría Agraria, Marco Legal Agrario, 2ª. Edición, México, 1997, pp. 39-40.

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

Por otra parte, el RAN debía de tener una comunicación muy estrecha con los Registros Públicos de la Propiedad de las entidades federativas, a efecto de dar a conocer los actos administrativos, por virtud de los cuales reconocieran, crearan, modificaran o extinguieran derechos sobre bienes inmuebles rústicos.

Durante la tramitación de los procedimientos agrarios de restitución, dotación y ampliación anteriormente descritos, existían actos en los que participaban los Registros Públicos de la Propiedad de los diferentes Estados de la República, cuya tarea era realizar anotaciones marginales preventivas o definitivas en predios rústicos sobre los que existieran solicitudes de acciones agrarias o bien de aquéllos que se encontraban dentro del radio legal de 7 kilómetros.

Las anotaciones se realizaban después de instaurarse el expediente de la acción solicitada, así como de la publicación en el Periódico Oficial del Estado.

En el caso del Nuevo Centro de Población Ejidal, siendo un procedimiento en única instancia, las anotaciones marginales que debía efectuar el Registro Público de la Propiedad, se efectuaban una vez hecha la solicitud y recabada la conformidad de núcleo de población de trasladarse a los predios de posible afectación, señalados en la solicitud.

Las anotaciones marginales preventivas, tenían como consecuencia que los notarios públicos que autorizaran alguna transacción respecto de los inmuebles dentro del radio legal de 7 kilómetros, debían incluir en las escrituras la llamada "cláusula agraria", como una advertencia a los posteriores adquirentes de buena fe, que el predio podía resultar afectado a favor de un núcleo de población, además debían dar aviso al Registro Agrario Nacional, acerca de la extensión y ubicación del predio objeto de la operación.

Por lo que hace a los bienes afectables, el artículo 210 establecía que no producirían efectos las transmisiones realizadas con posterioridad a la fecha de publicación de la solicitud de restitución, ampliación,

dotación y nuevo centro de población. Sin embargo, para esta última acción los propietarios gozaban de un plazo de 10 días para rendir pruebas que desvirtuaran la posible afectación atribuida a sus inmuebles; hecho lo cual, la Secretaría de la Reforma Agraria, solicitaba al Registro Público de la Propiedad, la cancelación de la anotación preventiva.

Capítulo II **GENERALIDADES EN EL JUICIO DE AMPARO**

El capítulo anterior, mostró cómo se fue conformando la propiedad privada en el territorio nacional desde tiempos de La Conquista, las modalidades e instituciones impuestas a ella, que perduraron por muchos años y que obligaron a la clase campesina a exigir como justicia social a través de la lucha armada, la distribución equitativa de la tierra; ello dio inicio a la instrumentación del proceso social de reparto de tierra.

Este reparto, con objetivos según nos muestra la historia de justicia social, buscó la desaparición del latifundio, su consecuencia fue que una cantidad importante de hectáreas en el medio rural que estaban reguladas por la legislación civil, cambiaran al régimen social por la dotación de tierras a los núcleos de población.

Este proceso de transformación como ya se mencionó, se dio mediante afectaciones agrarias sobre predios propiedad privada a través de procedimientos agrarios que se ventilaron ante la Secretaría de la Reforma Agraria, y que en algunos casos, presentaron violaciones a las garantías individuales de sus propietarios.

En contra de los indebidos actos de autoridad, el medio de impugnación fue el juicio de garantías, sin embargo, como se mencionará más adelante, por algún tiempo los propietarios no pudieron ejercer esta acción ya que era improcedente.

Algunos de los juicios de amparo culminaron con sentencia favorable, mediante las cuales los quejosos obtuvieron la protección de la Justicia Federal, en contra de las violaciones a los artículos 14 y 16 Constitucionales, cometidas durante la tramitación del procedimiento, por lo que en estos casos, se ordenaba su reposición que culminaba nuevamente con una resolución presidencial.

En otros casos el sentido de las ejecutorias dejaban si efecto en forma lisa y llana, las resoluciones presidenciales y por lo tanto, el predio objeto del juicio continuaba siendo propiedad privada.

Es importante antes de entrar a los efectos de las ejecutorias y ocuparnos del incidente de pago de daños y perjuicios, definir algunos

conceptos en relación al juicio de amparo y ubicarlo en el contexto de la materia agraria.

2.1. Concepto de juicio de amparo

En tanto que el juicio de amparo está estrechamente vinculado con los artículos constitucionales que protegen las garantías individuales del gobernado, resulta necesario de manera breve hacer algunos señalamientos.

2.1.1. Garantías individuales

Burgoa, señala:

"Las garantías individuales se han reputado históricamente como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público".³⁰

Estas prerrogativas inherentes a la naturaleza humana, se encuentran contenidas en una norma jurídica, mediante la cual el Estado las reconoce y busca asegurarlas, dándole el carácter de Ley Suprema o Fundamental. Este ordenamiento debe ser respetado por toda autoridad y el gobernado tiene la potestad de hacerlas valer frente a cualquier autoridad y defenderlas en contra ante cualquier acto de autoridad que las afecte.

Los estudiosos clasifican las garantías individuales de la siguiente manera según su contenido:

| GARANTÍAS INDIVIDUALES | ARTÍCULO CONSTITUCIONAL |
|-------------------------------|--|
| a) De Igualdad | 1, 33, 2, 12, 13 y 31 Fracción IV |
| b) De Libertad | 6, 7, 8, 9, 10, 11, 24, 24 y 130 |
| c) De Propiedad | 27 |
| d) De Seguridad Jurídica | 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 |

³⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, 33ª. Edición, México, 1997, p. 178.

De la Constitución, los primeros 29 artículos se refieren a las garantías individuales, nombre que según Burgoa es inapropiado y que compartimos con él, debiéndose denominar como "Garantías del Gobernado".³¹

Señalamiento que concluye después de reflexionar que no es exclusiva la circunstancia de que la autoridad en su función de imperio vulnere la esfera jurídica de la persona como individuo, sino que tal afectación puede presentarse en personas morales de derecho privado, social, personas de derecho público o bien, en organismos descentralizados que en relación con el Estado están en situación de gobernados.

Lo anterior tiene su origen debido a la relación jurídica de supra a subordinación del gobernado frente al Estado, es decir, por un lado la conducta del gobernado está regida por una norma y por la otra, en relación a esa misma norma, la que la función y competencia del Estado se desarrolla con atributos de unilateralidad, imperatividad y coercitividad, pero sin dejar a un lado obligaciones de hacer y no hacer para asegurar los derechos del gobernado.³²

Por lo tanto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la norma jurídica Suprema que protege los derechos que goza un individuo o persona moral (sujeto activo) frente al Estado (sujeto pasivo), el cual tiene la obligación de respetarlo y observarlo.

2.1.2. Objeto del juicio de amparo

El juicio de amparo en términos generales, protege las garantías individuales del gobernado, que están consagradas en nuestra Constitución frente al Estado y el ámbito de competencia de las autoridades federales y locales en ejercicio de sus funciones.

Para Fix Zamudio "el objeto del juicio de amparo está constituido por actos o leyes de cualquier autoridad que vulnere o restrinjan las garantías individuales, así como por leyes o actos que interfieran

³¹ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Ibidem*, p. 177.

³² Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Ibidem*, p. 170.

recíprocamente la distribución de competencia en autoridades federales o locales".³³

Ambas puntualizaciones complementan el objeto juicio de amparo, toda vez que por un lado, para la procedencia del juicio se requiere el ejercicio de la acción por un sujeto que provoca a través de una controversia el pronunciamiento del Poder Judicial en relación a la inconstitucionalidad o ilegalidad de un acto de autoridad, y por otro lado, de que el juicio obliga respetar la Ley Suprema.

Es importante aclarar que tanto la protección y la tutela de las garantías del gobernado, no se restringen a las consagradas en los primeros 29 artículos, no obstante, la Constitución en su artículo 103, de manera limitativa determina en tres fracciones la procedencia del juicio de amparo, siendo las siguientes:

- I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal;
- III.- Por leyes y actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de la autoridad federal.

Estudiosos en la materia en la que sobresale la opinión de Ignacio L. Vallarta (desde aquella época), han ampliado la tutela del juicio de amparo como medio de control de legalidad, siendo objeto de su protección, la Constitución en su conjunto como medio de control de la constitucionalidad.

Tal extensión se debe a lo preceptuado por los artículos 14 y 16 Constitucionales en los cuales se basa el control de legalidad con principios como: exacta aplicación de la ley, atribución de las autoridades para emitir sus actos, existencia previa de la ley ante un hecho, etc., mismos que deben de aplicarse a los gobernados en igualdad de circunstancias y estar contenidas en toda legislación ordinaria.

³³ Arellano García Carlos, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, 2ª. Edición, México, 1983, p. 300.

2.1.3. Control jurisdiccional

Como ya lo hemos dicho, el juicio de amparo tiene una doble objeto, es un medio de control constitucional y de legalidad a través de un sistema jurisdiccional encomendado a uno de los tres poderes, siendo este, el Poder Judicial Federal con facultades expresas para ejercerlo.

Felipe Tena Ramírez dice:

"Refiriendo a nuestra Constitución las ideas expuestas, debemos situar el control de la constitucionalidad que ella establece actualmente, en el sistema que encomienda dicho control al Poder Judicial Federal (art. 103) con eficacia únicamente respecto al individuo que solicita la protección (artículo 107)."

El procedimiento judicial por el que un particular demanda la protección de la Justicia de la Unión contra el acto inconstitucional de una autoridad es lo que se llama juicio de amparo, la institución más suya, la más noble y ejemplar del derecho mexicano."³⁴

De lo expuesto por el autor, se desprenden otras características del control jurisdiccional:

- a) Exclusivamente a petición del gobernado es como puede activarse al aparato judicial.
- b) Los efectos de las sentencias excluyen apreciaciones generales respecto a la ley y sólo definen casos concretos.

Es pues el Poder Judicial Federal, a través del juicio de amparo, el facultado para mantener la Supremacía de la Ley Fundamental respecto de los actos de todas las autoridades.

2.1.4. Concepto de juicio de amparo

Hecho las precisiones correspondientes, expondremos conceptos de juicio de amparo de los siguientes tratadistas:

³⁴ Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 21ª. Edición, México, 1985, p. 494.

Para el Dr. Ignacio Burgoa:

"El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (latu sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine."³⁵

Por su parte, Carlos Arellano García señala:

"El amparo mexicano es la institución jurídica por la que una persona física o moral denominada quejosa, ejercita el derecho de acción ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del estado, federal, local o municipal, denominado "autoridad responsable", un acto o ley que, el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre Federación y Estados, para que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios."³⁶

Juventino Castro y Castro lo define como:

"El amparo es un proceso concentrado de anulación -de naturaleza constitucional- promovido por la vía de acción, reclamándose acto de autoridad, y que tienen como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal ya estatales, que agraven directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada -si el acto es de carácter positivo- o el obligar a la autoridad a que se respete la

³⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, 33a. Edición, México, 1997, p. 173.

³⁶ Arellano García, Carlos, El Juicio de Amparo, Ibidem, p. 315.

garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige –si es de carácter negativo–."37

Las tres definiciones nos parecen acertadas ya que incluyen elementos esenciales, aunque construyen su concepto desde su propia percepción.

Para nosotros el juicio de amparo puede conceptualizarse de la siguiente manera:

Es una institución jurídica que a través de una controversia suscitada ante el Poder Judicial Federal resuelve por medio de un procedimiento judicial si el acto de autoridad, o bien una ley, que se presume inconstitucional, por un lado, afecta la esfera jurídica del reclamante en sus garantías individuales, y por el otro, si se invade la soberanía recíprocamente entre la Federación y los Estados.

2.1.5. Evolución histórica del juicio de amparo en materia agraria en propiedad privada

El juicio de garantías era promovido por pequeños propietarios o poseedores en cuanto se afectaba su esfera jurídica, por lo que hacía a indebidas afectaciones por tratarse de pequeña propiedad inafectable, por violarse las garantías de audiencia y legalidad durante el procedimiento administrativo, por entregar en forma errónea a núcleos agrarios de población predios o superficies que no estaban señalados por las resoluciones presidenciales, etc.

A partir de la existencia de la Ley Agraria expedida en 6 de enero de 1915 por Venustiano Carranza, el juicio de amparo interpuesto por particulares en cuanto a su procedencia, ha sufrido modificaciones.

El artículo 10 de esta Ley, establecía: "los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los Tribunales a deducir sus derechos, dentro

³⁷ Calvo y Castro, Juventino, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, 5a. Edición, México, 1994, p. 295.

del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado de ese término, ninguna reclamación será admitida."³⁸

Sin embargo, esta Ley hacía referencia al desahogo previo a un procedimiento judicial ante los Jueces de Distrito en Primera Instancia, en los que se aplicaba el Código Federal Adjetivo Civil de 1908, para ejercer la acción constitucional.

Tal como fue redactada y aprobada la Constitución por el Congreso Constituyente de Querétaro, el artículo 27 no contemplaba disposiciones que prohibieran la promoción del juicio de garantías por propietarios privados, aún en contra de resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras a favor de núcleos de población.

La protección a la pequeña propiedad también estuvo contenida en la Ley de Ejidos de 1920 así como en el Reglamento Agrario de 1922.

Se promovieron un número importante de juicios de amparo en los que era evidente la desigualdad entre las partes, por razones socio-económicas, toda vez que por un lado, los núcleos agrarios carecían de recursos económicos para su defensa y la falta de asesoría, orillaba que no fuera posible acreditar su personalidad y en consecuencia no comparecían en dichos juicios.

Aún cuando la Ley Agraria de 1915, se elevó a rango Constitucional, no siempre se tramitó el procedimiento ordinario previo al juicio de amparo, como lo establecía el artículo 10 del ordenamiento citado y la Suprema Corte de Justicia de la Nación había admitía a trámite las promociones y resolvía los juicios.

Hacia el año de 1929, en un esfuerzo de solucionar el retraso de la Reforma Agraria y evitar el abuso de la acción constitucional por parte de los particulares, lo cual originó la falta de entrega inmediata de tierras a los pueblos beneficiados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció jurisprudencia en el sentido de que las resoluciones dictadas por el Presidente de la República podían impugnarse judicialmente de acuerdo con el artículo 10 de la Ley Agraria, y la

³⁸ Documentos Agrarios, Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra, Secretaría de Reforma Agraria, 1978, p. 17.

acción constitucional sólo podía ejercitarse una vez que se agotara el procedimiento respectivo y contra las fallas que en él se pronunciaran.³⁹

Las disposiciones que permitieron a pequeños y grandes propietarios impugnar las resoluciones presidenciales dotatorias y restitutorias a favor de núcleos de población y comunidades agrarias, estuvieron vigentes hasta el 15 de enero de 1932; fecha en la que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reformó el artículo 10 de la Ley Agraria.

Este Decreto prohibió todo juicio ordinario y extraordinario mediante el cual se pretendiera impugnar las resoluciones emitidas por el Presidente, reconociendo exclusivamente un pago indemnizatorio a los propietarios afectados, siempre que hicieran la reclamación dentro del término de un año a partir de la publicación de la resolución presidencial en el Diario Oficial de la Federación.

El mencionado decreto en su artículo primero transitorio señaló:

"En los casos en que una resolución dotatoria o restitutoria de ejidos o aguas se hubiese concedido el amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquiera que sea la fecha de éste, si la ejecutoria estuviese ya cumplida tendrá que respetarse; pero si no se cumple aún ésta quedará sin efecto, y los afectados con dotación podrán ocurrir a reclamar la indemnización que les corresponda, en los términos del artículo 10."⁴⁰

Por Decreto del 9 de enero de 1934 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 siguiente, se derogó la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 y se reformó y adicionó el artículo 27 Constitucional, incorporando la Fracción XIV que eliminaba el control constitucional sobre las resoluciones emitidas por el Presidente, la cual a la letra decía:

"Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos y aguas, que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no

³⁹ Cfr. Ponce de León Armenta, Luis M., Derecho Procesal Agrario, Editorial Trillas, México, 1988, p. 128.

⁴⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo, Ibidem, p. 913.

tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, no podrán promover el juicio de amparo".⁴¹

Esta determinación provocó malestares en los pequeños propietarios que durante la tramitación del procedimiento administrativo y aún la resolución definitiva emitida por el Presidente, se presentaron notorias violaciones a las garantías de propiedad, aun y cuando, la propia Constitución de la República reconocía y respetaba la pequeña propiedad, no obstante ello, fue vulnerado y negado el derecho de reclamar su condición de inafectable.

En 1943, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió criterio jurisprudencial en relación a la fracción XIV del citado artículo 27 Constitucional, negando la procedencia del juicio de amparo, sin hacer distinciones entre latifundistas y pequeños propietarios por así estar textualmente redactado el precepto.

Para Ignacio Burgoa y criterio que compartimos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no debió interpretar de manera limitada la fracción que nos ocupa. Es cierto que en tiempos anteriores se interpusieron en exceso juicios de amparo, lo que trajo como consecuencia un retraso hacia el reparto agrario, pero eso no significó la firme intención del legislador, de dejar al pequeño propietario en estado de indefensión y negarle el derecho de impugnar resoluciones que de forma evidente lesionaban su esfera jurídica.

Esta interpretación debió estructurarse en relación al ordenamiento en su conjunto y siguiendo una lógica jurídica, de conformidad con el propio artículo 27, que no sólo reconocía la pequeña propiedad privada sino además ordenaba su protección, lo cual quedó plasmado en su párrafo tercero así como en la Fracción XV, misma que instruí a las autoridades respetarla en los procedimientos, ya que en caso contrario, incurriría en responsabilidad.

Coincidiendo con el Dr. Ignacio Burgoa, los procedimientos administrativos no debían culminar con dichas afectaciones, por lo que

⁴¹ Secretaría de la Reforma Agraria, Reforma Integral, Consolidación del Reparto, *Ibidem*, p. 213.

la proscripción del juicio de amparo a que la fracción XIV se refería, estaba destinada a latifundistas.⁴²

Fue hasta el 12 de febrero de 1947 cuando se abre la posibilidad para los pequeños propietarios de acceder a la acción constitucional en contra de las resoluciones que afectaron sus predios. En esa fecha se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las reformas al artículo 27, admitiendo la procedencia del juicio de amparo en favor de los dueños y poseedores de predios agrícolas y ganaderos en explotación a los que se haya expedido o en los futuro se expidiera, certificado de inafectabilidad.⁴³

Esta disposición estuvo vigente hasta las reformas de 1992 al artículo 27 Constitucional, pues culminó el reparto agrario y con ello la tramitación de estos procedimientos administrativos que afectaban la propiedad.

2.2.- La acción del juicio de amparo

Para los efectos de este trabajo de investigación, nos atañe únicamente el juicio de amparo promovido por propietarios privados, en contra de las afectaciones que sufrieron sus predios mediante la resolución, que puso fin a un procedimiento administrativo tramitado por autoridades agrarias a favor de núcleos de población, durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Más adelante mencionaremos la participación de cada uno de los sujetos involucrados en el juicio, pero previamente nos referiremos a los supuestos para estar en condiciones de promover la acción constitucional.

2.2.1.- Supuestos para ejercer la acción constitucional

Finalizamos el anterior tema diciendo (2.1.5. Evolución histórica del juicio de amparo en materia agraria en propiedad privada) que en 1947 se

⁴² Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo, Ibidem, pp. 926, 927.

⁴³ Cfr. Secretaría de la Reforma Agraria, Reforma Integral, Consolidación del Reparto, Ibidem, p. 223.

abrió la posibilidad por parte de los propietarios privados de promover el juicio de amparo.

Después de la prohibición, la reforma a la fracción XIV del 27 Constitucional definió los supuestos para que una persona (física o moral) tuviera la potestad de reclamar resoluciones dotatorias y restitutorias.

Lo anterior, nos lleva primero a mencionar algunas cuestiones relativas a la acción constitucional, lo cual es el inicio del juicio de amparo. Acción significa la potestad de toda persona para exigir la función jurisdiccional del Estado, con el objeto de que a través de actos procesales se dirima una controversia en defensa de sus garantías individuales, presuntamente violadas. (fracción I del artículo 103 constitucional).

De acuerdo con el artículo 9º de la Ley de amparo, el juicio de garantías también puede ser ejercido por personas morales oficiales cuando actúan sin imperio.

En relación con las fracciones II y III del artículo 103 Constitucional, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, tienen esa potestad cuando se invade la esfera de competencia recíproca.

De lo expuesto se desprenden los elementos de la acción: sujetos, objeto y causa.

Sujetos:

- a) Es el titular de la acción y se denomina quejoso o agraviado, siendo estos: personas físicas y morales de derecho privado o social, personas de derecho público (como entidades no soberanas) o bien, la Federación, los Estados y el Distrito Federal (de acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior).
- b) El que determina el derecho, en relación de conceder, negar o sobreseer el juicio de amparo: Órgano jurisdiccional.
- c) El que tiene la obligación de dar, hacer o no hacer en cumplimiento al sentido de la sentencia: autoridad responsable.

Objeto:

Es reclamar del órgano jurisdiccional que intervenga para que invalide los actos mediante los cuales se violó la garantía y restablezca las cosas al estado que se encontraban antes de la violación.

Causas:

Burgoa, subdivide la causa en: remota y próxima.

La causa remota, por lo que hace a la fracción I, es la situación jurídica del gobernado de acuerdo a las prerrogativas que le confiere la Ley Suprema, traducidas en las garantías individuales, y su extensión de tutela por los artículos 14 y 16 Constitucionales.

En cuanto a las fracciones II y III la causa remota es el derecho derivado de la distribución de competencias entre la federación y los estados.

La causa próxima de la acción, es la presunta violación de las garantías individuales y la presunta invasión en la esfera jurídica de competencia entre la federación y los estados, recíprocamente.⁴⁴

Es pues, el artículo 103 Constitucional el fundamento jurídico del juicio de amparo y el que determina la procedencia de la acción constitucional.

Retomando los supuestos para que un sujeto ejerza la acción constitucional tratándose de la fracción I como ya lo hemos mencionado, el juicio de amparo procede cuando se violan las garantías individuales previstas en la Constitución así como en las leyes secundarias. El tema agrario que nos ocupa le fue aplicable lo que establecía el artículo 27 y la Ley Federal de Reforma Agraria, antes de las modificaciones de 1992.

El artículo 27 Constitucional contiene la garantía de propiedad privada, la cual tiene su fundamento en el primer párrafo que a la letra dice:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el

⁴⁴ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo, *Ibidem*, pp. 321- 323.

derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

La propiedad, como derecho real absoluto, es el poder jurídico sobre la cosa que ejerce un sujeto, mediante el aprovechamiento de uso, disfrute y disposición, siendo oponible a un sujeto pasivo universal.⁴⁵

Siendo, una supuesta transmisión de la nación a favor de los particulares, el Estado y las demás autoridades tienen la obligación de no vulnerarla, sin embargo; tiene la facultad de imponer las modalidades que fije el interés público. Esto es, el establecimiento de restricciones de uso, disfrute o disposición del bien inmueble respecto de su titular, a través de una norma jurídica general y permanente a cargo del Poder Legislativo ya sea Federal o Local.

Una de las modalidades que dictó el interés público, hoy desaparecida, fue lo señalado por el tercer párrafo del artículo que nos ocupa, que decía:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, ... Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. *Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad inafectable*".⁴⁶

⁴⁵ Cfr. Rojina Villegas Rafael, Derecho Civil Mexicano III, Bienes, Derechos Reales y Posesión, Editorial Porrúa, 9ª. Edición, México, 1998, p. 289.

⁴⁶ Cfr. Secretaría de la Reforma Agraria, Reforma Integral, Consolidación del Reparto, *ibidem*, p. 202.

De éste párrafo podemos hacer las siguientes precisiones:

- El Estado reconoce la propiedad privada y respeta la pequeña propiedad, en virtud de ser un derecho público subjetivo. (garantía individual)
- El Estado tiene la facultad de restringir la propiedad privada en atención a lo que el interés público determine.
- El Estado fijó como interés público que los núcleos de población que carecían de tierras tenían el derecho a que les fuera dotada, para lo cual se deberían fraccionar los latifundios.

Con el propósito de satisfacer las necesidades agrarias de los núcleos de población, mediante las acciones de dotación y ampliación, la Ley Federal de Reforma Agraria determinó que eran afectables todas las fincas cuyos linderos fueran tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante. En la acción de nuevo centro de población ejidal, el núcleo señalaba los predios de probable afectación.

En los procedimientos administrativos, (ver diagramas de flujo) la autoridad debía de apegarse a lo que ley determinaba como bienes inafectables en propiedad privada, siendo ello: 100 hectáreas de riego, 200 hectáreas de temporal, 400 hectáreas de agostadero y 800 de monte o agostadero en terrenos áridos. La superficie remanente en los predios podía considerarse como afectable.

Además para conservar la calidad de inafectable, la propiedad no podía permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos, a menos que existieran causas de fuerza mayor que lo impidieran transitoriamente, ya sea total o parcial. (artículo 251 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

La Ley reconoció no sólo a propietarios, sino a quienes detentaban un predio rústico y ejercían un poder de hecho sobre él (poseedores), conforme a los principios de la teoría de la posesión: contacto material, poder exclusivo, aprovechamiento, disponibilidad absoluta de la cosa. (poder físico con consecuencias jurídicas).⁴⁷

⁴⁷ Cfr.: Rójina Villegas Rafael, Derecho Civil Mexicano III, Bienes, Derechos Reales y Posesión, Ibidem, pp. 646-648.

Es importante mencionar que en materia agraria se reconoció la posesión, siempre y cuando existiera al menos cinco años a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que iniciaba un procedimiento agrario.

Los propietarios y poseedores de los predios que no rebasaban los límites fijados por la Ley, tenían el derecho a obtener la declaratoria de inafectabilidad y la expedición del certificado, ya sea agrícola, ganadero o agropecuario de acuerdo a la actividad.

Hemos hablado de los predios que conforme a la legislación se consideraron inafectables para satisfacer necesidades agrarias, no obstante ello, durante el procedimiento administrativo por diversas razones (dictámenes periciales inexactos, datos registrales erróneos, inspecciones oculares en campo imprecisas, falta de notificación a los propietarios) quedaban erróneamente comprendidos en una resolución presidencial, violándose, en consecuencia las garantías individuales de sus legítimos propietarios.

El camino para reparar la garantía violada, era el juicio de garantías, siendo su fundamento legal la fracción XIV del artículo 27, Constitucional, que fijó los supuestos para su procedencia: pequeña propiedad en explotación y existencia de un certificado de inafectabilidad.

De acuerdo con lo expuesto, aquellos sujetos que en forma personal vieran vulnerada su esfera jurídica (indebida afectación en su propiedad privada) podían ejercer la acción constitucional a efecto de que el órgano jurisdiccional a través del juicio de amparo que concluye con una sentencia, volviera las cosas al estado que encontraban antes que se cometiera la violación.

2.2.2. Partes en el juicio

Las partes en un proceso desde el punto de vista genérico, es toda persona física o moral que le cause perjuicio la forma en que se resuelva la controversia, y que por lo mismo, afecte su esfera jurídica teniendo la potestad de interponer un recurso.

La Ley de Amparo en su artículo 5° enumera quienes son partes en el juicio de garantías:

- El agraviado o agraviados
- Autoridad responsable o autoridades responsables
- Tercero o terceros perjudicados
- El Ministerio Público

A) Quejoso

Es el titular de la acción de amparo y puede ser toda persona física o moral que estime vulneradas sus garantías individuales en forma personal. Al respecto retomamos lo expresado en el punto 2.1.1. Garantías Individuales, cuando las nombramos como "*garantías del gobernado*". En el desarrollo de ese tema reflexionamos que la afectación se presenta no sólo en la persona como individuo, sino también, en personas morales de derecho privado o social, personas de derecho público o bien, en organismos descentralizados, todos ellos pueden resultar agraviados y por lo tanto ejercer la acción constitucional, de acuerdo con la fracción I, del artículo 103, de nuestra Ley Suprema.

La mayoría de los tratadistas describen diferentes tipos de quejosos:

1. - Persona física: Es el individuo y de acuerdo a lo que dispone el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 22, la capacidad jurídica de las personas se adquiere por nacimiento y se pierde por la muerte, (capacidad de goce), por lo que toda persona, mayor de edad, puede promover el juicio de amparo en ejercicio de sus derechos (capacidad de ejercicio). Sin embargo, la minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades, establecidas por la ley, aunque son restricciones a la personalidad jurídica, pueden ejercer sus derechos por medio de sus representantes conforme a lo que establece el artículo 22 del propio Código en relación al artículo 4° y 6° de la Ley de Amparo.⁴⁸

⁴⁸ Cfr. Arellano García, Carlos, El Juicio de Amparo, Ibidem, p. 463.

2. - Persona moral privada.- El Código Civil en su artículo 25, reconoce como tales a las sociedades civiles y mercantiles, sindicatos y asociaciones, las cuales deberán obrar y obligarse por medio de sus órganos de representación, por lo tanto están legitimadas a promover el juicio de garantías ya que también ellas, pueden sufrir una afectación en su esfera jurídica.

3.- Persona moral oficial.- El artículo 9º de la Ley de Amparo, autoriza a estos entes a promover el juicio: "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 reclamen afecten los intereses patrimoniales de aquellas."

El artículo 25 del Código Civil, reconoce como persona moral a la Nación, los Estados y Municipios, así como a las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley, siempre y cuando no actúen como autoridades soberanas con Imperio. Lo anterior tiene relación con la siguiente ejecutoria pronunciada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"ESTADO, CUANDO ES PROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO POR EL

El Estado, cuerpo político de la Nación, puede manifestarse en sus relaciones con los particulares, bajo dos fases 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, porque es poseedora de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relación de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes, o con las personas encargadas de la administración de aquellas. Bajo esta segunda fase, esto es, el Estado como persona moral capaz de adquirir derechos y de contraer obligaciones, está en aptitud de usar todos aquellos medios que la ley concede a las personas civiles, para defensa de unos y otras, entre ellos, el juicio de amparo; pero como entidad soberana, no puede utilizar ninguno de estos medios, sin desconocer su propia soberanía, dando lugar a que se desconozca todo el imperio, toda autoridad o los atributos propios del acto soberano; además no es posible conceder a los órganos del Estado el recurso

extraordinario de amparo, por actos del mismo Estado, manifestado a través de otro tipo de sus órganos, porque se establecería una contienda de poderes soberanos y el juicio de garantías no es más que una queja de un particular, que hace valer contra el abuso de un poder".⁴⁹

Sin pretender entrar en honduras, lo anterior nos indica que las personas morales oficiales pueden situarse como quejosos cuando se encuentran en la misma condición que los particulares.

Al respecto el Dr. Burgoa señala lo siguiente: "Las personas morales oficiales que integran la organización administrativa estatal pueden situarse en ciertos casos en la posición de gobernados frente actos provenientes de otros órganos del Estado, es decir, cuando sus derechos, derivados de relaciones que no son de supra a subordinación o de gobierno, se afectan por un acto de autoridad, lo que generalmente acontece cuando dichas entidades están legalmente sujetas a un poder jurisdiccional cuyas decisiones deben acatar obligatoriamente."⁵⁰

De acuerdo con el tipo de juicio de garantías que estudiaremos más tarde, los agraviados en estos casos siempre son personas físicas y morales de derecho privado, propietarias o poseedores de predios rústicos que constituyen pequeñas propiedades.

B) Autoridad responsable

De conformidad con el artículo 103 Constitucional, el juicio de amparo procede en contra de leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, o bien que invadan la esfera de competencia entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal, recíprocamente.

El concepto de autoridad, tiene varias acepciones pero como parte en el proceso es el sujeto pasivo, recayendo tal figura en los órganos del Estado como entidad política y jurídica dotada del poder de imperio.

⁴⁹ Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Parte LXVI, p. 218.

⁵⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo, Ibidem, p. 337

Con relación al concepto de autoridad a que se refiere el artículo 103, Burgoa la define como: "aquellos órganos estatales de facto o de jure, con facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones generales o particulares, de hecho o jurídicas, o bien produce una alteración o afectación de ellas, de manera imperativa, unilateral o coercitiva."⁵¹

Asimismo la Ley de Amparo en su artículo 11 se refiere a la autoridad responsable como aquella que dicta, promulga, ejecuta la Ley o el acto reclamado.

De lo expuesto podemos advertir las siguientes características:

- Es un órgano Estatal; ya sea Federal (centralizado o descentralizado), Local o Municipal.
- Existencia de una autoridad de derecho o de hecho, dependiendo si la investidura deviene de una norma que los faculta como autoridades.
- Puede ser ordenadora y/o ejecutora, siendo la primera la que toma la decisión y la segunda la que materializa la orden.
- Finalmente, es aquel órgano del Estado al que se le imputa una violación de garantías individuales, o lesiona la esfera competencial de la Federación o de los Estados (fracciones I, II y III).

Debemos advertir que en nuestro caso práctico, la autoridad responsable es la Secretaría de la Reforma Agraria, misma que está dentro de la estructura de la Administración Pública Federal dependiente del Poder Ejecutivo Federal.

C) Tercero perjudicado

La calidad de parte en el proceso se la otorga el artículo 5º de la Ley de Amparo. Se trata de un sujeto que tiene interés de que subsista el acto reclamado por resultar beneficiado si la sentencia se resuelve en contra de las pretensiones del quejoso.

⁵¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo, Ibidem, p. 187.

El tercero perjudicado interviene en el proceso deduciendo sus derechos con la pretensión de que el juicio se sobresea, o bien, se dicte sentencia negando la protección Constitucional al quejoso, es decir, siendo parte en el juicio se le reconocen todos los derechos y obligaciones procesales.

El propio artículo 5º menciona quienes pueden intervenir como tercero perjudicado:

- a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;
- b) El ofendido o las personas que, conforme a la Ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales de orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;
- c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

En conclusión, para encuadrar en las hipótesis de tercero perjudicado para cada una de las anteriores fracciones se deben cumplir con los siguientes requisitos:

Por lo que hace a la Fracción a), deberá existir una sentencia o resolución judicial impugnada en amparo y que la controversia no sea de índole penal, el tercero perjudicado será la contraparte o bien cualquiera de las partes cuando el amparo sea promovido por un extraño a dicha sentencia o resolución.

En cuanto a la Fracción b) deberá referirse siempre a la materia penal, figurando como tercero perjudicado las personas que por la comisión de un delito tengan derecho a la reparación del daño o a la responsabilidad civil.

Por último en la Fracción c) deberá existir actos o resoluciones de carácter administrativo, siendo el tercero perjudicado aquéllos sujetos que los gestionaron a su favor, o bien, a todos los que tengan un derecho deriva del acto reclamado.⁵²

Como ya lo hemos apuntado, en el desarrollo de cada de las partes en el proceso, en nuestro caso, el tercero perjudicado fue el núcleo de población beneficiado con la resolución presidencial que le dotó de tierras, y que por la materia así como por el acto de autoridad impugnado, recae en el inciso c), de la fracción III, del artículo 5º, de la Ley de Amparo.

d) El Ministerio Público

Según lo establece el mencionado artículo 5º de la Ley de Amparo, el Ministerio Público también es parte en el proceso. Es el representante de la sociedad y está encargado de la salvaguarda del interés público. Su intervención en los juicios de amparo es discrecional ya que podrá abstenerse en los asuntos que carezcan de interés público, pero en los casos en los que decida su participación, está legitimado a interponer los recursos señalados por la Ley de Amparo, con excepción en materia civil y mercantil en los cuales sólo se afecten intereses particulares, salvo en juicios familiares que sí está legitimado.

2.2.3. El acto reclamado

A) Generalidades

El acto reclamado es la manifestación del órgano del estado expresado en una ley o en un acto, con características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad los cuales provocan un agravio o perjuicio al gobernado de manera directa y personal.

Como ya lo hemos expresado, el juicio de amparo procede contra leyes y actos de autoridad, tal y como lo reza el artículo 103 Constitucional, mismo que además distingue entre el acto o la ley que

⁵² Arellano García, Carlos, El Juicio de Amparo, Ibidem, p. 479-482.

se refuta inconstitucional por lesionar garantías individuales, o bien, porque se realiza fuera de la órbita Constitucional de competencia de las autoridades Federales o de las Locales.

Tal y como lo dijimos al inicio, el término de acto reclamado incluye los vocablos de acto y de ley, entendiéndose por el primero, el hecho concreto emanado por el órgano estatal con facultades de decisión o ejecución que afecta la situación jurídica al gobernado en forma personal o directa, y por lo contrario, la ley es la norma expedida que afecta situaciones jurídicas abstractas e impersonales; tema en el que abundaremos más adelante.

Arturo González Cosío, clasifica los actos reclamados, en pasados, presentes, futuros, negativos, positivos, subsistentes, insubsistentes, consentidos y no consentidos.

Los actos pasados se pueden reclamar en el juicio de amparo siempre y cuando no proceda en contra de ellos la suspensión ya que pueden tener efectos restitutorios; para impugnar los presentes, es necesario que sus efectos se estén realizando en el momento de la solicitud y para que proceda el juicio en los futuros, la situación debe ser cierta e inminente. El acto positivo implica una acción por parte de la autoridad, en cambio los negativos se traducen en una abstención o en una omisión. Para que proceda el juicio de garantías los actos deben de existir, ya que la insubsistencia del acto trae como consecuencia el sobreseimiento; igual suerte corre los actos consentidos de manera tácita o expresa, al no promover en tiempo la demanda de amparo o a través de manifestaciones de voluntad.⁵³

B) El juicio de amparo de acuerdo con la naturaleza del acto reclamado

Hemos dicho que el artículo 103 Constitucional en sus tres fracciones nos señala los casos en los que procede el juicio de amparo dando pauta para que la doctrina los agrupe de la siguiente manera:

- Amparo contra leyes

⁵³ Cfr. González Cosío, Arturo, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, 4ª. Edición, México, 1994, p. 64.

- Amparo-casación
- Amparo-soberanía
- Amparo-garantías

Esta clasificación la tomamos de Horacio Aguilar Álvarez y de Alba en su libro "El amparo contra leyes"⁵⁴, la cual nos parece adecuada para el estudio de la materia. La primera fracción del artículo antes mencionado, incluye el amparo-garantías, amparo contra leyes y amparo-casación y las fracciones segunda y tercera se refieren al amparo soberanía.

Dejamos al final al amparo-garantías ya que se trata del juicio que nos ocupa en el presente trabajo de investigación.

1.- Amparo contra leyes

Como lo señalamos en párrafos anteriores, el acto reclamado puede ser también una ley. Uno de los objetos del juicio de amparo es la salvaguarda de la Ley Suprema y cuando se expide una ley secundaria contraria a la constitución puede ejercitarse la acción de amparo. Sin embargo, hay que distinguir los tipos de leyes y en que momento causan agravio.

Existen leyes auto-aplicativas, las cuales basta con su promulgación para que sean obligatorias a determinados sujetos que se encuentran en una misma situación jurídica, resultando la afectación de manera inmediata. El término para la reclamación es de 30 días a partir de la hora cero de su entrada en vigor.

Por el contrario, hay leyes promulgadas que requieren un hecho posterior por parte de la autoridad para que se origine la afectación, a éstas la doctrina las denomina como heteroaplicativas. El plazo para interponer la demanda es de quince días, a partir del primer acto de aplicación derivado de la ley que se considera inconstitucional.

⁵⁴ Aguilar Álvarez y de Alba, Horacio, El Amparo contra Leyes, Editorial Trillas, 1ª. Edición, 1ª. reimpresión, México, 1990, p. 173.

Para ambas, los efectos de la sentencia aunque tengan el carácter de ser abstractas y generales, sólo invalidan el caso concreto tal y como lo ordena la fracción II del artículo 107 y lo menciona la siguiente tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"AMPARO CONTRA LEYES.

La expedición, promulgación y publicación de una ley no pueden quedar insubsistente como consecuencia de una ejecutoria de amparo, que debe limitarse a amparar y proteger a los particulares en el caso especial sobre el que versa la queja, pero como dichos actos se traducen en la vigencia de una ley, y ésta, a su vez en su aplicación a casos concretos, tales efectos son imputables no sólo a autoridades que intervienen en la aplicación de la misma, sino también a aquellos de quienes emana la ley o que han participado en los actos necesarios para su vigencia, y que son susceptibles de reparación en cada caso en concreto. ..." ⁵⁵

Otra de las características del amparo contra leyes, es que no opera el principio de definitividad, el cual dispone que antes de interponer la demanda de amparo se deberán agotar todos los recursos ordinarios o medios de defensa legales que puedan modificar o revocar el acto, según lo previsto por el artículo 73, fracción XX, párrafo segundo, de la Ley de Amparo; esto es, por las razones que atinadamente señala la tesis pronunciada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que por lo mismo transcribimos:

"AMPARO CONTRA LEYES, RECURSOS ORDINARIOS.

Cuando en un juicio de amparo se reclama fundamentalmente la inconstitucionalidad de una ley, no existe la obligación de agotar previamente los recursos ordinarios relativos, ya que sería contrario a los principios de derecho el que se obligara a los quejosos a que se sometieran a las disposiciones de la ley cuya obligatoriedad impugnan, por conceptuarla contraria a los textos constitucionales." ⁵⁶

⁵⁵ Tesis 801,296 Sexta Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Volúmen XCIII Primera Parte, p. 11.

⁵⁶ Tesis 257,786 Sexta Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Volúmen XCIII, Primera Parte, p. 12.

Por otro lado para impugnar la inconstitucionalidad de las leyes existen dos medios:

- En amparo indirecto o bi-instancial ante los jueces de distrito atacando directamente la ley,⁵⁷ independiente de tratarse de autoaplicativas o heteroaplicativas, según lo dispuesto por la fracción VII, del artículo 107 Constitucional y fracción I, del artículo 114 de la Ley de Amparo. El recurso de revisión de estas sentencias será competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo al artículo 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- En amparo directo o uni-instancial ante los Tribunales Colegiados de Circuito, en las que se plantean cuestiones sobre inconstitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, que se apliquen en actos procesales que sean de imposible reparación y que proceda el amparo directo en contra de una sentencia definitiva, laudo o resolución que pongan final juicio y que el juzgador haya aplicado un precepto contrario a la Constitución. No se enjuicia directamente a la ley, sino que se revisa la legalidad y constitucionalidad de esa norma general que se aplicó en la resolución judicial.⁵⁸ Este juicio tiene su fundamento en el último párrafo, del artículo 158 de la Ley de Amparo, que fue adicionado por las reformas hechas en 1987 y en el 166, fracción IV, de esa Ley. Será competencia de la Suprema Corte de Justicia actuando en Pleno, conocer del recurso de revisión de las sentencias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de conformidad a lo dispuesto por el artículo 10 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

2.- Amparo-casación

El vocablo casación dice Eduardo Pallares es "El recurso que se da contra determinadas sentencias para que se declare su nulidad o la nulidad del procedimiento" continúa diciendo "Casación según

⁵⁷ Cfr. Fix Zamudio, Héctor, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, 1ª. Edición, México, 1964, p. 178.

⁵⁸ Cfr. Fix Zamudio, Héctor, El Juicio de Amparo, Ibidem, p. 178.

Escríbe, es la acción de anular o declarar por ningún valor ni efecto algún acto público".⁵⁹

No abundaremos en la parte histórica, pero entendemos que cuando la doctrina hace uso del vocablo amparo-casación lo refiere en la similitud teológica con instituciones en países como Francia y España en los que se crearon Tribunales de Casación, los cuales anulaban las sentencias dictadas por los jueces por vicios de fondo o en el procedimiento. El Tribunal de Casación Francesa originalmente estaba a cargo del Poder Legislativo y su función era la tutela de la ley; concepto que fue evolucionando para posteriormente integrarse a los órganos jurisdiccionales. Esta influencia del recurso de casación estuvo vigente en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y el Territorio de Baja California de 1872, hasta la entrada en vigor de los artículos 103 y 107 constitucionales de 1917.

Se trata en principio de vigilar el cumplimiento de la ley lo cual queda comprendido en la Ley de amparo en su título III.

Juventino Castro y Castro, al amparo-casación también lo denomina amparo-recurso, estando de acuerdo con ello la mayoría de los tratadistas, toda vez que lo refieren como un medio de impugnación. Para Fix Zamudio, el recurso de casación (considerando los principios esenciales) se encuentra comprendido en el juicio de amparo, y tiene su fuente en lo dispuesto por los artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo que determinan la procedencia del juicio de amparo directo cuando se violan leyes de procedimiento tratándose de juicios seguidos ante tribunales civiles, administrativos, del trabajo y en su caso penales.⁶⁰

Se trata pues de un recurso mediante el cual se examina la legalidad de los actos procesales así como de la exacta aplicación de la ley en sentencias laudos o resoluciones definitivas pronunciadas por los jueces, que ponen fin a un juicio respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados de acuerdo con el artículo 158 de la Ley de Amparo que a la letra dice:

⁵⁹ Pallares Portillo, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, 22ª. Edición, México, 1996, p. 907.

⁶⁰ Cfr. Fix Zamudio, Ensayos sobre el Derecho de Amparo, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1993, p. 214.

"El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos y del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la Ley aplicable al caso, aún interpretación jurídica o a sus principios generales de derecho a falta de Ley aplicable, cuando comprenda acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre inconstitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pongan fin al juicio".

Es pues, competencia del Tribunal Colegiado de Circuito conocer de estas sentencias definitivas, que el artículo 46 de la ley en comento, define como:

"... las que definen el juicio en lo principal y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

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

Para los efectos del artículo 44, se entenderán por resoluciones que ponen fin al juicio, aquéllas que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido y respeto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas."

De lo expuesto, concluimos que el amparo-casación, tiene como principio vigilar la exacta aplicación de la ley, procediendo, por un lado, en contra de violaciones procesales que se cometen en juicios civiles, administrativos, laborales y penales que afecten el resultado del fallo, y por el otro, contra violaciones substanciales que se presenten en las sentencias definitivas dictados en los juicios antes descritos en el que se refleje una indebida aplicación de las leyes sustantivas o adjetivas.

Dichas reclamaciones se tramitan vía amparo directo y que tratadistas como el Dr. Burgoa denomina amparo uni-instancial, ya que los Colegiados conocen en única instancia salvo cuando procede la revisión de las resoluciones dictadas por éstos, en los casos a que se refiere la fracción V del artículo 83 de la ley de amparo.⁶¹

3.- Amparo-soberanía

La procedencia del juicio de amparo por invasión de esferas está consignada en las fracciones II y III del artículo 103 Constitucional.

El artículo 40 del ordenamiento supremo establece la forma de gobierno y lo que llamamos Pacto Federal, al disponer que la Nación, está integrada por Estados libres y soberanos, pero todos unidos en una Federación.

⁶¹ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo, Ibidem, p. 683

La personalización de los órganos jurídicos dentro de un Estado Federal, la encontramos en los siguiente órdenes: la Federación, Estados Federados, Distrito Federal y Municipios, los cuales están armonizados y aunque se excluyen por competencia, todos se encuentran vigentes.

Las Leyes Federales son válidas para todos los mexicanos y su ámbito competencial está vigente a lo largo del territorio nacional; las leyes locales tienen un ámbito restringido, pero además la Constitución dispone que lo que no está expresamente concedido a la Federación se entiende reservado a los Estados.

En el caso de que se presente una controversia Constitucional originada por invasión de esferas, el Poder Judicial de la Federación conoce de ellas y se erige como órgano de control constitucional con lo cual, no se viola la división de poderes ya que cuando actúa con ese carácter se entiende que se sitúa por encima de los otros dos. El artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer en amparo directo y en pleno. Además al igual que el amparo contra leyes no opera el principio de definitividad.

4.- Amparo-garantías

Al inicio del presente capítulo hicimos algunas precisiones respecto al temas de garantías individuales, sin embargo, es importante decir que consideramos como garantías individuales aquellos derechos subjetivos públicos cuyo titular es el gobernado, que al resultar afectadas procede el juicio de amparo.

Coincidimos con los estudiosos que el apartado Constitucional denominado "garantías individuales" no sólo contiene derechos públicos subjetivos, los cuales ante una afectación en la esfera jurídica del gobernado puede iniciar la acción constitucional, es decir, el titular del derecho público subjetivo puede exigir del Estado una prestación o bien, una abstención, sino también comprende algunos preceptos respecto de los cuales no procede el juicio de garantías por tratarse de derecho humanos, garantías sociales, intereses difusos y normas programáticas.

Hemos clasificado según su naturaleza al acto reclamado, y en este punto hablaremos de la procedencia del juicio de garantías en contra de los actos de autoridad y en específico la garantía consagrada en el artículo 27 Constitucional.

El derecho público subjetivo de propiedad está previsto en los párrafos 1º y 2º del artículo 27, que a la letra dicen:

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

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización"

El Estado transmite a particulares la propiedad, quienes tienen el derecho de gozar y disponer del bien inmueble en términos del artículo 830 del Código Civil. El propietario ejerce sobre el bien un poder jurídico y tiene el derecho de usar, de disfrutar y de disponer de su propiedad inmueble.

La mayoría de los autores, entre ellos, el Maestro Rójina Villegas nos hablan que en el derecho de propiedad existe una relación entre el propietario y el sujeto pasivo universal, que lo compone todos los sujetos a los que les es oponible ese derecho, y a los cuales no se le exige una obligación de hacer, sino únicamente el respeto y abstención de efectuar ilícitos que la vulneren.⁶²

El segundo párrafo es el que contiene la garantía de propiedad privada, al señalar que la expropiación solo podrá hacerse por causa de utilidad pública. Esto tiene íntima relación con el carácter de función social que se le da a la propiedad, en razón de que debe prevalecer el interés colectivo sobre el particular, pero sin olvidar que el derecho de propiedad es individual.

Atendiendo a la necesidad social, el Estado en un acto unilateral, sustrae de la propiedad privada ciertos bienes para el ejercicio de sus

⁶² Cfr. Rójina Villegas, Rafael, Compendio de derecho Civil II, 2ª. Edición, México, 1966, p. 80

funciones. Gabino Fraga define a la expropiación como "un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad".⁶³

Desde el México Independiente, los ordenamientos jurídicos han sido uniformes respecto a relacionar a la propiedad privada con el bien común y darle al Estado la facultad de expropiar la propiedad para cumplir con sus fines, pero también se han regulado las condiciones que hacen procedentes esa privación y la forma de compensarla, esto es, debe de existir una causa que justifique la expropiación (utilidad pública) y la compensación que el Estado debe dar a quien se ve afectado en su patrimonio (indemnización).

Los diversos ordenamientos han utilizado términos a esa causa justificada como: pública necesidad, conocida utilidad general, algún objeto general y pública utilidad, etc, a lo que la Constitución de 1917 llama, utilidad pública.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho respecto de la utilidad pública lo siguiente:

"UTILIDAD PÚBLICA. EXPROPIACIÓN.

Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular."⁶⁴

"EXPROPIACIÓN.

Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones: primera, que la utilidad pública así lo exija; segunda, que medie indemnización. El artículo 27 constitucional, al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido que ésta no quede incierta, y las

⁶³ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 29ª. Edición, México, 1990, p. 375.

⁶⁴ Quinta Época, Pleno, apéndice de 1995, Tomo III, tesis 182, p. 125.

leyes que ordenen la expropiación en otra forma importan una violación de garantías."⁶⁵

Siguiendo con lo anterior, la expropiación obedece a la satisfacción del interés general y al beneficio social pero además brinda seguridad jurídica al disponer el artículo 27 en su Fracción VI párrafo 2º lo siguiente:

"Las Leyes de la Federación y los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".

Esto nos refiere al principio de legalidad, en donde existe un marco jurídico previo el cual enuncia la causa justificada para expropiar la propiedad privada; actividad que está encargada a la legislatura Federal y Local y que refiere a la seguridad jurídica en beneficio de todo gobernado. (En materia Federal la Ley de Expropiación en su artículo 1º define en sus 12 fracciones las causas de utilidad pública), sin embargo, esta facultad concurrente entre legislación Federal y Local no debe ser discrecional, sino que la utilidad pública debe atender a la satisfacción que corresponde al Estado proporcionar a la colectividad.⁶⁶

En torno a esto, encontramos la siguiente jurisprudencia pronunciada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"EXPROPIACION.

Las leyes de la Federación y las de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente."⁶⁷

Otro aspecto permanente en la tradición jurídica en la materia, es el derecho que tiene el propietario a ser indemnizado. Las Constituciones han contemplado que no hay expropiación sin indemnización, el problema ha sido el tiempo en que debe de llevarse a cabo. La Constitución de 1857 establecía la previa indemnización como

⁶⁵ Quinta Época, Pleno, apéndice 1995, Tomo III, Tesis 61, p. 43.

⁶⁶ Cfr. Fraga Gabino, El derecho Administrativo, Ibidem p. 383.

⁶⁷ Quinta época, Segunda Sala, apéndice de 1995, Tomo III, tesis 60, p.43.

condición, el Constituyente de 1917 sustituyó la palabra "previa" por "mediante".

Algunos autores señalan que puede ser posterior y sin límite de tiempo. Puede hacerse desde el momento en que se dicta la resolución respectiva hasta que el propietario pierda el último de los recursos que las leyes le conceden para revocar dicha resolución.⁶⁸

En cuanto al pago indemnizatorio la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado los siguientes criterios:

"EXPROPIACIÓN, INDEMNIZACIÓN EN CASO DE.

Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías."⁶⁹

Sin embargo, encontramos jurisprudencia para las expropiaciones que llenan el requisito de función social de urgente realización, y que a la letra dice:

"EXPROPIACION. CASOS EN QUE LA INDEMNIZACION PUEDE NO SER PAGADA INMEDIATAMENTE.

Cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del erario."⁷⁰

En este último supuesto, nos encontramos cuando nos referimos a las afectaciones agrarias como un sinónimo de expropiación y que más adelante detallaremos.

⁶⁸ Cfr. Mendieta Nuñez, Lucio, El Sistema Agrario Constitucional, Editorial A. Mijares y Hno., México, 1932, p. 36.

⁶⁹ Quinta Época, Segunda Sala, apéndice 1995, Tomo III, tesis 64, p. 45

⁷⁰ Quinta Época, Segunda Sala, apéndice de 1995, Tomo III, tesis 62, p. 44.

En cuanto al monto del pago indemnizatorio el artículo 27 en su Fracción VI párrafo 2º dispone:

"El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor ha sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso del valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas."

La intervención del Poder Judicial de la Federación tratándose de expropiaciones, es única al existir la posibilidad de que el valor se modifique en caso de mejoras o deterioros posteriores a la fijación del valor fiscal ya que esta modificación está sujeta a juicio y a resolución judicial.

De lo anterior encontramos la siguiente tesis:

"EXPROPIACION. LA OCUPACION DE LA PROPIEDAD NO REQUIERE DE INTERVENCION JUDICIAL.

Los artículos 2o., 3o., 7o. y 8o. de la Ley de Expropiación no establecen que la autoridad judicial debe intervenir para la ocupación de la propiedad privada en caso de expropiación. El artículo 27, fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, limita la intervención de dicha autoridad a determinados supuestos en los siguientes términos: cuando exista "exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación fiscal. Esto mismo se observará cuando se trate de un objeto cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas". En ningún otro caso se autoriza la intervención de la autoridad judicial. Es inexacto que el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional sea complementario

del segundo párrafo de la misma fracción y que, por tal razón, pueda la autoridad judicial ordenar la posesión de los bienes expropiados. La disposición del segundo párrafo es autónoma y regula, exclusivamente, lo relativo a la expropiación, limitando la intervención de la autoridad judicial sólo a los casos específicamente determinados. El tercer párrafo, al referirse a "las acciones que corresponden a la Nación", no incluye a la expropiación, toda vez que ésta no es una acción que corresponda al Estado como persona de derecho privado. La expropiación es un acto administrativo por el cual el Estado, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, afecta determinados bienes, por causas de utilidad pública, para satisfacer necesidades que están por encima del interés privado. La expropiación es un acto de autoridad del Estado previsto por la propia Constitución General de la República. Por consiguiente, la intervención de la autoridad judicial prevista en el citado tercer párrafo solamente es aplicable a las acciones que el propio artículo 27 constitucional confiere a la Federación para lograr que las tierras y aguas ingresen al patrimonio nacional, no así en lo que hace a la posesión de los bienes materia de la expropiación, toda vez que en lo que a este acto de soberanía del Estado se refiere, la intervención de la autoridad judicial está restringida en los términos señalados por el segundo párrafo de la fracción VI del citado precepto constitucional, el cual en su parte final textualmente dice: "Será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial".⁷¹

La integración del expediente y la declaratoria de expropiación corresponde al Poder Ejecutivo quien se concreta a aplicar a un caso particular las normas generales Constitucionales y legales que regulan la actividad expropiatoria, una vez publicada en el Diario Oficial de la Federación y notificado en forma personal al interesado, éste podrá interponer dentro de los siguientes 15 días hábiles, el recurso administrativo de revocación ante la propia autoridad.

Durante la integración del expediente el propietario no gozará de la garantía de audiencia que es una excepción a la "tesis Fraga", en el

⁷¹ Octava época, pleno, apéndice de 1995, tomo III, tesis 66, p. 47

sentido de que "Las autoridades deben de respetar la garantía de audiencia no obstante que las normas que rigen el procedimiento no lo prevea."

Al respecto encontramos la siguiente tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"EXPROPIACION, LA GARANTIA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.

En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1o. de la propia Ley Fundamental."⁷²

Por otro lado, es facultad del Estado imponer las modalidades a la propiedad privada, tal y como lo dispone el párrafo tercero: "...La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..." para lo cual también le son aplicables los principios a que ya nos referimos en los términos de causa justificada, beneficio social, etc.,. La modalidad limita a uno de los atributos de la propiedad y define su forma, por citar ejemplos tenemos varias disposiciones del Código Civil: la obligación de cercar o cercar una propiedad en los términos de las leyes y reglamentos (art. 842), la prohibición de edificar y plantar cerca de las plazas fuertes, fortalezas, y edificios públicos sino sujetándose a las condiciones exigidas en los reglamentos especiales de la materia (art. 843), etc.

Por lo tanto, las modalidades que el Estado puede imponer a la propiedad privada se traducen en una limitación del propietario respecto al inmueble de usarlo y disfrutarlo de manera parcial y/o

⁷² Séptima época, pleno, apéndice de 1995, tomo III, tesis 65, p. 46.

temporal, más no llegan al extremo de impedir que el propietario esté en posibilidades de enajenar su propiedad.

En un intento de centrar nuestro tema en el contenido del artículo 27, diremos que en nuestra opinión, las afectaciones agrarias a las que nos hemos venido haciendo referencia a lo largo de este trabajo de investigación, se tratan de expropiaciones, en el sentido de que el Estado sustrae a la propiedad del régimen privado para después entregarla a un núcleo de población carente de tierras (causa justificada), esto es lo que en forma genérica se denominaba reparto agrario.

El texto original del artículo 27 Constitucional como ya dijimos anteriormente, elevó a rango Constitucional la Ley del 6 de enero de 1915 e incluyó los ideales revolucionarios, dando así inicio al reparto agrario. El tercer párrafo disponía que: "... Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad."⁷³

Su ley reglamentaria hasta antes de las reformas de 1992 era la Ley Federal de Reforma Agraria, en la que se establecían los procedimientos de las acciones agrarias.

Entendiendo las razones históricas, que es uno de los objetivos del Capítulo I, podemos decir, que las afectaciones agrarias tenían como propósito la satisfacción de una necesidad colectiva de orden social, con la urgencia de fraccionar los latifundios para dotar de tierras a la clase campesina carente de ellas. Se trataron de expropiaciones a la propiedad privada en el que el bien pasaba a ser propiedad del núcleo de población, más no del Estado.

Las propiedades particulares que se estudiaban por ser posible de afectación, en el caso de la dotación de tierras y la ampliación de ejidos, eran todos aquellos que se encontraban dentro del radio legal de 7 kilómetros y para la creación de nuevos centros de población eran los señalados en las solicitudes. En estos casos las fincas susceptibles de

⁷³ Secretaría de la Reforma Agraria, Reforma Agraria Integral, Ibidem, p. 185.

afectación podían ser numerosas pero podían irse descalificando de acuerdo a lo que la propia ley reglamentaria determinaba como predios inafectables.

De la interpretación a los textos del artículo 27 Constitucional y su ley reglamentaria, se infiere un respeto y reconocimiento absoluto a la pequeña propiedad y sólo los terrenos que por su extensión rebasaban los límites fijados o bien aquellos se permanecieran inexplorados por más de dos años consecutivos, podían resultar afectados en un procedimiento dotatorio, tratándose de propiedad privada.

En estos procedimientos administrativos tal como lo reflejan los diagramas de flujo (ver capítulo I), en dotación de tierras y ampliación de ejido, la autoridad en primera y segunda instancia, otorgaba al propietario la garantía de audiencia; tratándose en la acción de nuevo centro de población ejidal, sucedía lo mismo pero en única instancia. El fin era que mediante pruebas y alegatos los propietarios desvirtuaran las causas de afectación.

Del resultado al análisis documental aportado por los interesados, podía suceder lo siguiente:

- Acreditar que los predios involucrados constituyeran auténticas propiedades inafectables por lo que la autoridad reconocía esa circunstancia y continuaba la tramitación del expediente con diversos predios, o bien;
- No desvirtuar las causas de afectación esgrimidas por la autoridad y por consiguiente quedar incluidos en la superficie otorgada al núcleo de población.

Sin pretender dar un juicio de valor a la actividad de la autoridad administrativa competente, pensamos que la tramitación de expedientes se llevaba a cabo en forma rápida, en ocasiones no permitió la realización de trabajos técnicos de campo exhaustivos, así como investigaciones en el Registro Público de la Propiedad que le permitieran tener un exacto conocimiento de los predios. Era evidente la urgencia de consolidar el reparto agrario, la exigencia de la clase campesina y el número importante de expedientes pendientes de resolver, lo que provocó que se cometieran errores durante el proceso de integración.

Lo anterior se advierte por la existencia de juicios de amparo que se promovieron en contra de los fallos que se emitieron y cuyas ejecutorias otorgaban la protección de la justicia federal a los quejosos.

Retomamos lo citado históricamente en el apartado 2.1.5. denominado "Evolución histórica del juicio de amparo en materia agraria en propiedad privada", en cuanto reflexionamos que la acción constitucional es válida no solo para predios a los que les fue expedido un certificado de inafectabilidad, sino para los propietarios o poseedores que demostraban que sus propiedades no rebasaban los límites fijados, que se encontraban en explotación y que la posesión la tenían cinco años, anteriores a la fecha en que se publicó la solicitud del grupo peticionario de tierras.

Sin entrar en contradicción con la interpretación hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la fracción XIV, del 27 Constitucional, por los razonamientos que hemos venido expuesto, el juicio de amparo procedía en contra del fallo definitivo emitido por la suprema autoridad agraria en procedimientos de dotación, restitución, ampliación, creación de nuevos centro de población ejidal, (antes en contra de la resolución presidencial, ahora en contra de las resoluciones del Tribunal Superior Agrario).

Otro caso en que era ejercitable la acción constitucional, se dio en contra de las indebidas ejecuciones del fallo definitivo, es decir, los artículos del 306 al 308 de la Ley Federal de Reforma Agraria, regulaban la forma de entrega de la tierra a los núcleos de población beneficiados. Una vez publicada en el Diario Oficial de la Federación, la resolución presidencial (ahora del TSA), con base a los trabajos de identificación, localización y deslinde de los predios comprendidos, realizados durante el procedimiento respectivo, se notificaba a las partes con el objeto de darles a conocer la fecha en que se llevaría a cabo el acto de ejecución.

El acto de ejecución se hacía constar en un acta en la que se describían las medidas y colindancias de los predios concedidos y entregados, asentándose la conformidad de los campesinos de la entrega de los mismos firmándola los que intervenían.

Sin embargo, se podían presentar las siguientes situaciones anómalas: la entrega de la tierra no coincidía con la superficie señalada en los

fallos presidenciales, identidad de predio pero distinta calidad en la especificada, entrega de mayores extensiones a la concedida, ejecuciones en predios de distinto propietario, etc, lo que se traducía en una modificación al fallo emitido por la autoridad suprema, por la falta de concordancia entre ambos actos.

Respecto a lo anterior encontramos las siguientes tesis jurisprudenciales aplicables a esta hipótesis:

"EJECUCION INCORRECTA DE RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS DE EJIDOS, PRUEBA DE LA.

Quando se reclama la indebida ejecución de una resolución presidencial dotatoria de ejidos (y, por idénticas razones, de las ampliatorias), deben probarse dos extremos: en primer lugar, que las tierras cuestionadas no son de las afectadas por la propia resolución y, en segundo término, que al ejecutarse la resolución si fueron afectadas".⁷⁴

"RESOLUCIONES PRESIDENCIALES, EJECUCION INDEBIDA DE LAS. AGRARIO. TIERRAS AFECTADAS QUE APARECEN A NOMBRE DE PERSONA DIVERSA DEL PROPIETARIO.

Si la quejosa, en su demanda de amparo, combate la indebida ejecución de una resolución presidencial, pero reconoce que dicha resolución si afectó las tierras de su propiedad, solo que estima como propietaria de ellas a diversa persona, debe concluirse que la mención errónea del nombre del propietario del predio afectado no la releva de la obligación de impugnar dicha resolución, toda vez que las resoluciones presidenciales en materia agraria afectan fundamentalmente tierras, y el cambio de nombre de su propietario constituye una irregularidad que técnicamente podrá quedar subsistente a través de la impugnación aludida".⁷⁵

Mediante la acción de amparo el gobernado exigía de la autoridad administrativa una prestación o bien una abstención. Los quejosos señalaban como garantía violada el propio artículo 27 Constitucional el

⁷⁴ Séptima época, Segunda Sala, apéndice de 1995, tomo III, tesis 258, p. 185.

⁷⁵ Séptima época, Segunda Sala, apéndice de 1995, tomo III, tesis 377, p. 275.

cual en su fracción XV ordenaba a las autoridades agrarias el respeto a la pequeña propiedad, o bien, violaciones substanciales durante el procedimiento de la acción agraria, como en el acto de ejecución, propiamente las contenidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, que como ya vimos a diferencia de las expropiaciones en otras materias, en las afectaciones agrarias el propietario si gozaba de la garantía de audiencia y legalidad.

Otra hipótesis para iniciar la acción de amparo, era la violación a la garantía de audiencia en el procedimiento para la cancelación del certificado de inafectabilidad, podía suceder que los predios afectados por el fallo presidencial contaran con la declaratoria de inafectabilidad ya fuera ganadera, agrícola o agropecuaria; y que previamente a la afectación se hubiera iniciado dicho procedimiento pero sin la comparecencia de los interesados, por lo que la autoridad los dejaba en estado de indefensión, ante esta circunstancia el acto reclamado era el procedimiento de nulidad de certificado de inafectabilidad por violaciones al 27 Constitucional en relación al 14.

Durante el tercer capítulo expondremos el efecto de las diversas ejecutorias que se dictaron en las diferentes hipótesis, pero adelantándonos, si los certificados de inafectabilidad continuaban vigentes, la resolución presidencial que afectaba el predio quedaba sin efectos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió diversa jurisprudencia, en relación a los certificados de inafectabilidad, entre la que encontramos:

"INAFECTABILIDAD, CERTIFICADO DE. AUTORIDADES AGRARIAS. ESTAN OBLIGADAS A RESPETARLO.

Todo certificado de inafectabilidad debe ser respetado por las autoridades agrarias, mientras la suprema autoridad agraria, que es el Presidente de la República, no lo prive de eficacia".⁷⁶

"CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD, ES VIOLATORIA DE GARANTIAS LA PRIVACION O AFECTACION DE TIERRAS, MEDIANTE RESOLUCION PRESIDENCIAL, SI SE CUENTA CON.

⁷⁶ Séptima época, Segunda Sala, apéndice de 1995, tomo III, tesis 281, p. 201.

Es suficiente con que exista certificado de inafectabilidad protegiendo un predio, para que la resolución presidencial dotatoria o ampliatoria que lo afecte sea violatoria de garantías, ya que en primer lugar se debe iniciar el procedimiento de cancelación de dicho certificado con citación de las partes y hasta que se resuelva en definitiva el mismo y procediere la cancelación, podría afectarse el referido predio".⁷⁷

"INAFECTABILIDAD, CERTIFICADO DE. PARA SU CANCELACION DEBE RESPETARSE LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA.

Si bien es cierto que las tierras protegidas con certificado de inafectabilidad pueden ser objeto de afectación en los casos en que la legislación agraria lo establece, entre otros, cuando dejan de ser objeto de explotación durante más de 2 años consecutivos; también lo es que para ello es preciso que se cancelen tales certificados, previa audiencia que se les de a sus titulares".⁷⁸

Hemos mencionado que la acción Constitucional procedía en contra de la afectación definitiva y su ejecución en caso de que se afectara la esfera jurídica de los gobernados, pero también dicha acción se ejercía impugnando los mandamientos emitidos en primera instancia por el Gobernador del Estado, cuando los predios contaban con certificados de inafectabilidad o bien en contra de la indebida ejecución del mismo.

En estos casos se admitía el amparo, sin estimarse violado el principio de definitividad, toda vez que si bien es cierto que el mandamiento gubernamental y su ejecución se consideran como actos provisionales dentro del procedimiento agrario, también lo es que la desposesión de los predios debe considerarse de imposible reparación por la resolución definitiva que dictaba el Presidente.

Otra situación que legitimaba la interposición del juicio de amparo, era la existencia de títulos de Colonia expedidos por el Ejecutivo Federal,

⁷⁷ Novena Época, Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Noviembre de 1996, Tesis V.2o.24 A, p. 411.

⁷⁸ Séptima época, Segunda Sala, apéndice de 1995, tomo III, tesis 284, p. 203.

esto era en razón de que una vez hecha la Declaratoria, el total de la superficie comprendida era lotificada en extensiones que no rebasaban los límites fijados para la pequeña propiedad, lo que traía como consecuencia el reconocimiento oficial del Estado (por ser quien expidió los títulos) acerca de la inafectabilidad de dichos lotes de terreno al constituir auténticas pequeñas propiedades.

De lo anterior podemos concluir que estaban legitimados y tenían interés jurídico para promover juicios de amparo en contra de las afectaciones agrarias, los propietarios o poseedores de predios que se encontraran en los siguientes supuestos:

- Contar con certificado de inafectabilidad;
- Durante el procedimiento administrativo la autoridad reconociera la pequeña propiedad. (señalamiento de superficies inafectables art. 253 de la LFRA);
- Una vez concluido el procedimiento, en el cuerpo de la resolución definitiva, el Presidente de la República, reconociera la pequeña propiedad. (señalamiento de pequeña propiedad a la fue reducida después de la afectación art. 305, fracción II de la Ley Federal de Reforma Agraria).

La vía de impugnación que ejercitaban los propietarios que se veían vulnerados en su esfera jurídica hasta antes de las reformas al 27 Constitucional, era el juicio de amparo indirecto o bi-instancial, con fundamento en la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo que a la letra dice:

"El amparo se pedirá ante el juez de distrito: II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo."

Aunque pudiera interpretarse que los procedimientos de las acciones agrarias se tramitaban en forma de juicio, en razón de su desahogo, podemos afirmar que su esencia era administrativa. El reparto agrario había sido encargado al Poder Ejecutivo Federal, y era el Presidente de la República la máxima autoridad en la materia, quien a través de la Secretaría de la Reforma Agraria realizaba actos de naturaleza administrativa a efecto de llevar a cabo la tarea encomendada.

Por consiguiente, los juicios de amparos que se promovieron fueron para atacar actos emitidos por autoridad administrativa por no cumplir con las formalidades esenciales durante el procedimiento, o bien, en contra de una resolución administrativa considerada inconstitucional.

Como lo dijimos en párrafos anteriores, el amparo indirecto era la vía de impugnación de los propietarios afectados por actos administrativos, para hacer valer sus derechos. En estos juicios, El Juez de Distrito únicamente otorgaba la suspensión del acto, cuando el quejoso exhibía el certificado de inafectabilidad. La ejecución de una resolución presidencial se consideraba como de interés social y por esa razón la entrega de las tierras a los núcleos beneficiados aún con la interposición de juicios de garantías no podía suspenderse.

El artículo 124 fracción II, prohíbe la suspensión de los actos reclamados cuando con ella se violen disposiciones de orden público o se afecte el interés social. En materia agraria la excepción de concederla, era en razón de que un predio que contara con certificado de inafectabilidad debía de respetarse ya que el Estado lo reconocía como pequeña propiedad y, Constitucionalmente también es de orden público asegurarla. Otro argumento para otorgar la suspensión era que una vez ejecutado el fallo en predios con dicho certificado, difícilmente el quejoso lo recuperaba, no obstante que la ejecutoria le fuera favorable.

El término para interponer la demanda de amparo indirecto, es de 15 días ante el juez de distrito competente en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado, o bien, cuando los actos no requieran de ejecución material, podrá interponerse ante el juez de distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiese dictado la resolución reclamada, lo anterior con fundamento en el artículo 36 de la Ley de Amparo. El juez de distrito decidirá sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado. De la sentencia que se dicte en primera instancia, conocerán en revisión los Tribunales Colegiados de Circuito, según lo establecido por el artículo 91, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, primero para declarar si hubo o no violaciones en la resolución recurrida y después se sustituyen al juez de distrito para confirmar, revocar o modificar la sentencia dictada en primera instancia.

Con las reformas al artículo 27 Constitucional de 1992, las resoluciones que emiten el Tribunal Superior Agrario, son impugnables en amparo

directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, según lo establecido por el artículo 158 de la ley de amparo.

Capítulo III LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE AMPARO

3.1.- Generalidades

El Estado Mexicano se manifiesta hacia el resto de la comunidad extranjera como un estado unitario, y hacia el interior realiza sus funciones a través de sus órganos federales, siendo estos, los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Los tres órganos tienen funciones primordiales y secundarias, así pues, el Legislativo en su función primordial está encargado de la creación de normas, el Ejecutivo a la actividad administrativa y el Judicial Federal tutela la Constitución y dirime controversias.

Hemos mencionado que el órgano del Estado encargado de asegurar la Ley Suprema es el poder Judicial de la Federación. Es un tribunal de control Constitucional, de acuerdo a los artículos del 103 al 107.

Los tres órganos del estado en sus funciones secundarias, realizan actividades administrativas, como por ejemplo: contratación de personal, erogación presupuestal, administración de recursos materiales, etc.

Sin embargo, dentro del poder Ejecutivo existen órganos que realizan una función jurisdiccional, ya sea por accidente o bien por que sea su función esencial. En el primer caso, tenemos al Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, que su función primordial es el registro de marcas, patentes, nombres comerciales, etc, pero también resuelve sus propias controversias mediante una resolución. En el segundo caso, tenemos al Tribunal Fiscal de la Federación hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o al Tribunal Superior Agrario, entre otros, los cuales son órganos desconcentrados dentro de la administración pública federal, creados para realizar una función jurisdiccional relacionadas directamente con el quehacer del poder ejecutivo, cuyos juicios concluyen con sentencias.

Lo anterior, es con el propósito de dejar explícito que en términos generales las sentencias las dictan aquellos tribunales cuya función primordial es la jurisdiccional.

3.1.1.- Concepto general de sentencia

Antes de entrar a las definiciones que dan algunos de los procesalistas, transcribiremos el concepto de sentencia que da el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas: "**Sentencia.** I (Del latín, *sententia*, máxima, pensamiento corto, decisión) Es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso... III. La sentencia en el sentido estricto puede apreciarse desde dos puntos de vista, en primer término como el acto más importante del juez en virtud de que pone fin al proceso, al menos en su fase de conocimiento, y en segundo lugar, como un documento en el cual se consigna dicha resolución judicial..."⁷⁹

Los siguientes tratadistas en derecho procesal civil, formulan lo siguientes conceptos de sentencia:

Para Ovalle Favella, la sentencia es "la resolución que emite el juzgador sobre el litigio sometido a su conocimiento y mediante el cual normalmente pone término al proceso".⁸⁰

Cirpiano Gómez Lara, define a la sentencia como "el acto final del proceso, acto aplicador de la ley sustantiva a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo".⁸¹

Alfredo Rocco, dice que es "el acto por el cual el Estado, por medio del órgano de la jurisdicción destinado para ello (juez), aplicando la norma al caso concreto, indica aquella norma jurídica que el derecho concede a un determinado interés."⁸²

⁷⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, 4ª. Edición, México, 1991, pp. 2891-2892.

⁸⁰ Ovalle Favella, José, Derecho Procesal Civil, Editorial Oxford, 8ª. Edición, México, 1999, p. 187.

⁸¹ Gómez Lara, Cirpiano, Derecho Procesal Civil, Editorial Harta, 6ª. Edición, México, 1997, p.183.

⁸² Rocco Alfredo, La Sentencia Civil, Editorial Cárdenas, México, 1985, p. 51.

Para Eduardo Pallares, la sentencia "es el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso."⁸³

Por lo que hace a Carlos Arellano García "la significación gramatical de la sentencia se refiere al acto culminante dentro del proceso, cuando el juzgador, después de haber conocido los hechos controvertidos, de las pruebas aportadas por las partes y de las conclusiones o alegatos que ellas han formulado, se forma un criterio y produce un fallo en el que, en ejercicio de la función jurisdiccional, decide lo que, en su concepto, y conforme a derecho, es procedente."⁸⁴

Los anteriores conceptos básicamente coinciden en los siguiente puntos:

- Es un acto jurisdiccional
- Dirime la controversia planteada
- Aplicación de una norma general al caso concreto
- Existencia de sentencias en la controversia principal o incidental.

En cuanto que es un acto jurisdiccional, podemos decir que se refiere a la actividad del juzgador, al acto de juzgar. Es al juez a quien le toca decir el derecho y por lo tanto, es la actividad jurisdiccional como forma natural en el que culmina el proceso.

Sin embargo, en nuestra opinión decimos que efectivamente es una actividad del juzgador pero también entendida desde el punto de vista intelectual, es decir, el juez en base a las constancias que obran en autos, a las pretensiones de las partes y a su experiencia y criterio, aplica la norma general para solucionar lo planteado. Compartimos con la mayoría de los autores que el juzgador utiliza como método, el silogismo basado en: premisa mayor (norma general y abstracta), premisa menor (caso concreto, y la conclusión (sentido de la sentencia), a toda esta actividad insistimos debe de aplicarse el buen razonamiento del juzgador en base a su experiencia y a su sentido común.

⁸³ Pallares Eduardo, Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, 13ª, Edición, México, 1989, p.430.

⁸⁴ Arellano García, Carlos, Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, 3ª. Edición, México, 1993, p. 439.

En cuanto a que la sentencia dirime la controversia planteada, aplica una norma general al caso concreto y a la existencia de sentencias en la controversia principal o incidental, nos referiremos en el siguiente tema.

3.2. Concepto de sentencia en el juicio de amparo

Las definiciones que encontramos en la doctrina constitucional no difieren en mucho a los conceptos de sentencia que en el tema anterior se expusieron en derecho procesal. No obstante, la sentencia que se dicta en la jurisdicción constitucional, por los tribunales de amparo, tiene características propias y un capítulo importante en la ejecución de las mismas, toda vez que al Estado a través de su Órgano Judicial le interesa la pronta y eficaz restitución de garantías, al gobernado.

La definición de sentencia para Arturo González Cosío, "es la decisión que pronuncia el órgano jurisdiccional en la audiencia constitucional, por medio de la cual da por terminado sustancialmente el juicio, de acuerdo con las pretensiones puestas en juego por las partes en proceso. En cambio se reputan como autos, las decisiones que resuelven cualquier otro punto dentro del negocio que no sea de fondo, por ejemplo, las que recaen a la promoción de un incidente; mientras que los acuerdos de trámite son aquéllos que se pronuncian exclusivamente con dicho fin."⁸⁵

Alfonso Noriega, sostiene que la sentencia es un acto lógico-jurídico, que "implica la declaración de una voluntad de ley y al hacerlo, concede o niega un bien acerca del cual tienen pretensiones contrarias el quejoso y la autoridad responsable y asimismo el tercero perjudicado, en vista de lo cual es preciso que el organismo de control se pronuncie sobre la existencia o inexistencia de aquella voluntad"⁸⁶

Dice Genaro Góngora Pimentel, que "la sentencia es por esencia la forma culminante de la función jurisdiccional, que consiste en aplicar y

⁸⁵ González Cosío, Arturo, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, 4ª. Edición, México, 1994, pp. 147 y 148.

⁸⁶ Noriega Alfonso, Lecciones de Amparo, Editorial Porrúa, 1ª. Edición, México, 1975, p. 690

declarar el derecho al caso sometido a la consideración de los órganos estatales encargados de la misma".⁸⁷

Insistimos que los autores en estas definiciones tocan básicamente los siguientes principios: acto jurisdiccional, actividad lógica-jurídica del juez, resuelve las pretensiones de las partes, aplicación de una norma general y abstracta al caso concreto, y puede tratarse de sentencias que pongan fin a la cuestión principal o incidental.

No obstante la similitud en los anteriores conceptos, damos nuestro propio criterio respecto a la sentencia: *"Es un acto jurisdiccional que decide la controversia planteada por las partes ante el juez, quien escuchando las pretensiones, valorando los elementos de probanza y aplicando la norma, todo ello con una conducta crítica, se pronuncia acerca de la existencia o inexistencia del hecho controvertido"*.

Respecto a la legislación, en la Constitución, ni en la Ley de Amparo encontramos una definición de la sentencia de amparo, el Código Federal de Procedimiento Civiles se aplica de manera supletoria a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107. Constitucional, es preciso transcribir lo que el artículo 220 establece: "Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias; decretos, si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos, cuando deciden cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando deciden el fondo del asunto."

En cuanto a que las sentencias deciden el fondo del asunto, estamos de acuerdo, en parte en el sentido de que la sentencia que se dicta en los incidentes previstos en la Ley de Amparo, concluye con la controversia planteada, sin, embargo, posteriormente haremos algunos comentarios al respecto.

3.3. Principios que rigen las sentencias de amparo

Desde nuestro punto de vista, son bases jurídicas que reflejan el alcance protector de la sentencia y la actuación del juez durante la tramitación del juicio. Las disposiciones que claramente regulan estos

⁸⁷ Góngora Pimentel, Genaro, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, 3ª. Edición, México, 1990, p. 336.

principios son el 107 Constitucional fracción II en relación con los artículos 76, 76 Bis, 78 y 79 de la Ley de Amparo, siendo estos:

- Relatividad de las sentencias
- Estricto derecho
- Suplencia del concepto de violación deficiente
- Apreciación del acto reclamado tal y como fue probado ante la autoridad responsable.

3.3.1. Principio de relatividad

Dicho principio está consagrado en los siguientes preceptos que a la letra dicen:

Artículo 107, Constitucional Fracción II, primer párrafo: "Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las siguientes bases: II. Las sentencias serán siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motive."

Artículo 76, de la Ley de Amparo: "Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare."

Este principio se refiere al alcance protector de las sentencias, en cuanto a que se aplica exclusivamente al caso particular que se plantea ante el órgano jurisdiccional de acuerdo a la pretensión del promovente. En este sentido se circunscribe a la esfera jurídica en la parte afectada de quien ejercita la acción constitucional más no a personas ajenas, la declaración que hace el juez a través de la

sentencia es únicamente respecto a la persona que promovió el juicio de amparo.

El principio de relatividad también es conocido como la "Fórmula Otero", y tiene su antecedente histórico más remoto en la Constitución Yucateca de 1840 cuyo autor fue Don Crescencio Rejón, quien en dicho ordenamiento integró el mencionado principio aunque en una forma no tan precisa⁸⁸ como ya aparece en Actas de Reformas de 1847 en su artículo 25 cuya propuesta fue presentada por Don Mariano Otero tal y como ahora lo conocemos, y recogido por la Constitución de 1857.

Artículo 25. "Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concede esta Constitución y las leyes Constitucionales contra todo ataque de los Poderes , Legislativo y Ejecutivo, ya sea de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general, respecto de la ley o el acto que lo motivare."⁸⁹

Este principio esencia de nuestro juicio de amparo, a nuestro parecer tiene dos consideraciones interesantes en tratándose de amparo contra leyes.

Por una parte, la mayoría de los autores señalan que la fórmula Otero ha permitido un equilibrio entre los poderes, en el supuesto de que las sentencias tuvieran efectos erga omnes pudiera originarse por parte de Poder Judicial una invasión en la esfera jurídica del Poder Legislativo.

Pero por otro lado, cuando una ejecutoria determina que una ley o precepto es inconstitucional, en base al principio de relatividad, deja de ser aplicable exclusivamente para quien se otorgó el amparo, en este orden de ideas aquellos sujetos que se encuentran bajo el mismo supuesto jurídico, en teoría tendrían que accionar al órgano jurisdiccional con el propósito de buscar una sentencia en el mismo sentido, sin embargo, podemos observar que en la realidad no todos los

⁸⁸ Cfr. Burgoa, Ignacio, El Juicio de Amparo, Ibidem, pp. 111-113, 276.

⁸⁹ Noriega, Alfonso, Lecciones de Amparo, Ibidem, p. 696.

governados tienen la misma capacidad económica para estar en posibilidad de contratar abogados, o bien, su nivel educacional no les permite acudir a los Tribunales a hacer valer sus derechos.

3.3.2. Principio de estricto derecho

El juzgador de amparo deberá emitir su sentencia de acuerdo al análisis en conjunto de los conceptos de violación, agravios y a los argumentos vertidos por las partes ya que según lo dispone el artículo 79 de la Ley de Amparo, no podrá cambiar los hechos expuestos en la demanda sino únicamente está en posibilidades de corregir los errores que se adviertan en la cita de los preceptos Constitucionales y legales que se expresen las partes.

En este sentido, el juez se constriñe en su sentencia de amparo a conceder o negar la protección de la Justicia Federal al quejoso respecto de cada uno de los actos señalados como reclamados apreciándolos en concordancia con los conceptos de violación y probanzas cuando se trata de amparo indirecto y a los agravios en tratándose al amparo directo y recurso de revisión. De aquí se desprende que aunque de la actuación de las autoridades responsables, o bien, de las constancias que obran en los expedientes de amparo, se desprenda la existencia de otros actos reclamados, respecto de estos, el juez no está en libertad de pronunciarse si no están incluidos en el escrito de demanda, de igual suerte será que aún cuando sea reclamado en ella, y el acto sea notoriamente inconstitucional la sentencia sea en sentido negativo, por no haberse argüido de manera idónea en el concepto de violación o en los agravios respectivamente.⁹⁰

Sin embargo, este principio tiene sus excepciones las cuales se abordarán al estudiar el siguiente punto.

⁹⁰ Suprema corte de Justicia de la Nación, Manual del Juicio de Amparo, Editorial Themis, 2ª. Edición, México, 1999, p. 40.

3.3.3. Principio de suplencia del concepto de violación deficiente

Tal como lo hemos venido diciendo a lo largo de este capítulo, tanto el juicio de amparo como las sentencias que se emiten, se basan en principios que el juzgador como las partes deben de ceñirse para lograr un buen resultado apegado a derecho.

Este principio es una excepción al de estricto derecho, de acuerdo al artículo 76 Bis es aplicable exclusivamente en algunas materias para beneficiar a cierto tipo de grupos que desde nuestro punto de vista, la ley considera desprotegidas. No se trata de que en estas materias el juzgador se aparte de la correcta aplicación o interpretación de las leyes, sino más bien se refiere a algunas especificaciones en su actividad durante la tramitación del juicio de amparo que la ley lo obliga a realizar.

Así pues el artículo 76 Bis, dice:

"Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta Ley establece".

Esta obligación impuesta al juzgador se origina a partir de la Constitución de 1917 en el texto del artículo 107, fracción II, y era exclusivamente en materia penal y solo ejercitable por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En 1951 se extendió en materia laboral y de aplicación no solo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino a todos los tribunales federales, posteriormente en 1963 y 1976 se aplicó a la materia agraria y finalmente en 1974, a favor de menores e incapacitados.⁹¹

De acuerdo a estas reformas Constitucionales, la Ley de Amparo en su artículo 76 Bis en sus seis fracciones, dispone en suplencia del concepto de violación deficiente, lo siguiente:

⁹¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, Ensayos sobre el derecho de amparo, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª. Edición, México, 1993, pp. 222 y 223.

1. Cuando el acto se funde en leyes inconstitucionales, declaradas por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este caso además de que se suplen los conceptos de violación y agravios, el juzgador de amparo resolverá acerca de la inconstitucionalidad de un acto, no obstante que éste no se haya reclamado, o de la participación de alguna autoridad responsable aunque no haya sido señalada en la demanda.
2. En materia penal operará la suplencia de la queja a favor del reo, ante la ausencia de conceptos de violación y/o de agravios. En líneas anteriores dijimos que la materia penal fue la primera en que se reguló este principio, y obedeció a cuestiones propiamente de equilibrio procesal. La situación económica de un número importante de personas acusadas de un delito, era precaria, aunado con una defensoría de oficio deficiente, generaba injusticias durante la tramitación del proceso penal. En nuestra opinión actualmente ya no subsisten las mismas condiciones en la que fue creada para esta materia, la suplencia de la queja, en razón de que existen delitos como los llamados de cuello blanco, donde los sujetos a proceso contratan costosos abogados para su defensa.
3. En materia agraria, va más allá de la suplencia en los conceptos de violación y/o agravios, ya que el artículo 227 de la Ley de Amparo, obliga al juzgador a suplir en exposiciones, comparecencias y alegatos tanto en el juicio como en los recursos. En este sentido, de oficio se recaban la pruebas que benefician al núcleo de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios. El fundamento en esta materia fue la protección a la clase campesina desfavorecida que con pocos recursos económicos enfrentaba litigios ante los jueces federales, con el objeto de defender sus derechos colectivos o individuales. Como lo explicamos en el Capítulo I de este trabajo de investigación, la historia muestra una serie de injusticias que sufrió la clase campesina para obtener una porción de tierra y que hacer valer sus derechos ante la propia autoridad agraria y propietarios privados se encontraban económicamente imposibilitados para la contratación de abogados que los defendieran. Sin embargo, no debemos olvidar que inmersos en la medio rural, también hay propietarios privados de escasos recursos con situaciones muy parecidas a las de los sujetos agrarios, que durante el proceso del reparto agrario

tuvieron que enfrentarse a juicios de amparo como terceros perjudicados en desequilibrio procesal, porque desafortunadamente como también lo hemos mencionado, la autoridad agraria incurrió en errores al involucrar no solo a los grandes propietarios, acaparadores de tierras, sino también a pequeños propietarios.

4. En materia laboral, a partir de la época de Lázaro Cárdenas la suplencia de la queja operará a favor del trabajador. En esta materia también se presenta una situación específica que desde nuestro punto de vista debiera considerarse. Es muy común que se promuevan juicios laborales en micro industrias en donde no se trata de los grandes capitales, por lo mismo en ocasiones el patrón, no es el gran empresario pudiente de sostener las prestaciones reclamadas cuando se concede la suspensión provisional y después la definitiva, por lo que la contratación de una defensa y todos los gastos que se originan pueden condenar al patrón a una situación totalmente desfavorable, aunado a que algunos trabajadores gozan del beneficio de estar afiliados a un sindicato que pudiera ofrecerles el servicio de asesoría legal gratuita.
5. A favor de los menores e incapaces. Al respecto haremos las siguientes consideraciones: El artículo 4º de la Ley de Amparo dispone que puede promoverse, por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto de la causa criminal, por medio de un pariente o por persona extraña en los casos en que la ley lo permite expresamente. En este orden de ideas, los incapaces deberán de promover el juicio de garantías a través de su representante legal, por lo que podría decirse que se sitúan entonces en la misma condición de todos aquellos que ejercitan la acción constitucional a través de apoderado legal. Pero tratándose de los menores de edad de 14 años, la Ley en su artículo 6º, dice que cuando el menor promueva amparo y esté ausente o imposibilitado, su representante, el juez de amparo le nombrará un representante especial para que intervenga en el juicio y siendo mayor de 14 años, podrá hacer la designación de representante en el escrito de demanda. Como se ve en ambos casos, los quejosos en estos supuestos están representados en el juicio de amparo a través de apoderado, quienes deberán ser licenciados en derecho con cédula profesional.

6. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente de una violación manifiesta de la ley, que lo haya dejado sin defensa.

No es nuestra intención que desaparezca el principio de suplencia del concepto de violación, ya que está es una excepción al principio de estricto de derecho y que efectivamente se conjugan ciertas características en la legitimación activa, que explican la necesidad de suplir de deficiencia de la queja, pero si queremos advertir que una aplicación exagerada puede confundirse como una actuación judicial imparcial y desequilibrio procesal.

3.3.4. Principio de la apreciación del acto reclamado tal y como fue probado ante la responsable

El artículo 78 de la Ley de Amparo, comprende dicho principio, al decir que los jueces de amparo al dictar sentencia deberán considerar las pruebas ofrecidas tendientes a demostrar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, además de tener la obligación de apreciar el acto reclamado en la forma en que fue demostrado ante la autoridad responsable.

El juez deberá al dictar la sentencia, basarse en los hechos que se hicieron valer en el tiempo procesal oportuno (tratándose de amparo indirecto) y decidirá la controversia de fondo con base a lo argüido por las partes.⁹²

3.4. Clasificación de las sentencias

Los autores manejan diversas clasificaciones de las sentencias de amparo desde diversos puntos de vista, nosotros nos avocaremos a dos divisiones en las que trataremos de comprender la mayoría de los conceptos.

⁹² Cfr. Del Castillo del Valle, Alberto, Ley de Amparo Comentada, Editorial Duero, 2ª. Edición, México, 1992, pp. 181 y 182.

3.4.1. Sentencias de acuerdo a la controversia que resuelven

A. Interlocutoria

Resuelve una cuestión controvertida accesoria a la principal y concluye el incidente o artículo en el cual se dicta. Estas resoluciones judiciales se emiten en los incidentes ya sean de previo y especial pronunciamiento de acuerdo a lo que prevé la Ley de Amparo en su artículo 35, cuando resuelven competencia, acumulación e impedimentos en los cuales el juez está obligado a esclarecer el punto antes de continuar con el procedimiento principal, en este caso se substancia el incidente y se dicta la interlocutoria. Sin embargo, hay incidentes como el de suspensión, que es una medida cautelar que se tramita por cuerda separada pero que no suspende la tramitación del juicio del amparo, pero se dicta interlocutoria antes de emitirse la sentencia definitiva y por último, hay otros que son resueltos conjuntamente con la cuestión principal hasta la sentencia que pone fin a la instancia.

La mayoría de los autores admiten que en términos estrictos, no es correcto nombrarlos como sentencias interlocutorias; toda vez que al aplicarse de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles nos encontramos con los siguientes conceptos en los cuales queda excluida la interlocutoria:

Artículo 220.- "Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias; decretos si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos cuando deciden cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando deciden el fondo del negocio".

B. Definitiva

Resuelve la controversia principal y pone fin a la instancia. Cuando hablamos de sentencia definitiva no nos referimos a la sentencia ejecutoriada, sino a la que culmina con una instancia y resuelve el fondo del asunto en base a las pretensiones de las partes. Como ejemplo de ellas tenemos, las sentencias que dictan los jueces de distrito en amparo indirecto, en contra de las cuales procede el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados, y como otro ejemplo, las que

dictan los Tribunales Colegiados de Circuito en amparo directo, respecto de los cuales por excepción (cuestiones de inconstitucionalidad), las revisa la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.4.2. Sentencias de acuerdo a la forma que resuelven el juicio

Dentro de división de las sentencias definitivas encontramos la siguiente clasificación:

- A. Sentencias que sobreseen
- B. Sentencias que conceden
- C. Sentencias que niegan

A. Sentencias que sobreseen

Ponen fin al juicio de amparo (a la instancia) sin entrar al fondo del asunto, no deciden si el acto reclamado es constitucional o inconstitucional.

El juez de amparo admite la demanda a menos que ésta presente una causa de notoria improcedencia. Pero puede presentarse durante la tramitación del juicio, algunas de las causales de sobreseimiento contenidas en el artículo 74, de la Ley de Amparo o que produzca el efecto señalados por el artículo 73.

En forma genérica podemos decir que se trata de la ausencia del interés jurídico en el negocio judicial y/o de los vicios de que está afectada la acción deducida. Es de naturaleza adjetiva.

Es una sentencia declarativa a través de la cual el juzgador manifiesta que no puede continuar el juicio y como no resuelve la controversia planteada por la partes, no tiene ejecución alguna.⁹³

⁹³ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual del Juicio de Amparo, Ibidem, p. 141.

B. Sentencias que conceden

Resuelven la controversia principal, en el sentido de otorgar al quejoso la concesión del amparo solicitado en contra del acto reclamado a la autoridad responsable y demostrado como inconstitucional. El juzgador estima procedente la acción constitucional y declara que si existió violación a las garantías individuales.

En este orden de ideas es una sentencia declarativa en la que el juzgador reconoce una situación jurídica preexistente y obliga a la autoridad impetrante a dar, hacer o dejar de hacer algo. El Dr. Burgoa señala que se trata de una "declaración de la ineficacia jurídica del acto reclamado".⁹⁴

C. Sentencias que niegan

Estudian el fondo del asunto, negando la protección solicitada por el quejoso. El juez resuelve el juicio declarando que el acto reclamado es válido, constata su constitucionalidad y por lo tanto, declara que no hay afectación en la esfera jurídica del quejoso. En este sentido, la autoridad queda expedita en sus facultades para proceder como corresponda.

3.5. Efectos de las sentencias

Las sentencias como es lógico, producen diferentes efectos entre las partes.

3.5.1. El sobreseimiento

La palabra sobreseimiento dice Alberto del Castillo del Valle, "tiene su origen etimológico en las expresiones super cedere, que significa sentarse sobre; ficticiamente, el tribunal se sienta sobre el expediente que ya no va ser estudiado en todas sus partes, por presentar algunas

⁹⁴ Burgoa, Ignacio, El Juicio de Amparo, Ibidem, p. 526.

de las causas previstas por la propia legislación que contenga tal institución." ⁹⁵

Las causales de sobreseimiento están enlistadas en el artículo 74 de la Ley de Amparo siendo las siguientes:

- Desistimiento de la demanda
- Muerte del quejoso y el acto afecta a su persona
- Improcedencia del juicio de amparo (artículo 73 de la Ley de Amparo)
- Inexistencia del acto reclamado
- Inactividad procesal

El sobreseimiento da por concluido el juicio y toda vez que el juez de amparo no resolvió el negocio principal, la situación jurídica del quejoso frente a la autoridad responsable es la misma que antes de promoverse la acción constitucional, como si el juicio no se hubiese interpuesto. Por lo tanto, éstas últimas quedan en libertad de actuar conforme a sus atribuciones.

En apoyo a lo anterior es conveniente transcribir la siguiente tesis jurisprudencial:

"SOBRESEIMIENTO. IMPIDE ENTRAR A ANALIZAR EL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO.

Quando se acredita en el juicio de garantías cualquier causal de improcedencia y se decreta el sobreseimiento, no causa ningún agravio la sentencia que deja de ocuparse de los argumentos tendientes a demostrar la violación de garantías por los actos reclamados de las autoridades responsables, lo que constituye el problema de fondo, porque aquella cuestión es de estudio preferente."⁹⁶

Las tesis jurisprudenciales nos señalan que el sobreseimiento no es equiparable a la cosa juzgada, sin embargo, hay circunstancias que convierten a la acción constitucional como inejercitable como son las causales de improcedencia (artículo 73 de la Ley de Amparo), cuyo efecto es el sobreseimiento, lo que también trae como consecuencia el

⁹⁵ Del Castillo del Valle, Alberto, Ley de Amparo Comentada, Ibidem, p. 162.

⁹⁶ Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Apéndice 1995, Tomo VII, Tesis 1028, p. 708.

impedimento de presentar un nuevo juicio de garantías. Pero a contrario sensu puede suceder que el juez decreta el sobreseimiento en base a una cuestión que el quejoso estuviera en posibilidades de subsanar y bien en tratándose de amparo contra leyes autoaplicativas, en estos casos tendría que cuidarse el término para la interposición de otro juicio de garantías pero el quejoso puede ejercitar nuevamente la acción constitucional, en contra del primer acto de aplicación de la Ley.

3.5.2. La concesión del amparo

De acuerdo con la naturaleza del acto reclamado, la concesión de la justicia federal a la parte quejosa tiene las siguientes variantes:

a) La primera parte del artículo 80 de la Ley de Amparo se refiere a los efectos de la ejecutoria en tratándose de actos positivos cuyo objeto es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

Esta sentencia estimatoria aún tratándose de actos positivos condena a la autoridad realizar una conducta ya sea de hacer o de no hacer, por lo tanto, en estricto sentido no en todos los casos se traduce al efecto restitutorio. Esto habrá de depender si a la presentación de la demanda, el quejoso promovió el incidente de suspensión, el cual como medida cautelar preservó la materia del juicio de amparo teniendo como consecuencia impedir la ejecución del acto reclamado por parte de la autoridad y si el juez de amparo concedió en definitiva la suspensión, cuando se dicta la ejecutoria protegiendo al amparista, el cumplimiento de la ejecutoria será que la responsable respete la garantía amenazada. Para resolver esta cuestión, el Dr. Burgoa propone que al artículo 80 que nos ocupa debería de hablarse no sólo de restitución, sino de mantenimiento o conservación de la garantía amenazada con la violación.⁹⁷

⁹⁷ Cfr. Burgoa, Ignacio, El Juicio de Amparo, Ibidem, p. 526.

Como ejemplo de lo anterior, podemos decir que antes de las reformas al artículo 27 Constitucional, cuando la Secretaría de la Reforma Agraria pretendía ejecutar una resolución presidencial relativa a cualquier acción dotatoria con el propósito de entregar una propiedad privada afectada, pero siempre y cuando los campesinos no estuvieran ya en posesión de ella por virtud del mandamiento del gobernador, los propietarios del predio promovían amparo indirecto en contra de la resolución presidencial y su ejecución. Simultáneamente solicitaban la suspensión del acto reclamado, sustentando su procedencia en base a los certificados de inafectabilidad expedidos por la autoridad agraria. El juez de amparo podía conceder la suspensión trayendo como consecuencia que la autoridad se abstuviera de entregar las tierras materia del juicio de garantías. Si de lo probado y actuado, se determinaba alguna violación durante el procedimiento agrario o bien que predio era inafectable, al dictarse la sentencia protectora, la Secretaría de la Reforma Agraria debía de respetar la inafectabilidad del predio y la garantía de propiedad amenazada.

Por otra parte, continuando con los actos positivos con obligaciones de hacer a cargo de la autoridad tenemos los siguientes supuestos:

- que no se haya solicitada la suspensión del acto reclamado
- que habiéndose solicitado se haya negado la suspensión definitiva
- que se trate de actos consumados

El efecto protector de estas sentencias es restitutorio porque existe la contravención de la garantía violada, es decir, la autoridad está obligada a volver las cosas como se encontraban antes de la violación, para lo cual tendrá que realizar todos aquéllos actos necesarios tendientes a resarcir al agraviado.

Cabe aclarar que este es el supuesto del caso práctico que se expondrá más adelante y que en materia agraria presenta más problemas para el cumplimiento de las ejecutorias que protegen la propiedad privada. De manera breve porque será tema de otro punto, diremos, que a través del juicio de garantías que se interpusieron en esas épocas, se acreditaba que una resolución presidencial y/o su ejecución, era incorrecta al no concederse la suspensión del acto de autoridad hubo entrega de extensiones de tierra en propiedad privada a los núcleos de población beneficiados y una vez que se concedía la

protección Constitucional resultaba imposible aún en cumplimiento de la ejecutoria devolver a sus legítimos dueños sus predios.

En estos amparos el efecto de la ejecutoria también por tratarse de actos positivos era dejar insubsistente mediante otra resolución, el fallo dotatorio así como su ejecución. Algunas sentencias obligaban a reponer el procedimiento agrario por vicios cometidos durante el procedimiento y otras reconocía la preexistencia de certificados de inafectabilidad por lo tanto ordenaban se respetaran los predios hasta en tanto no se dictara lo conducente acerca de su existencia.

Igual circunstancia presentaba las indebidas ejecuciones en cuanto a que la sentencia de amparo condenaba a la autoridad a una obligación de hacer, es decir, restituir al quejoso la posesión del predio de su propiedad, toda vez que a través del juicio de amparo se acreditaba que la actuación de la autoridad agraria durante el proceso de ejecución, era violatorio de garantías individuales, por no tratarse de la superficie señalada en el fallo presidencial dotatorio, o bien, por que se entregó más de la afectada al predio.

En estos supuestos la restitución de la posesión a su legítimo propietario se torna difícil y hablamos en presente ya que tenemos conocimiento que la Secretaría de la Reforma Agraria aún tiene pendiente el cumplimiento de ejecutorias cuyos efectos son el restitutorio. Cumplimentación que se traduce en el desalojo de grupos campesinos que han permanecido por mucho tiempo radicando y explotando las tierras propiedad privada protegidas por la justicia federal.

b) En cuantos a los actos negativos, la segunda parte del artículo 80 de la Ley de Amparo dice que, el efecto de la ejecutoria será obligar a la autoridad responsable a que obre en sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

De acuerdo a la naturaleza de los actos negativos, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación explica que son aquellos en los que la autoridad responsable se rehusa a hacer algo.⁹⁸

⁹⁸ Octava época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo V segunda parte-1, tesis aislada no. 225,380, p. 49.

Asimismo encontramos la siguiente tesis que define en que consisten los actos negativos:

"ACTOS NEGATIVOS, NO BASTA LA SOLA AFIRMACIÓN DEL QUEJOSO PARA DARLES EL CARÁCTER DE.

Para que se considere un acto como negativo debe de tener ese carácter por naturaleza y no porque el quejoso lo afirme. Ahora bien, son actos negativos aquellas abstenciones de la autoridad que se producen al no realizar los actos que la ley le ordena y deben distinguirse de los motivos aducidos de inconstitucionalidad, los cuales pueden implicar omisiones. Por lo tanto, si el acto reclamado en un Juicio de Amparo se hace consistir en una inspección que, se pretende, fue realizada sin orden y sin formalidades legales correspondientes, debe considerarse que se trata de un hecho que por su propia naturaleza constituye acto positivo y que las omisiones son los motivos de inconstitucionalidad invocados".⁹⁹

Citaremos como ejemplo de un acto negativo, la actuación de la Secretaría de la Reforma Agraria frente a lo que disponía el artículo 219, de la Ley Federal de Reforma Agraria ya abrogada pero de aplicación transitoria porque actualmente conforme a este artículo, se desahogan las solicitudes de indemnización en trámite, aún las resoluciones emitidas por el Tribunal Superior Agrario.

Como lo mencionamos en el Capítulo II en nuestra opinión, las afectaciones agrarias se trataban de expropiaciones. El Estado sustraía el predio del régimen privado para después entregarla a un núcleo de población carente de tierras (causa justificada), esto es lo que en forma genérica se denominaba reparto agrario.

El antiguo artículo 27 Constitucional en su fracción XIV párrafo segundo y el artículo 219 de la Ley Federal de Reforma Agraria, ambos derogados, establecían que los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que le sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho debería ser ejercitado por los interesados dentro del plazo de un año, a contar

⁹⁹ Octava época, Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo II primera parte, tesis aislada no. 207,447, p. 195.

desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida.¹⁰⁰

Cuando los propietarios afectados ejercían este derecho al pago indemnizatorio, lo tenían que hacer por escrito ante la Secretaría de la Reforma Agraria. Ni la Constitución ni la Ley Federal de Reforma Agraria determinan un plazo para que la autoridad administrativa diera a conocer su resolución acerca de la procedencia o improcedencia de la solicitud del pago. Esta omisión y el transcurso del tiempo orillaba a los promoventes a interponer juicios de garantías con el propósito de que a través de una resolución judicial, la autoridad responsable se viera obligada a dar contestación a su petición, es decir, hacían valer la garantía consagrada por el artículo 8° Constitucional.

Si bien, las disposiciones agrarias no regularon un procedimiento, plazos y trámites claros que concluyeran con una resolución favorable o contraria a la pretensión de los propietarios afectados, la autoridad agraria debía responder en tiempo para no prolongar la indefinición en la que se encontraban los peticionarios. Cuando el quejoso aportaba los medios de probanza mediante los cuales acreditaba: que solicitó el pago en tiempo y forma, tener interés jurídico, haber una relación coincidente entre predio, superficie y afectación agraria y demostrar la omisión de la resolución correspondiente, se entiende que se trata de un reclamo, por la abstención de hacer algo y por lo tanto estamos ante la presencia de actos negativos.

3.5.3. La negativa del amparo

Llamadas también desestimatorias, y al igual que las que conceden, estudian el fondo del asunto. El juez de amparo resuelve en sentido contrario a las pretensiones del quejoso, esto es, declara que el acto de autoridad que señaló como reclamado no viola su esfera jurídica y por lo tanto es constitucional, en este sentido, las autoridades responsables están libres para actuar conforme a sus atribuciones ejecutando el acto, siendo aplicable la siguiente tesis jurisprudencial:

¹⁰⁰ Cfr. Secretaría de la Reforma Agraria, Reforma Integral, Consolidación del Reparto, México, 1988, p. 213.

"SENTENCIA DENEGATORIA DE AMPARO CARECE DE EJECUCIÓN.

El juez de distrito no tiene porqué exigir el cumplimiento de ejecutorias de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de las cuales se niega a los quejosos la protección constitucional que solicitaron, ya que las sentencias o ejecutorias que nieguen el amparo a los quejosos, no tienen ejecución atento a lo dispuesto por el artículo 104 de la Ley de Amparo interpretado a contrario sensu."¹⁰¹

3.5.4. Efecto de las sentencias en amparo contra leyes

En cuanto a los alcances legales de las sentencias que se pronuncian en tratándose de normas generales, abstractas e impersonales transcribiremos la siguiente jurisprudencia que nos parece didáctica:

"LEYES, AMPARO CONTRA, EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN.

La decisión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley que se tome en una sentencia de amparo que ha causado ejecutoria, constituye cosa juzgada. Consecuentemente, si se concedió el amparo, el efecto inmediato será nulificar la validez jurídica de la ley reclamada en relación con el quejoso y si el juicio se promovió con motivo del primer acto de aplicación, éste también será contrario al orden constitucional; dentro del mismo supuesto de concesión del amparo, ninguna autoridad puede volverle aplicar válidamente la norma jurídica que ya se juzgó, dado que la situación jurídica del quejoso se rige por la sentencia protectora. En cambio, cuando el fallo es desfavorable respecto de la ley, las autoridades pueden aplicársela válidamente; por ello, una vez que el juicio de garantías se ha promovido contra la ley y se obtiene pronunciamiento de fondo, sea que se conceda o se niegue la protección solicitada en sentencia ejecutoria, la decisión sobre su

¹⁰¹ Séptima época, Semanario Judicial de la Federación, Instancia Segunada Sala, Tomo común al pleno y a las salas, volumen 139-144 tercera parte, p. 457.

congruencia o incongruencia con el orden constitucional se ha convertido en cosa juzgada.¹⁰²

3.6. Sentencia ejecutoriada

La sentencia ejecutoriada dictada por los jueces de amparo, es aquella que no puede ser alterada o impugnada por ningún medio jurídico ordinario o extraordinario que resuelve la controversia planteada y que constituye la verdad legal.¹⁰³

La verdad legal es la que el juzgador pronuncia a través de su resolución, con carácter de inmodificable y que las partes en el juicio deben de acatar. La verdad legal se dice respecto de la controversia planteada, es decir, el juzgador debe de estudiar cada uno de los actos reclamados a menos de que se actualizara algunas de las causales de improcedencia que por ser de orden público se estudiara de inicio, porque existe la posibilidad de presentarse alguna causa que impida que se continúe con el juicio.

En ese orden de ideas, cuando se emite una sentencia ejecutoriada y el juzgador resuelve de fondo la controversia, ésta constituye cosa juzgada.

Cuando una sentencia de sobreseimiento, no resuelve alguno de los puntos que constituyen la litis, podemos decir que respecto a ellos no hay cosa juzgada, y queda el quejoso en posibilidad de impugnar nuevamente el acto reclamado, teniendo cuidado en los plazos, para que no precluya el derecho y se haga inejecutable la acción de amparo.

Para que opere la cosa juzgada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala en la siguiente jurisprudencia los requisitos:

"COSA JUZGADA EN EL JUICIO DE GARANTÍAS. REQUISITOS QUE SE NECESITAN PARA QUE OPERE LA.

Para la existencia de cosa juzgada en el juicio de amparo, es necesario que con anterioridad se haya promovido otro

¹⁰² Octava época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo III primera parte, Tesis p./J. 31 5/1989, p. 228.

¹⁰³ Cfr. Burgoa, Ignacio, El Juicio de Amparo, Ibidem, p. 537.

juicio de garantías en el que se haya hecho un pronunciamiento de derecho entre las mismas partes, sobre las mismas acciones, la misma cosa o causa de pedir; debiendo existir por ende, identidad de las partes, de objetos o cosas materia de los juicios de que se trate e identidad en la causa de pedir o hecho jurídico generador del derecho que se haga valer."¹⁰⁴

Por otro lado, las sentencias causan ejecutoria por declaratoria judicial o por ministerio de ley.

El Código Federal de Procedimientos Civiles, señala en sus artículos 356 y 357, las reglas para que una sentencia cause ejecutoria estableciendo lo siguiente:

"Artículo 356: Causan ejecutoria las siguientes sentencias:

- I. Las que no admitan ningún recurso;
- II. Las que, admitiendo algún recurso, no fueren recurridas, o, habiéndolo sido, se haya declarado desierto el interpuesto, o haya desistido el recurrente de él; y
- III. Las consentidas expresamente por las partes, su representante legítimo o sus mandatarios con poder bastante."

"Artículo 357: En los casos de las fracciones I y III del artículo anterior, las sentencias causan ejecutoria por ministerio de Ley; en los casos de las fracciones II se requieren declaración judicial, la que será hecha a petición de parte. La declaración se hará por el tribunal de apelación, en la resolución que declare desierto el recurso. Si la sentencia no fuere recurrida, previa certificación de esta circunstancia por la Secretaría, la declaración la hará el tribunal que la haya pronunciado, y en caso de desistimiento, será hecha por el tribunal ante el que se haya hecho valer.

La declaración de que una sentencia ha causado ejecutoria no admite ningún recurso."

¹⁰⁴ Novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Tomo IV, noviembre de 1996, Tesis XX.95 K, p. 420.

Siguiendo las reglas de los artículos antes transcritos, la sentencia que dicta un Tribunal Colegiado en amparo directo, causa ejecutoria por ministerio de ley, es decir, no se requiere de una declaración judicial. Esto en razón de que se ubica en la fracción I del artículo 356; ya que los amparos directos no admiten recurso de revisión en contra de sus sentencias, a menos de que se ubiquen dentro de caso de excepción (aspectos constitucionales) en esta hipótesis cabe el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual una vez que dicta su resolución causará ejecutoria por ministerio de ley. Pero si no se interpone recurso de revisión en contra de una sentencia dictada por el Tribunal Colegiado (continuando en el caso de excepción) si se tendrá que dictar una declaratoria judicial para que la sentencia sea definitiva.¹⁰⁵

Las resoluciones que emiten los Tribunales Colegiado de Circuito en los recursos de revisión en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito en los amparos indirectos, también causan ejecutoria por ministerio de ley.

No así las sentencias que dictan los jueces de distrito en juicios de amparo indirecto respecto de las cuales existe la posibilidad de que se promueva el recurso de revisión; en estos casos se requiere de una declaratoria judicial para que cause ejecutoria ya que este es el supuesto de la fracción II del artículo 356. Sea cual fuere el sentido de la sentencia puede ser impugnada por cualquiera de las partes que le cause agravio, pero al no interponerse el recurso, se entiende como un consentimiento tácito del fallo o bien, no estando de acuerdo con él la parte interesada por descuido o cualquier otra razón, deja correr el término de su interposición y por lo tanto precluye el derecho de hacer valer el recurso.

Continuando con la fracción II del artículo 356 una vez que se encuentra en trámite el recurso de revisión y la parte recurrente se desiste de manera expresa de la instancia debe emitirse la declaración judicial por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por el Tribunal Colegiado que está conociendo, que la sentencia emitido por el Juez de Distrito ha causado ejecutoria.

¹⁰⁵ Octava época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XII agosto, p. 569.

El Dr. Ignacio Burgoa no está de acuerdo con lo que señala el artículo 357 del Código Federal de Procedimiento Civiles al señalar que las sentencias consentidas expresamente por las partes, su representante legítimo o sus mandatarios con poder bastante, causan ejecutoria por ministerio de Ley. Sostiene que el consentimiento expreso debe de manifestarse por escrito; por lo que el juzgador al constatar esa voluntad está propiamente formulando la declaración de que la sentencia de que se trata ha sido consentida, o lo que es lo mismo que ha causado ejecutoria, apoyándose de que en un procedimiento escrito las manifestaciones verbales ni los signo inequívocos son elementos idóneos para establecer el consentimiento expreso respecto de una sentencia, concluyendo que requieren de una declaración judicial que demuestre el consentimiento expreso en los términos del artículo 1803 del Código Civil,¹⁰⁶ el cual establece: "...El consentimiento puede ser expreso tácito. Es expreso cuando se manifiesta verbalmente, por escrito o por signo inequívocos..."

3.7. Integración de las sentencias

Como ya hemos dicho las sentencias dirimen la controversia y concluyen con el proceso constitucional ya sea en el sentido de conceder o negar al quejoso la protección de la justicia federal o bien, decretando el sobreseimiento del juicio, pero cualquiera que sea el sentido del fallo, éste debe de estar fundado y motivado.

El artículo 77 de la Ley de Amparo lista el contenido de la sentencias:

- I. La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, y la apreciación de las pruebas contundentes para tenerlos o no por demostrados.
- II. Los fundamentos legales en que se apoyen para sobreseer en el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado; y
- III. Los puntos resolutivos con que deben terminar, concretándose en ellos, con claridad y precisión, el acto o actos por los que sobreseer, conceda o niegue el amparo.

¹⁰⁶ Cfr. Burgoa, Ignacio, El Juicio de amparo, Ibidem, p. 340.

Todas las sentencias que se dictan en los cuadernos principales o incidentales, por los jueces de distrito en amparos indirectos, por los magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito en amparo directo o por los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación actuando en Pleno o a través de las Salas, están compuestas de tres capítulos: resultandos, considerandos y puntos resolutiveos.

En los resultandos se exponen los hechos, fecha de la demanda, descripción de los actos señalados como reclamados, de los conceptos de violación, de los sucesos, etc. En los considerandos y sin lugar a dudas es la parte más importante de la sentencia se da una valoración de las pruebas aportadas por las partes, en tratándose de los juicios en amparo indirecto; se exponen los razonamientos lógico-jurídicos que llevan al juez de amparo a determinar que existe una violación en la esfera jurídica del gobernado, a definir que el acto es constitucional y por lo tanto niegue el amparo solicitado o bien a exponer las causas por las cuales decretó el sobreseimiento en el juicio. El análisis y comprensión de los considerandos llevan a las partes a entender cual es el efecto de la sentencia y la causa por la cual el juzgador resolvió el juicio en ese sentido, además de contener el fundamento legal en que basa su resolución. Y los puntos resolutiveos expresan como concluyó el juicio.

Capítulo IV EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO Y EL INCIDENTE DE PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS

4.1. Introducción

La sentencia que causa ejecutoria es la verdad legal, es cosa juzgada, y debe cumplirse; para el desarrollo de este capítulo interesan las ejecutorias que imponen a la autoridad una obligaciones de dar, hacer o no hacer, es decir, las que conceden la protección de la justicia federal, ya que las que niegan el amparo y las que sobreseen el juicio, carecen de ejecución como lo vimos en el capítulo anterior, al ser declarativas.

Siendo el objetivo del juicio de amparo el control constitucional y el respeto de las garantías constitucionales contenidas en nuestra Ley Fundamental; al Estado le interesa que se cumplan las sentencias en los términos del artículo 80 de la Ley de Amparo, restablecer las cosas al estado que se encontraban antes de producirse la violación de garantías individuales y es al Poder Judicial de la Federación al que le corresponde el eficaz y oportuno cumplimiento de las mismas.

La Ley de Amparo contiene en el Libro Primero, Título Primero, el Capítulo XII denominado "De la ejecución de las sentencias" cuyos preceptos regulan la tramitación así como los procedimientos previstos para lograr el cumplimiento de las sentencias y prevé las sanciones a las autoridades que no cumplan con los fallos.

4.2. El carácter de orden público y de interés social de las sentencias

De la interpretación a los artículos 105, 108 y 113 de la Ley de Amparo se infiere que el restablecimiento de las garantías violadas mediante la ejecución de las sentencias de amparo, es de orden público.

El acatamiento de una sentencia o su ejecución, le interesa al quejoso, a la sociedad y al Estado.

Carlos Arellano García exalta la importancia de su cumplimiento a través de lo dicho por Ignacio L. Vallarta:

"De nada serviría que una ejecutoria declarara anticonstitucional y nulo un acto dado; de nada aprovecharía al quejoso que la ley le diera el derecho de que se restituyesen las cosas al estado que tenían antes de violarse la constitución, si la sentencia no se llevara a puro y debido efecto, si no hubiera una autoridad encargada de su ejecución. Desde este punto de verdad importante no se ha olvidado la ley, sino por el contrario, contiene las disposiciones que creyó bastantes a asegurar en todos casos el cumplimiento de la ejecutoria." ¹⁰⁷

Para el quejoso, es importante porque a través del cumplimiento de la ejecutoria que le concedió el amparo, se restituye la garantía violada y se protege su esfera jurídica, de lo contrario, se sentiría frustrado el haber accionado al órgano jurisdiccional por causa de una afectación en su esfera jurídica, o en los derechos derivados de la distribución competencial entre la Federación y los Estados; lo cual lo llevó a realizar una fuerte erogación para la contratación de un abogado perito en la materia y no olvidemos que en ocasiones los juicios de amparo tardan en resolverse.

A la sociedad le interesa porque la ejecución de una sentencia, garantiza la observancia de la Constitución, esto es, la salvaguarda de las garantías constitucionales le permiten a todo gobernado actuar libremente en tanto no está prohibido por la ley y confiar en que las autoridades no deberán realizar actos inconstitucionales.

Al Estado Mexicano le importa que se acaten los fallos que emite el Poder Judicial de la Federación toda vez que es el órgano del Estado a quien le corresponde el control constitucional que es la Ley Suprema de nuestro país, y como ya dijimos el Estado se manifiesta por medio de los tres poderes de la Federación.

4.3. Cumplimiento de las sentencias

La mayoría de los autores, entre ellos, Alfonso Noriega¹⁰⁸ comparten con la distinción que hace el Dr. Burgoa entre ejecución y

¹⁰⁷ Arellano, García, Carlos, El Juicio de amparo, Editorial Porrúa, 2ª. Edición, México, 1983, p. 812.

¹⁰⁸ Cfr. Noriega Alfonso, Lecciones de Amparo, Editorial Porrúa, 1ª. Edición, México, 1975, p. 738.

cumplimiento de las sentencias de amparo; diferencia que no maneja la Ley de Amparo.

Nos sumamos a estos criterios, que consideran al cumplimiento, como el acatamiento de la sentencia por la autoridad condenada sin que sea forzoso, y a la ejecución como un acto de imperio por quien dictó la sentencia o por quien la ley señala para ese efecto, esto es, los tribunales de amparo están a cargo del cumplimiento forzoso de la sentencia por parte de la autoridad que fue condenada (señalada como responsable).¹⁰⁹

Ya mencionamos en el punto 3.5. denominado "Los efectos de la sentencia" del capítulo III, que el alcance protector depende si los actos son positivos o negativos, lo que determinará si la responsable en cumplimiento a la ejecutoria tendrá a su cargo obligaciones de dar, hacer o no hacer, sin embargo, también se constreñirá a las violaciones constitucionales que se cometieron y contra las cuales se concedió el amparo al gobernado, para lo cual nos apearemos a la clasificación que hace el Dr. Burgoa:

- Violaciones formales
- Violaciones cometidas durante el procedimiento
- Violaciones materiales

Las violaciones formales se dan cuando los actos reclamados carecen de fundamentación y motivación legal. Será formal, cuando la autoridad viole la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional. En el primer caso la concesión del amparo será para el efecto de que la autoridad responsable, deje insubsistente la resolución impugnada y dicte otra en la que funde y motive el acto, sin perjuicio de que dicte nueva resolución, la autoridad en ejercicio de sus funciones resuelva en el mismo sentido que la anterior que provocó el ejercicio de la acción constitucional, o bien en sentido diferente. En cuanto a la violación de la garantía de audiencia la autoridad deberá de acuerdo con el artículo 80 de la Ley de Amparo, volver las cosas como se encontraban antes de que se cometiera esta violación y brinde al quejoso la oportunidad de defenderse y aportar las pruebas correspondientes para que la autoridad esté en posibilidad de dictar una nueva resolución independientemente de su sentido, pues la

¹⁰⁹ Cfr. Burgoa, Ignacio, El Juicio de amparo, Ibidem, p. 558.

autoridad responsable queda en plena jurisdicción para decidir la controversia tomando en cuenta los nuevos elementos de prueba, es lo que se conoce como la concesión del amparo en forma lisa y llana.

Las violaciones cometidas durante un procedimiento judicial o administrativo seguido en forma de juicio, se refieren a la violación de un derecho procesal, es decir, de una ley adjetiva y que trasciende en la decisión definitiva, el efecto protector de la sentencia será dejar insubsistente todo lo actuado a partir de que se cometió la violación al derecho procesal en contra del quejoso y reponer el procedimiento desde ese momento.

Las violaciones materiales las encontramos cuando:

La autoridad señalada como responsable, es incompetente para emitir o realizar el acto que se tachó como violatorio, por lo que en cumplimiento a la ejecutoria deberá dejar inexistente todo lo actuado. De igual manera, será violación material, cuando la fundamentación y motivación de la resolución, es decir, las razones que se expresan no se adecuan al caso concreto y por lo tanto se violan las garantías 14 y 16 constitucionales, en consecuencia el alcance de la sentencia será que la responsable deje insubsistente la resolución, además de no poder dictar una nueva apegándose bajo los mismos preceptos legales. Esto mismo sucede cuando se concede el amparo contra leyes o reglamentos que son considerados como inconstitucionales, así como por actos inconstitucionales realizados por las autoridades. Esta inconstitucionalidad es declarada a través del juicio de garantías, por lo que el alcance del amparo será la inaplicación de la norma general inconstitucional, así como la destrucción de los efectos y consecuencias.¹¹⁰

4.3.1. Procedimiento para el cumplimiento de las sentencias

Habrà que distinguir entre el procedimiento de ejecución de las sentencias y el trámite normal para que se cumplan. Esto es, el artículo 104 de la Ley de Amparo, se refiere propiamente a los pasos que se deben de seguir para que las responsables se avoquen a obedecerla

¹¹⁰ Cfr. Burgoa, Ignacio, El Juicio de amparo, Ibdem, p. 557.

antes de que se inicie al procedimiento de ejecución. Siendo lo primero por realizar:

A) Notificación

El artículo 104 de la Ley de Amparo, establece:

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

En casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, podrá ordenarse por vía telegráfica el cumplimiento de la ejecutoria, sin perjuicio de comunicarla íntegramente, conforme al párrafo anterior.

En el propio oficio que se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia."

Como presupuesto para que el juez federal requiera a la autoridad el cumplimiento, es que la sentencia haya causado ejecutoria y como lo señala el mismo precepto, es obligación del juez de amparo comunicarla de oficio y de inmediato a las partes.

La segunda parte de este artículo, faculta al juez a notificar vía telegráfica el sentido de la ejecutoria y tal medio será utilizado cuando los actos importen peligro a la privación de la vida o ataque a la libertad personal, así como los que menciona el artículo 22 Constitucional toda vez que se tratan de actos urgentes que causan perjuicio al quejoso beneficiado con el fallo de amparo, no obstante lo anterior, el juez por oficio comunicará la sentencia dictada y prevendrá sobre su ejecución.

Además de la notificación del sentido de la ejecutoria, el juez del conocimiento en el mismo oficio, previene a la responsable a cumplir de inmediato y le da un plazo para que informe acerca de los actos que está llevando a cabo para lograr el acatamiento.

B) Plazo de para cumplir

El artículo 105 de la Ley de Amparo, señala el término para que las autoridades responsables cumplan con la ejecutoria de amparo, siendo este de veinticuatro horas cuando la naturaleza del acto lo permita, o bien, para que informe si se encuentra en vías de cumplimiento. Este término empieza a computarse a partir de que la autoridad recibe el oficio de notificación.

Esto es, una vez que la autoridad recibe la notificación, tiene que restablecer de inmediato al quejoso en la garantía violada de acuerdo a los efectos de la ejecutoria cuando la naturaleza del acto lo permita, e informarlo al juez federal.

Pero en el caso de que el cumplimiento implique una o más actos a realizar, que por su naturaleza no puedan agotarse en el plazo de veinticuatro horas, estos tienen que ser los necesarios y que tienda al cumplimiento de la sentencia de lo contrario, se consideraran como evasivas y corre el riesgo de que se inicie el incidente de inejecución de sentencia.

Si transcurrido el plazo antes mencionado, aún no se acata o no se encuentra en vías de cumplimiento, el juez federal de oficio o a petición de parte deberá dirigirse al superior jerárquico inmediato de la autoridad responsable, para que obligue a ésta; y si el superior no atiendiere el requerimiento se requerirá a su vez al superior jerárquico de éste último.

En el supuesto que no tuviere superior jerárquico se deberá nuevamente requerir a la responsable el inmediato cumplimiento.¹¹¹

¹¹¹ Nrolega, Alfonso, Lecciones de amparo, Ibidem, p. 740.

C) El cumplimiento de las sentencias por las diversas autoridades

De la lectura al artículo 107 de la Ley de Amparo se desprende que no sólo las autoridades que fueron señaladas como responsables deberán de cumplir con las sentencias de amparo, sino también aquellas que intervienen en su ejecución.

En este sentido encontramos la siguiente tesis jurisprudencial que a la letra dice:

"EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. A ELLA ESTAN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES, AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO.

Las ejecutorias de amparo deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que, por razón de sus funciones, deba intervenir en su ejecución, pues atenta la parte final del primer párrafo del artículo 107 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el juicio de garantías está obligada a cumplir la sentencia de amparo, sino cualquiera otra autoridad que, por sus funciones, tenga que intervenir en la ejecución de este fallo."¹¹²

La jurisprudencia obliga no sólo a las autoridades que resultaron condenadas a través de la sentencia que dictó el juez de amparo, sino a sus inferiores jerárquicos y a las que por sus funciones y atribuciones realicen lo necesario para cumplimentar el fallo, o bien, puede darse el caso de que incluso sean autoridades que por diversas circunstanciales específicas estén en posibilidad de darle cumplimiento.

Hay que aclarar que los tribunales de amparo también pueden cumplir con las ejecutorias pero siempre y cuando se encuentren en el procedimiento de ejecución de sentencia, esto es, una vez que las autoridades responsables no hayan acatado los fallos y de acuerdo con el artículo 111 de la Ley de Amparo los jueces federales podrán

¹¹² Quinta Epoca, Instancia: Tercera Sala, Apéndice de 1995, Tomo VI, Parte SCJN, Tesis 236, p. 159.

comisionar al Secretario o al Actuario del propio juzgado para que den cumplimiento a la propia ejecutoria, cuando la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, el mismo juez de distrito o el magistrado designado por el Tribunal Colegiado de Circuito, se constituirán en el lugar en que deba de dársele cumplimiento, para ejecutarla por sí mismo y en el caso de que lo considere pertinente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública.

D) Cumplimiento de las sentencias de amparo frente a terceros

De acuerdo con la doctrina y la legislación aplicable en la materia, las ejecutorias deben de acatarse sin que ningún particular o autoridad se oponga a ello, siendo además improcedente un juicio de garantías en contra de los actos de ejecución de las sentencias tal y como lo dispone la Fracción I, del artículo 73, de la Ley de Amparo. No se puede promover un amparo en contra de las resoluciones o de los actos encaminados al cumplimiento de las sentencias aún y cuando afecten a terceras personas.

Sin embargo, encontramos que pueden haber terceros extraños al juicio de amparo que tengan interés en que no se ejecute la sentencia, ya que de lo contrario podría ocasionárseles algún perjuicio.

A estos sujetos habrá que distinguirlos de los causahabientes y para tal efecto el Dr. Burgoa, los define en términos generales: "...causante", transmite a otra a título universal o particular, llamada "causahabiente", un derecho o un bien mueble o inmueble." ¹¹³

"En cuanto a la causahabencia procesal, de bienes o derechos litigiosos, se crea cuando la transmisión se haya efectuado con posterioridad a la promoción del juicio y en consecuencia el causahabiente queda sometido a las decisiones judiciales respectivas".¹¹⁴

En este orden de ideas, se ejecutará una sentencia de amparo y surtirá todos sus efectos jurídicos, aún frente al causahabiente del quejoso o del tercero perjudicado ya que se considera como parte en el juicio y

¹¹³ Burgoa, Ignacio, El juicio de amparo, Ibidem, p. 544.

¹¹⁴ Burgoa, Ignacio, El juicio de amparo, Ibidem, p. 545.

de existir un defectuoso o excesivo cumplimiento de la sentencia podrá promover el recurso de queja con fundamento en los artículos 95 fracciones IV y IX y 96 de la Ley de Amparo.

Los terceros extraños son aquellos que no intervinieron en el procedimiento constitucional y por lo mismo no son partes en el juicio. Ellos tienen como único medio de defensa, el recurso de queja por defecto o exceso de ejecución, previsto en los artículos mencionados en el párrafo anterior. Para la procedencia de dicho recurso, el tercero extraño tiene que acreditar los siguientes supuestos:

- a) Que la ejecutoria de una sentencia de amparo cause al tercero extraño un agravio y que lo justifique legalmente; y
- b) Que se trate de exceso o defecto de ejecución.

El Dr. Burgoa sostiene que al tercero extraño se le deja en estado de indefensión en contra de la sentencia en si misma, toda vez que el único medio de defensa que tiene, es el recurso de queja, cuando la autoridad cumple defectuosa o excesivamente la sentencia, esto es, únicamente por el indebido e inexacto cumplimiento de la sentencia pero si no se coloca en este supuesto, carece de los medios de defensa que la Ley de Amparo prevé. Afirmo que se viola la garantía contenida en el artículo 14 Constitucional ya que sin previo juicio, sin darle oportunidad de defensa se le puede privar de posesiones, derechos, propiedades, etc.¹¹⁵

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado de acuerdo a la siguiente tesis jurisprudencial:

"EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO CONTRA TERCEROS DE BUENA FE.

Tratándose del cumplimiento de un fallo que concede la protección constitucional, ni aun los terceros que hayan adquirido de buena fe derechos que se lesionen con la ejecución del fallo protector, pueden entorpecer la ejecución del mismo."¹¹⁶

¹¹⁵ Cfr. Burgoa Ignacio, El Juicio de amparo, Ibidem, p. 547.

¹¹⁶ Quinta Epoca, Segunda Sala, Apéndice de 1995, Tomo VI, Parte SCJN, Tesis 238, p. 160.

En nuestra opinión, el criterio del Dr. Burgoa y de la Suprema Corte de la Nación son posturas válidas, si consideramos que nadie puede ser privado de sus posesiones, derechos o propiedades mediante un juicio en el que sea escuchado y dándole la oportunidad de aportar las pruebas que sustenten su pretensión, aunado que puede ocurrir de que el tercero afectado está conociendo del juicio hasta el momento en que se ejecuta la sentencia, estas pueden ser las situaciones que preocupen a los juristas que señalan la inconstitucionalidad del artículo 95 de la Ley de Amparo.

El criterio del Poder Judicial obedece a lo que establece el artículo 80 de la Ley de Amparo y creemos que es correcto si consideramos que el cumplimiento de las sentencias es de orden público y de interés social. El eficaz acatamiento de las ejecutorias se traduce al respeto de la Constitución y a las garantías individuales.

4.4. Procedimientos para la ejecución de sentencias

De acuerdo con lo que se ha expuesto las autoridades deben de cumplir con las sentencias de amparo, de lo contrario la Ley de Amparo prevé procedimientos tendientes a su ejecución. De la lectura a los artículos aplicables, surgen varios supuestos que determinan la procedencia de incidentes o de recursos, los cuales son excluyentes entre sí. Siendo los siguientes:

- a) Si la autoridad evade o retarda el cumplimiento del fallo. Incidente de inejecución de sentencia previsto en el párrafo segundo del artículo 105.
- b) Si el juez de conocimiento resuelve que la autoridad cumplió con la ejecutoria y la parte interesada no estuviere conforme. El incidente de inconformidad de acuerdo con el tercer párrafo del artículo 105.
- c) Si el quejoso elige que la sentencia se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios. Incidente de cumplimiento sustituto previsto en el cuarto párrafo del artículo 105.
- d) Si la autoridad cumple la sentencia en forma excesiva o defectuosamente. Recurso de queja con fundamento en el artículo 95 fracciones IV y IX.

- e) Si la autoridad reitera la conducta declarada como inconstitucional. Incidente de repetición del acto reclamado.¹¹⁷

4.4.1. Incidente de inexecución de sentencia

A) Concepto y generalidades

La palabra incidente deriva del latín, *incido* *incidens* (acontecer, interrumpir, suspender) significa en su acepción más amplia, lo que sobreviene accesoriamente en algún asunto o negocio fuera de lo principal.¹¹⁸

Jean Claude Tron Petit, define en forma genérica al incidente como: "Esencialmente son un miniproceso que, en forma de juicio, se da dentro de un proceso principal en el que satisfacen las formalidades esenciales del procedimiento, cuya finalidad es resolver algún obstáculo de carácter procesal y excepcionalmente de fondo o sustantivo que impide o dificulta la tramitación y ejecución del juicio principal."¹¹⁹

El incidente de inexecución de sentencia previsto en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional y en los artículos del 105 al 108 de la Ley de Amparo, procede cuando:

- La autoridad responsable desacata la sentencia a pesar de los múltiples requerimientos que le hace el juez de distrito, y se traduce en una omisión absoluta respecto de las obligaciones que tiene a su cargo.
- La responsable incurre en una conducta evasiva reflejada en actos intrascendentes que retardan el eficaz cumplimiento del fallo o bien en la aplicación de procedimientos ilegales, esto es, la autoridad incurre en trámites o exigencias que no están permitidas por la ley; y

¹¹⁷ Cfr. Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, octubre de 1995, Tesis P. LXIV/95, p. 160.

¹¹⁸ Pallares, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, 21ª. Edición, México, 1994, p. 410.

¹¹⁹ Tron Petit, Jean Claude, Manual de los incidentes en el juicio de amparo, Editorial Themis, 1ª. Edición, México, 1997, p. 12.

- Cuando la autoridad reitera el acto inconstitucional.

Acorde con lo anterior, encontramos la siguiente tesis:

"INCIDENTES DE INEJECUCIÓN E INCONFORMIDAD. PARA ESTIMAR QUE EXISTE "PRINCIPIO DE EJECUCIÓN" QUE HAGA PROCEDENTE LA QUEJA, NO BASTAN ACTOS PRELIMINARES O PREPARATORIOS, SINO LA REALIZACIÓN DE AQUELLOS QUE TRASCIENDEN AL NÚCLEO ESENCIAL DE LA OBLIGACIÓN EXIGIDA, CON LA CLARA INTENCIÓN DE AGOTAR EL CUMPLIMIENTO.

Este tribunal decide apartarse del criterio sostenido en la tesis que con el título de: "INCONFORMIDADES PREVISTAS POR EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 105 DE LA LEY DE AMPARO E INCIDENTES DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA, REQUIEREN, COMO PRESUPUESTO NECESARIO, LA IMPUTACIÓN DE UNA ACTITUD ABSTENCINISTA TOTAL POR PARTE DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE PARA ACATAR LA EJECUTORIA DE AMPARO", está publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos ochenta y ocho, Primera Parte, página ochocientos veintiocho, pues un nuevo examen de la fracción XVI del artículo 107 constitucional vigente, en relación con el sistema previsto en la Ley de Amparo para lograr el cumplimiento de las sentencias protectoras, específicamente en sus artículos 95, fracciones II a V, 105, 106 y 107, muestra que los incidentes de inejecución y de inconformidad deben estimarse procedentes no sólo en el supuesto de que exista una abstención total de la autoridad responsable obligada a cumplir la sentencia, sino también en aquellos casos en que dicha autoridad realiza actos que no constituyen el núcleo esencial de la prestación en la cual se traduce la garantía que se estimó violada en la sentencia, es decir, que se limita a desarrollar actos intrascendentes, preliminares o secundarios que crean la apariencia de que se está cumpliendo el fallo, toda vez que sólo admitiendo la procedencia de tales incidentes, se hace efectivo el derecho del quejoso de someter a la consideración de este Alto Tribunal la conducta de la autoridad responsable que a través de evasivas y actos de escasa eficacia, pretende eludir el cumplimiento del fallo protector, lo que no podría lograrse a través del recurso de

queja por defecto o exceso en la ejecución, ya que su substanciación en ningún caso conduciría a imponer la sanción prevista en el precepto constitucional en cita; en este sentido, habrá "principio de ejecución" y serán improcedentes por tal motivo los incidentes de inejecución y de inconformidad, por surtirse los supuestos del recurso de queja, cuando se advierta que la autoridad responsable ha realizado cuando menos en parte, aquella prestación que es la esencial para restituir al quejoso en el goce de la garantía violada, considerando la naturaleza del bien fundamentalmente protegido o resguardado en la ejecutoria de amparo, que es el núcleo de la restitución en la garantía violada, el tipo de actos u omisiones de las autoridades necesarias para restaurar ese bien protegido y su sana intención de acatar el fallo".¹²⁰

Este incidente tiene como finalidad que se ejecute la sentencia obligando a las responsables a restituir al quejoso en la garantía violada, volviendo las cosas en el estado que se encontraban antes de cometerse la violación; ya que de insistir con las evasivas, podrá incluso ser separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito correspondiente.

B) Actos previos y tramitación del incidente de inejecución de sentencia

El incidente tiene dos fases procesales, la primera corresponde al tribunal que conoció del amparo el cual deberá agotar lo siguiente:

Ante la omisión de las responsables de dar cumplimiento a la ejecutoria o de informar al respecto, el juez de distrito, con base al artículo 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrá ordenar la práctica de cualquier diligencia para proveer acerca del cumplimiento. En caso de que persista la desobediencia comisionará al Actuario de Juzgado con el propósito de que cumpla con la sentencia y si es necesario el propio Juez de Distrito o el magistrado designado por el Tribunal Colegiado, se constituirán en el lugar en donde la ejecución deba

¹²⁰ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, octubre 1995, tesis P.LXV/95, p.116.

realizarse, o en su caso solicitarán el auxilio de la fuerza pública. Se exceptúa de lo dispuesto en este párrafo, los casos en que sólo las autoridades responsables puedan dar cumplimiento a la ejecutoria de que se trate y aquellos actos que implican la emisión de una nueva resolución. (artículo 111 de la Ley de Amparo).

Puede suceder que la autoridad responsable rinda su informe acerca del cumplimiento que dio a la ejecutoria; el juez debe de dar vista al quejoso para que manifieste lo que a su derecho convenga y si no está conforme podrá aportar las pruebas y elementos que demuestren que la responsable no acató el fallo protector. Con dicha documentación el juez dará vista a la responsable a efecto de que se exprese al respecto. Además de que el juez podrá ordenar las diligencias que crea convenientes para la debida acreditación del desacato. Una vez hecho lo anterior, el juez resolverá según el caso, que hay defecto o exceso en el cumplimiento, que la autoridad se encuentra en vías de cumplimiento con verdaderos actos y por último que ha sido contumaz en el cumplimiento de la ejecutoria.

El incidente se ventila en forma análoga tanto en amparos indirectos como en los directos, radicando la diferencia, en que en estos últimos, el Tribunal Colegiado dictará las órdenes que sean pertinentes al Juez de Distrito que corresponda a efecto de que lleve a cabo la ejecución forzosa de la sentencia y en este caso quien envía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación del expediente es el Tribunal Colegiado de Circuito.¹²¹

Si de los elementos recabados por el Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito se determinará que la autoridad ha desobedecido la sentencia, de oficio, a petición de parte o bien, o del Ministerio Público, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedándose con una copia certificada del expediente toda vez que no pierden jurisdicción para continuar vigilando el cumplimiento de la ejecutoria.

No existe término para la remisión, ni opera la prescripción extintiva para el quejoso, en razón de que el cumplimiento de las sentencias como ya mencionamos es de orden público y de interés social, por lo

¹²¹ Cfr. Burgoa, Ignacio, El Juicio de amparo, Ibidem, pp. 567-572.

tanto, no puede archivar un expediente sino hasta que esté debidamente acreditado el cumplimiento, de acuerdo con el artículo 113 de la Ley de Amparo:

Artículo 113.- No podrá archivar ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional o apareciere que ya no hay materia para la ejecución. El Ministerio Público cuidará del cumplimiento de esta disposición.

C) Clases de resoluciones que se dictan en los incidentes de inejecución de sentencia

Estas pueden en tres sentidos:

- Sin materia
- Improcedente
- Fundado

Enunciaremos los supuestos de cada uno de ellos, de acuerdo con lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicó en su obra denominada "Manual para lograr el eficaz cumplimiento de las Sentencias de Amparo".¹²²

a) *Queda sin materia* si durante su tramitación:

- 1.- El Tribunal de Amparo informa a la Suprema Corte, que declaró cumplida la sentencia, y lo acredita mediante la remisión del acuerdo respectivo.
- 2.- Las autoridades acreditan ante la Suprema Corte, el cumplimiento del fallo protector.
- 3.- El quejoso manifiesta su deseo de optar por el cumplimiento sustituto, es decir, por el cumplimiento de la ejecutoria a través del pago de daño y perjuicios.
- 4.- Existencia de un convenio extrajudicial o judicial entre el quejoso y las autoridades responsables.

¹²² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Unidad de Gestión y Dictamen de Cumplimiento de Sentencias, Manual para lograr el Eficaz Cumplimiento de las Sentencias de Amparo, 1ª. Edición, México, 1999.

5.- Por manifestación expresa del quejoso mediante escrito ratificado ante la Suprema Corte en el sentido de que se ha dado cumplimiento al fallo protector.

6.- Si el quejoso interpone el recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento.

7.- Si las autoridades responsables acreditan la imposibilidad jurídica y/o material para dar cumplimiento a la ejecutoria.

8.- Por la muerte de quejoso siempre y cuando los actos reclamados afecten exclusivamente sus derechos personales y no trasciendan a sus derechos patrimoniales reclamables por sus herederos.

b) Es *improcedente* si con anterioridad a su tramitación:

1.- Si las autoridades acreditaron ante el juez de distrito o ante el Tribunal Colegiado el cumplimiento dado al fallo protector.

2.- Si el juez del conocimiento declaró cumplida la sentencia y dicha resolución no fue impugnada por ninguna de las partes.

3.- Cuando el quejoso interpuso el recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento y éste fue declarado infundado por haberse cumplido con exactitud la sentencia.

c) Es *fundado* cuando de las constancias de autos se advierte que las autoridades responsables no han acatado la ejecutoria, y por lo tanto son contumaces.

D) Sanción por el desacato

Siendo el incidente de inexecución fundado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, impondrá la sanción prevista en el artículo 107 Constitucional fracción XVI en relación con el segundo párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, en razón de acreditarse que la autoridad responsable desobedeció la sentencia que le concedió al quejoso la protección de la Justicia Federal.

La sanción prevista por el precepto Constitucional, se refiere a la separación del cargo y la consignación ante el Juez de Distrito que corresponda, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación considere que es inexcusable el incumplimiento de la ejecutoria.

Es importante resaltar de la sanción, la consignación ante el Juez de Distrito, toda vez que se trata de una excepción a la facultad exclusiva del Ministerio Público Federal.

Al respecto encontramos las siguientes consideraciones que hace el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vertidas en la siguiente tesis:

"INEJECUCION DE SENTENCIA. SI EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION CONSIDERA QUE UNA AUTORIDAD INCURRIÓ EN ELLA Y DECIDE SEPARARLA DE SU CARGO, DEBE CONSIGNARLA DIRECTAMENTE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA.

Aun cuando de conformidad con lo establecido por los artículos 21 y 102 de la Constitución la regla general en materia de persecución de delitos del orden federal incumbe al Ministerio Público de la Federación, en los casos en que una autoridad insistiere en la repetición del acto reclamado en un juicio de amparo o tratare de eludir el cumplimiento de la sentencia, será el Pleno de la Suprema Corte, una vez que resuelve separarla inmediatamente de su cargo, quién deberá consignarla directamente al juez de Distrito que corresponda para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad. La razón radica en que en esa hipótesis, la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución establece una situación de excepción al señalar claramente que además de la separación inmediata del cargo de la autoridad contumaz será "consignada ante el juez de Distrito que corresponda". Al respecto debe aplicarse el artículo 208 de la Ley de Amparo y no el segundo párrafo del 108 en el que se determina, en relación al mismo supuesto, que se hará la consignación al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente, pues ante dos disposiciones contradictorias en el mismo cuerpo legal, debe atenderse a la que reproduce la disposición constitucional y no a la que se le opone, tomando en cuenta, por un lado, el principio de interpretación de que debe preferirse la norma específica frente a la general y, por otro, que si el Pleno del

más Alto Tribunal de la República llega a la conclusión de que una autoridad incurrió en desacato a una sentencia de amparo y decide separarla de su cargo no puede condicionar su obligación de consignarla penalmente ante el juez de Distrito que corresponda que le impone la Constitución, a la determinación del Ministerio Público, el que, por otra parte, debe tener dentro del proceso respectivo la participación que legalmente le corresponde."¹²³

El delito que se tipifica es el abuso de autoridad, cuyo procedimiento se tramitará con apego a lo que dispone el Código Penal Federal en los párrafos penúltimo y último del artículo 215; procederá su consignación ante el Juez de distrito que corresponda, a efecto de que se libre la orden de aprehensión en contra de la(s) persona(s) -autoridad responsable contumaz- y lograda que sea su aprehensión y puesta a su disposición, lleve a cabo el procedimiento penal respectivo, dando cumplimiento a las garantías del debido proceso legal, así como la intervención que corresponda al Ministerio Público Federal, teniendo la oportunidad, por no tratarse de un delito grave, la posibilidad de autoridad involucrada en el juicio, de acceder a su libertad caucional.

4.4.2.- Incidente de repetición del acto reclamado

Este procedimiento está previsto en el artículo 108 Constitucional y los supuestos para que procede son los siguientes:

- a) La existencia de una sentencia que haya concedido la protección de la Justicia Federal.
- b) La emisión de un nuevo acto por parte de la autoridad responsable, o de sus subordinados, que en cumplimiento de la ejecutoria cometa las mismas violaciones de garantías individuales que se estimaron inconstitucionales en el juicio de garantías.

Una vez que el quejoso es notificado, tiene conocimiento que la autoridad cometió nuevamente mismas las violaciones constitucionales y hasta ese momento está en posibilidades de denunciar ante el juez

¹²³ Octava Epoca, Instancia: Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII-Marzo, Tesis P. XI/91, p. 7.

que conoció del juicio de amparo, que la responsable repitió los actos que ya habían sido señalados como inconstitucionales y que en consecuencia hay nuevamente una afectación en su esfera jurídica.

Ante el juez federal se tramitará el incidente con apego en el Código Federal de Procedimientos Civiles, desahogándose un periodo probatorio en el que escuchando a las partes, el juez decidirá si existe repetición del acto reclamado o no.

Si el sentido de la resolución fuere positivo, el juez remitirá el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

De acuerdo a los criterios jurisprudenciales, el incidente debe de quedar sin materia:

- Si la autoridad responsable restituye al quejoso de la garantía violada.
- Si el juez de amparo emite una resolución que tenga por cumplida la ejecutoria.
- Si la autoridad responsable o su superior jerárquico, en ejercicio de su competencia, dejan sin efectos el acto denunciado como repetitivo.
- Cuando los actos denunciados como reiterativos fueron consentidos por los quejosos.
- Cuando los alcances de la ejecutoria condenan a la autoridad a fundar y motivar su acto y ésta emite uno nuevo subsanando los vicios de forma, no obstante, que ello afecte la esfera jurídica del gobernado.¹²⁴

Se tendrá infundado el incidente, cuando el juez federal considere que del examen comparativo del acto declarado como inconstitucional y aquel que se denunció como reiterativo, se advierta que éstos no contienen exactamente las mismas violaciones por las cuales se otorgó la protección constitucional. En caso de que el quejoso no estuviere de acuerdo podrá inconformarse con este pronunciamiento ante el juez de amparo y solicitar que se remitan los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹²⁴ Cfr Suprema Corte de Justicia de la Nación, Unidad de Gestión y Dictamen de Cumplimiento de Sentencias, Manual para lograr el Eficaz Cumplimiento de las Sentencias de Amparo, *Ibidem*, pp. 178-179.

La aplicación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca de la sanción prevista en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, únicamente ocurrirá cuando se acredite que las autoridades tuvieron la intención de evadir o burlar el cumplimiento del fallo protector, mediante la emisión de un acto que contiene los mismos vicios que los declarados como inconstitucionales, en el juicio de garantías.

En lo relativo al párrafo anterior no remitimos a lo expresado en punto inmediato anterior, de los incidentes de inejecución de sentencia.

4.4.3. Incidente de inconformidad

Previsto en el tercer párrafo del artículo 105 y en el primer párrafo del 108, ambos de la Ley de Amparo. Para su procedencia es necesario que se den los siguientes supuestos:

- a) Contra el pronunciamiento del juez de amparo que tenga por cumplida la ejecutoria.
- b) En contra de la resolución que declare la imposibilidad material y/o jurídica de dar cumplimiento a la ejecutoria.
- c) Cuando el juez declare sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado.

La inconformidad se presentará ante el Juez de Amparo que conoció del asunto, remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto al plazo para interponerla es de 5 días, sin embargo, hay criterios jurisprudenciales en dos sentidos, en cuanto a la forma de computar el plazo de su promoción; el primero, establece que el término empezará contar a partir del día siguiente al de la notificación hecha a la parte quejosa respecto de la resolución, y el otro criterio determina que el plazo deberá contarse a partir del día siguiente en que surte efectos la notificación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá resolver acerca de su admisión y podrá resolver en los siguientes sentidos:

a) Sin materia.

- Si la autoridad responsable acreditó el cumplimiento del fallo protector, o que el quejoso interpuso el recurso de queja por defecto o exceso en el cumplimiento de la sentencia.
- Si la autoridad responsable acreditó que dejó insubsistente el acto reiterativo del declarado como inconstitucional.

b) Infundada.

- Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, advierte que no existe contumacia por parte de las autoridades responsables.
- Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la autoridad responsable no incurrió en la repetición del acto reclamado.

c) Improcedente.

- Cuando se advierta que no se cumplieron los requisitos de procedencia: no haberse interpuesto en el plazo indicado, o bien, no encontrarse legitimada la parte que lo promovió.

d) Fundada.

- Cuando las responsables no han dado cumplimiento a la ejecutoria toda vez que los actos que ha realizado, no trascienden al núcleo de la obligación exigida.
- Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que las responsables si incurrieron en la repetición del acto reclamado. Solo en este supuesto se impondrá la sanción prevista en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional.

4.4.4. Recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia

La procedencia de este recurso la fija el artículo 95 de la Ley de Amparo, en sus fracciones IV y IX que a la letra dicen:

"El recurso de queja es procedente:

IV. Contra las mismas autoridades, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII y IX, de la Constitución Federal, en que se haya concedido al quejoso el amparo;

IX. Contra actos de las autoridades responsables, en los casos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso; ...".

Dice Alberto del Castillo del Valle que "... por exceso se entiende la realización que hace la autoridad al momento de cumplimentar la sentencia de amparo, de más actos de los que exigió el juzgador federal; en este supuesto, la autoridad responsable se extralimita en el cumplimiento de la resolución judicial. En cambio la autoridad que debe dar cabal observancia a dicha clase de resolución, incurre en defecto de cumplimiento cuando deja de hacer alguna de las conductas que le fueron impuestas por el juez de amparo..."¹²⁵

De conformidad con el artículo 96 de la ley de la materia, podrán interponer este recurso, cualquiera de las partes en el juicio o cualquier persona que justifique legalmente que le agravia la ejecución o cumplimiento de la resolución.

El plazo para su presentación es de un año, contado a partir del día siguiente que notifique el quejoso, el auto mediante el cual se dio por cumplida la sentencia.

La resolución que se emita en el recurso de queja, expresará si las autoridades responsables, cometieron actos excesivos o bien defectuosos en relación con los alcances de la ejecutoria, o bien, si ésta se encuentra cumplida.

4.5. Problemática para el cumplimiento de las ejecutorias, en juicios de garantías cuyas ejecutorias son favorables a propietarios rurales

De acuerdo a lo que se ha expuesto hasta estas líneas, es de orden público y de interés social que las sentencias de amparo se cumplan.

¹²⁵ Del Castillo, Del Valle, Alberto, Ley de Amparo Comentada, Ibidem, p. 214.

No obstante ello, en la práctica, las personas que obtuvieron la concesión de la Justicia Federal, las autoridades responsables y el Poder Judicial de la Federación, se enfrentan a serios problemas que retrasan e incluso impiden que las sentencias se ejecuten.

Como también hemos estado mencionando durante el desarrollo de este trabajo de investigación, el cabal cumplimiento de las sentencias protectoras a favor de los propietarios de tierras, contienen un ingrediente importantísimo: los núcleos de población.

No es lo mismo, que en cumplimiento de una ejecutoria la autoridad responsable sea condenada a levantar un sello de clausura a un establecimiento comercial, que restituir un bien inmueble a sus legítimos propietarios, que se han mantenido en posesión por un núcleo de población, en la mayoría de las ocasiones por un largo tiempo.

Creemos que es, uno de los cumplimientos más difíciles que se puedan presentar en ejecución de sentencias de amparo, toda vez que nos enfrentamos, por un lado, al respeto de una garantía individual (de propiedad), y por el otro, al desalajo de una colectividad respecto de una superficie que por el transcurso del tiempo, ya está asentado la zona urbana del poblado; por lo que se torna muy complicado para las responsables devolver los predios a sus legítimos propietarios en cumplimiento de las ejecutorias, y se corre el riesgo de provocar conflictos sociales en la región, entre propietarios y ejidatarios, además que en el acto restitutorio ante la negativa de los ejidatarios de devolver las propiedades, se estaría en peligro de que se suscitaran enfrentamientos violentos, no obstante, la presencia de la fuerza pública.

La Secretaría de la Reforma Agraria, era la autoridad responsable en juicios de amparo con ejecutorias de estas características y actualmente conocimiento que dentro de carga de trabajo, aún existen fallos protectores pendientes de cumplimiento por las razones que en el párrafo anterior mencionamos.

No obstante lo expuesto, no podemos soslayar la situación del quejoso:

- Erogaciones importantes en la contratación de abogados a efecto de que los asesoraran y gestionaran el juicio de garantías.
- Juicios de garantías largos y tortuosos.

- Ejecutorías que les concedieron el amparo y protección de la Justicia Federal, por lo que el terreno objeto de la litis, continúa siendo de su propiedad, aún y cuando no hayan estado en posesión.
- No recibieron beneficios económicos por la falta de disposición de sus predios.
- Toda vez que la ejecutoria les concedió la razón, no se trata de predios afectados por resoluciones dotatorias de tierras por lo que no tienen derecho a un pago indemnizatorio en los términos de la ya derogada Fracción XIV del artículo 27 Constitucional y del 219 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

No se entendería la existencia, finalidad y objeto del juicio de amparo si a estos quejosos no les fuere restituida la garantía violada, además de que el gobernado se sentiría frustrado en la defensa de su esfera jurídica, lo que conllevaría a la incredulidad hacia el sistema jurídico mexicano y al órgano encargado de impartir justicia.

Creemos que las circunstancias específicas en estos asuntos, significó una razón de peso que consideró el legislador para la inclusión de la reparación sustituta mediante el pago de daños y perjuicios, en la Ley de Amparo.

4.6. Cumplimiento sustituto (Incidente de Pago de Daños y Perjuicios)

4.6.1. Origen, reformas y posturas

De acuerdo con el Maestro Héctor Fix-Zamudio en su obra "Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano", surgió una corriente que impulsó la sustitución en las prestaciones de hacer por las de dar, cuando las ejecutorias no se podían cumplimentar. En dicha obra el autor señala que el antecedente fue una resolución pronunciada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Distrito Federal de fecha 4 de mayo de 1979, la cual ".. estableció que, en virtud de la imposibilidad de cumplir la sentencia protectora de amparo respectiva en sus términos estrictos, debería sustituirse ese cumplimiento por el pago de daños y perjuicios por parte de la

autoridad administrativa responsable, correspondiendo al juez de Distrito formular la liquidación correspondiente...".¹²⁶

Esta corriente influyó en la reforma a la Ley de Amparo, en cuya iniciativa por parte del Ejecutivo Federal presentada ante la Cámara de Senadores, se hace la siguiente consideración:

"... 3º.- El artículo 126 otorga al tercero perjudicado la posibilidad de otorgar contrafianza para que la suspensión otorgada a favor del quejoso quede sin efecto. Se propone que no sólo el tercero, sino también la autoridad responsable, dentro del mismo supuesto, pueda otorgar caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo. Esta medida incluye el propósito de solucionar algunos problemas que se presentan con motivo de la ejecución de sentencias, para lo cual se propone la reforma del artículo 106, al que se adicionan dos párrafos, mediante los cuales se trata de abrir un camino para que múltiples ejecutorias de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal que no han podido ser cumplidas por diversas causas, lo que socava en su base la importancia del Juicio de amparo, puedan a petición del quejoso, darse por cumplidas, haciendo efectiva la caución que la autoridad responsable puede otorgar de acuerdo con la reforma propuesta del artículo 126.

El juez, en la vía incidental, podrá cuantificar los daños y perjuicios que hubiesen sobrevenido al quejoso con la ejecución del acto reclamado.

Asimismo, aun cuando no se hubiera otorgado la caución, se le da la oportunidad al quejoso para que solicite que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido y se autoriza al juez para cuantificarlos en la vía incidental.

¹²⁶ Fix-Zamudio, Héctor, Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, El Colegio Nacional, 1º. Edición, México, 1983, pp. 119-120.

En la práctica, y a fin de que las ejecutorias no permanezcan incumplidas, los quejosos solicitan el cambio de la obligación de hacer, por la obligación de dar, a cargo de las autoridades responsables. Con la reforma que se propone, se regularizaría este sistema, con el cual se afirma la fuerza legal de la cosa juzgada...".¹²⁷

La reforma número 13 que sufriera la ley que nos ocupa, está contenida en el Decreto de fecha 29 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1980 y mediante la cual, entre diversas reformas, fue adicionado un cuarto párrafo al artículo 106, que a la letra decía:

"Artículo 106.- ...

El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida una ejecutoria mediante el pago de daños y perjuicios que haya sufrido, el Juez de Distrito oyendo a las partes interesadas, resolverá lo conducente y, si procede, la forma y cuantía de la restitución, señalando un plazo final para el debido acatamiento de la Ejecutoria".¹²⁸

Mediante una reforma posterior, la número 15, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1984, fue derogado el Cuarto Párrafo del artículo 106, y se adicionó un Cuarto Párrafo del artículo 105, para quedar redactada como sigue, hasta antes de las reformas que entraron en vigor en el año 2001:

"Artículo 105.- ...

El quejosos podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de daños y perjuicios que haya sufrido. El Juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución."

¹²⁷ Biblioteca Legislativa, LD-28/79 INICIATIVA, pp. 9-10.

¹²⁸ Decreto de Adiciones y Reformas a la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, página Internet del Congreso de la Unión.

Como es de observarse la redacción no es la misma, radicando principalmente la diferencia que, en esta segunda reforma, el legislador ya define que será por la vía incidental con todo lo que ello representa, el medio idóneo para determinar la procedencia del incidente y la cuantificación de los daños y perjuicios.

El cambio de colocación en el numeral, atiende a la interpretación integral del artículo 105, ya que si bien, no es un requisito sine cuan non que el amparista tramite un incidente de inejecución de sentencia, para aperturar el incidente de pago de daños y perjuicios, si creemos necesario que las autoridades deben de llevar a cabo todos los actos posibles para lograr la ejecución de la sentencia y una vez hecho lo anterior y acreditada su imposibilidad, el quejoso podrá optar por el cumplimiento sustituto.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia, concuerdan en que el motivo del legislador para insertar en la Ley de Amparo este incidente, fue el número importante de ejecutorias dictadas por el Poder Judicial de la Federación que se encontraban incumplidas por factores jurídicos, materiales, de hecho o sociales; lo que provocó que al quejoso se le otorgara la posibilidad de solicitar al Juez Federal la sustitución de las obligaciones debidas.

Existe una tesis que explica ampliamente lo anteriormente expuesto:

"INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS COMO SUSTITUTO DEL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDENCIA Y ALCANCE (INTERPRETACION DEL CUARTO PARRAFO DEL ARTICULO 105 DE LA LEY DE AMPARO).

Para determinar la procedencia de este incidente de daños y perjuicios, es conveniente atender a la exposición de motivos de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el siete de enero de mil novecientos ochenta, ya que fue en éstas en las que se introdujo esta figura jurídica en el cumplimiento de sentencias de amparo. Pues bien, de la lectura de dichos motivos, se advierte con claridad que la razón para introducir el incidente de daños y perjuicios en el cumplimiento de sentencias de amparo, fue la existencia de múltiples ejecutorias del Poder Judicial Federal que no habían podido ser cumplidas por diversas causas, por consiguiente, para que no permanezcan

incumplidas se le otorga al quejoso la posibilidad de solicitar el cambio de la obligación de hacer, por la obligación de dar, a cargo de la autoridad responsable. Esta razón se reitera en la exposición de motivos de la reforma a la Ley de Amparo, publicada el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro en el Diario Oficial, en el cual se menciona que cuando el interesado solicite el pago de daños y perjuicios para dar por cumplida una sentencia de amparo cuya ejecución no se ha logrado, el juez de Distrito señalará el monto de los mismos..."¹²⁹

Por Decreto del 30 de diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, fue modificado el Segundo párrafo de la Fracción XVI del artículo 107 Constitucional; estas reformas entraron en vigor el día 17 de mayo de 2001.

El precepto Constitucional quedó redactado de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 107.- Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiere obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita..."

Lo importante de esta reforma, es que se eleva el cumplimiento sustituto a rango Constitucional, además que ya no sólo es una facultad discrecional del quejoso, sino que la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es de gran relevancia al decidir que de oficio se inicie el incidente, aún en contra de la voluntad del quejoso en los casos que su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros,

¹²⁹ Octava época, Tercer Tribunal Colegado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XI-Junio, p. 259.

y el estricto cumplimiento viole una regulación vigente o tenga que actuar en contra del orden jurídico.¹³⁰

Por Decreto de fecha 15 de mayo de 2001 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mismo mes y año se reformó la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 105 de la Ley de Amparo, quedó redactado de la siguiente manera:

...

...

Quando la naturaleza del acto lo permita, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o la repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.

Una vez que el Pleno determine el cumplimiento sustituto, remitirá los autos al Juez de Distrito o al Tribunal de Circuito que haya conocido del amparo para que incidentalmente resuelva el modo o cuantía de la restitución.

Siempre que la naturaleza del acto lo permita, el quejoso podrá solicitar ante al Juez de Distrito o Tribunal de Circuito que haya conocido del amparo, el cumplimiento sustituto de la ejecutoria, quien resolverá de manera incidental lo conducente y, en su caso, el modo o cuantía de la restitución.

Nos parece una gran responsabilidad para la Corte, el que sustituya la voluntad del quejoso en aras de proteger a una colectividad y/o sociedad, además que deberá cuidar que la autoridad responsable acredite de manera fehaciente e indubitable la imposibilidad jurídica

¹³⁰ Cfr. Tron Pettit, Jean Claude, Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo, Ibidem, p. 142.

y/o material para dar cumplimiento a la ejecutoria en los términos del artículo 80 de la Ley de Amparo y por último esperamos que las autoridades responsables cuenten con los suficientes recursos económicos que les permitan enfrentar los montos a los que son condenados en las interlocutorias dictadas motivos de los incidentes, ya que de lo contrario tendrían que gestionar ante la institución correspondiente, la asignación de estos recursos, lo que puede traducirse en un enredo burocrático.

Criterio del Dr. Ignacio Burgoa.-

En su obra "El Juicio de Amparo", el autor, comparte en forma parcial con la intención del legislador cuando insertó en la Ley de Amparo el cumplimiento sustituto.

El argumento en contra, lo expone de la siguiente manera:

"... Se advierte que el ejercicio de esta facultad, impulsado por meros intereses generalmente particulares, hace nugatorias las obligaciones que el artículo 80 de la Ley impone a las autoridades responsables en el sentido de restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía constitucional violada, de restablecer las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación y de someterse al régimen jurídico mediante la anulación de los actos que lo hubiesen contravenido en cada caso concreto. En otras palabras, la sola posibilidad de que el quejoso, al desempeñar dicha facultad, estime que la ejecutoria que lo amporó (sic) "quede cumplida" mediante el pago de daños y perjuicios que tales actos le hubieren irrogado, *dejo a las sentencias constitucionales de todo interés público y social y hace nugatorias las obligaciones judiciales y del Ministerio Público Federal previstas en el artículo 113 ya transcrito.*¹³¹

Por otro lado, reconoce que

"... no puede considerarse como absolutamente desacertada en la hipótesis en que los actos reclamados, contra los que se hubiese concedido el amparo, se hayan

¹³¹ Burgoa, Ignacio, El Juicio de amparo, Ibidem, p. 573

consumado irreparablemente desde el punto de vista material, o sea, cuando por imposibilidad física no pueda cumplirse la ejecutoria respectiva en los términos del artículo 80 de la Ley. Esta hipótesis se registra en la realidad dentro del supuesto de que, al haberse negado al quejoso la suspensión de los actos reclamados, éstos se hubieren realizado cabalmente durante la sustanciación del juicio por modo materialmente irreparable. Ante esta situación y en aras de la justicia, debe compensarse al quejoso, una vez obtenida la protección federal contra tales actos, de los daños y perjuicios que éstos le hayan ocasionado, substituyéndose las obligaciones de hacer de las autoridades responsables que impone el invocado artículo 80 por obligaciones de dar a las que se refiere el último párrafo del artículo 106 (hoy 105) que comentamos...".¹³²

Nosotros sostenemos que la inclusión del incidente de pago de daños y perjuicios, también llamado cumplimiento sustituto, en la Ley de Amparo fue acertado, ya que hay ejecutorias cuyo cumplimiento va más allá de la buena voluntad de las autoridades responsables, quienes aún realizando todos actos tendientes para su ejecución, no logran su cometido, en virtud de que tienen la obligación de valorar de una manera responsable y acertada, que pueden provocar conflictos sociales mayores que los beneficios que el particular pueda obtener en reparación de la garantía constitucional violada, sobre todo, esta situación se presenta en amparos que promueven propietarios privados en contra de resoluciones dotatorias de tierras a favor de núcleos de población, por las razones que ya se han expuesto.

Creemos que originalmente no fue acertado su inclusión en el artículo 106, por las mismas razones a las que alude el Maestro Fix Zamudio, en su obra "Ensayos sobre el Derecho de Amparo", al decir: "... este precepto se refiere a la ejecución de sentencias de amparo en una sola instancia, las cuales deben de ser cumplidas por los jueces o tribunales que pronunciaron el fallo impugnado en amparo, y por ello, estimamos que dicha modificación debió colocarse desde el inicio en el artículo 105, que regula la ejecución de los fallos dictados en amparos de doble instancia, respecto de las cuales sí cabría la sustitución respectiva."¹³³

¹³² Burgoa, Ignacio, El Juicio de amparo, Ibidem, p. 573

¹³³ Fix-Zamudio, Héctor, Ensayos sobre el Derecho de Amparo, Idiem, p. 324.

Sin embargo, fue correctamente colocado en el artículo 105 porque es lógico pensar que los quejosos tienen el derecho en los términos del artículo 80 de la Ley de Amparo se les restituya la garantía violada y que las autoridades deben de hacer todo lo que está dentro sus facultades y competencias para resarcir al quejoso, por lo que ésta última, deberá informar al juez de conocimiento todo lo actuado durante el proceso de ejecución de sentencia, pero también deberá de allegarse de todos los elementos y pruebas que acrediten la imposibilidad jurídica y/o material de cumplirla, esto último es de gran de importancia ya que aún y cuando la ley dice "el quejoso podrá" consideramos que por una parte, no se debe de abrir el incidente de manera caprichosa y arbitraria del quejoso, y por la otra, que el juez de amparo deberá de determinar su improcedencia, cuando con actuaciones dudosas, la autoridad pretenda demostrar que se encuentra imposibilitada a cumplirla.

4.6.2. Presupuestos para su procedencia

- a) La existencia de una ejecutoria que conceda el amparo y protección de la Justicia Federal.

El efecto de la concesión del amparo se traduce en volver las cosas al estado que se encontraban antes de conculcarse los derechos fundamentales del amparista, y en consecuencia la autoridad responsable tiene a su cargo una obligación de hacer, es decir, el acto reclamado, es positivo y cuando la naturaleza del acto lo permita y éste se haya consumado de manera irreparable.

- b) La voluntad del quejoso para que se cumpla en forma sustituta la ejecutoria.

El único que está legitimado para solicitarlo, es el quejoso. Sin embargo, como ya mencionamos, no debe permitirse que sea una manifestación arbitraria y caprichosa, ya que debe estarse a lo previsto por el artículo 80 de la Ley de Amparo y una vez demostrado que no es posible, el quejoso estará en posibilidades de tomar la decisión, porque no debemos de perder de vista que el pago del monto de la condena, será a cargo del erario público.

Estamos convencidos que para su procedencia es necesario que el Poder Judicial requiera a las autoridades responsable el cumplimiento de la ejecutorias en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo y éstas últimas hacer todo lo que este a su alcance para reparar la garantía violada, así como de allegarse de todos los elementos que demuestren su imposibilidad.

Apoyando nuestro criterio, encontramos en una tesis, un razonamiento que nos parece acertado que esgrime la Suprema Corte, mismo que a la letra dice: "solicitar ... al día siguiente o el mismo día en que se declare ejecutoriada la sentencia, atentaría contra la finalidad protectora del juicio constitucional, permitiendo la subsistencia de actos declarados inconstitucionales, la transgresión de garantías individuales en detrimento de los derechos de los gobernados e impunidad de las autoridades violadoras, que pagarían con gusto, una determinada cantidad de dinero al particular, el cual cuantas veces por necesidad económica, se vería obligado a aceptarla, renunciando a sus garantías individuales, a sus mínimos derechos como ser humano, pudiéndose incluso caer en un "comercio" injustificado de derechos..."¹³⁴

Hay tesis contradictorias que señalan como requisito de procedencia, la necesidad de agotar el procedimiento previsto en la parte inicial del artículo 105, de la Ley de Amparo, y otras, establecen que no. Nosotros creemos que se deberán de seguir los pasos descritos en el precepto citado, pero que no es requisito de procedencia la existencia de una resolución dictada en un incidente de inejecución de sentencia, porque puede significar para el quejoso un retraso importante en tiempo el verse resarcido en la garantía violada, ya que todavía tendrá que ventilarse la propia tramitación del incidente de cumplimiento sustituto, sin contar el tiempo ya invertido durante el desahogo del juicio de garantías.

Ahora con la entrada en vigor de las reformas al artículo 107 Constitucional, Fracción XVI, segundo párrafo y 105 de la Ley de

¹³⁴ Octava Epoca, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XI-Junio, p. 259.

Amparo procederá de oficio cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo estime pertinente.

- c) La acreditación por parte de la autoridad responsable de la imposibilidad jurídica y/o material de cumplimentar el fallo. Las autoridades tienen el derecho y deben de demostrar de manera fehaciente que los obstáculos son insuperables, pudiéndose aplicar que nadie está obligado a lo imposible, aunado a ello, la Corte ha sostenido en tesis que ante tal imposibilidad, no se deberá aplicar la sanción prevista en el artículo 107, Constitucional Fracción XVI, ya que de aplicarse "... significaría desatender la finalidad primordial perseguida por el legislador al instaurar el procedimiento en comento, que es el de evitar la desobediencia de las ejecutorias, y no se evita ordenando la separación del cargo de una autoridad y su consignación, cuando existe imposibilidad material o jurídica para el cumplimiento." ¹³⁵

4.6.3. Tramitación

La Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, no prevé un término para su interposición, sin embargo, de lo que se ha expuesto, el quejoso deberá promoverlo hasta que se hayan agotado las posibilidades para obtener el cumplimiento de la sentencia.

Tampoco dicho ordenamiento regula su tramitación, pero de acuerdo con lo que establece su artículo 2º, "A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimiento Civiles", por lo que su tramitación deberá sujetarse a lo que dispone el Título Segundo, Capítulo Único, de los Incidentes, en sus artículos 358 al 364 y demás relativos, del CFPC.

"Artículo 358.- Los incidentes que no tengan señalada una tramitación especial, se sujetarán a lo establecido en este Título."

¹³⁵ Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Tomo V, Tesis P. XCV/97, junio de 1997, p. 165.

Se interpone ante el Juez de Distrito que dictó la sentencia protectora, quien admitirá a trámite el incidente, y dará vista a las partes para el efecto de que ofrezcan pruebas y contrapruebas y manifiesten a lo que su derecho convenga.

Se abre le período probatorio, y toda vez que la materia de la presente resolución es determinar la forma y cuantía de la restitución, es decir, cuantificar los daños y perjuicios ocasionados a la parte quejosa por el incumplimiento de la sentencia protectora, la prueba idónea es la pericial.

Cada una de las partes está en posibilidad de ofrecer la prueba pericial e inclusive el juez podrá nombrar al perito oficial del juzgado. De los peritajes se le dará vista a las partes, mismos que podrán ser impugnarlos.

De la interpretación a la última parte del artículo 105 de la Ley de Amparo, el juzgador tiene facultades discrecionales para determinar la forma y cuantía de la restitución, ya que debe de tenerse en cuenta que el cumplimiento de las sentencias es de orden público, por lo que con fundamento en el artículo 78 de la Ley de Amparo, el juez puede dar valor probatorio únicamente al dictamen practicado por el perito oficial del juzgado.

De acuerdo con la interlocutoria del 3 de abril de 1997, dictada en el incidente de cumplimiento sustituto por el Juez Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal (materia del caso práctico), el juez, concluyó en lo siguiente: "... El daño en el incidente se determina en función de la pérdida sufrida en el patrimonio del predio propiedad del quejoso y los perjuicios constituyen la privación de las ganancias lícitas que pudo haber obtenido como fruto de los predios de su propiedad...".

Es conveniente dar algunas definiciones de daño y perjuicio en materia civil y exponer las que maneja el Código Civil Federal.

- DAÑO. I. "...[Del latín, *damnum*, daño, deterioro, menoscabo destrucción, ofensa, o dolor que se provocan en la persona, cosas o valores morales o sociales de alguien)..."¹³⁶
- PERJUICIO. "...Daño de orden material o moral experimentado por una persona. Si es imputable a otra persona, en razón de su responsabilidad contractual, delictual o cuasidelictual, ésta de halla obligada a repararlo..."¹³⁷
- INDEMNIZACIÓN DAÑOS Y PERJUICIOS. I. Cuando una persona causa a otra un daño, ya sea intencionalmente, por descuido o negligencia, o bien por el empleo de alguna cosa o aparato, maquinaria o instrumento, es responsable de las consecuencias dañosas que la víctima ha sufrido. Se dice que una persona es civilmente responsable, cuando alguien está obligado a reparar el daño material o moral que ha sufrido.

La reparación del daño tiende primordialmente a colocar a la persona lesionada en la situación que disfrutaba antes de que se produjera el hecho lesivo. Por lo tanto, la norma jurídica ordena que aquella situación que fue perturbada, sea restablecida mediante la restitución si el daño se produjo por sustracción o despojo de un bien o por medio de la reparación de la cosa si ha sido destruida o ha desaparecido. Sólo cuando la reparación o la restitución no son posibles o cuando trata de una lesión corporal o moral (el daño moral no es reparable propiamente), la obligación se cubre por medio del pago de una indemnización en numerario, con el que se satisface el daño material o moral causado a la víctima. Ya no se trata entonces de restituir o de reparar, sino de resarcir a través de una indemnización en numerario con el que se satisface el daño material o moral causado a la víctima. En cualquiera de estos casos, se trata, sin embargo, de la responsabilidad civil.¹³⁸

- "Daño. Son los desperfectos o destrozos físicos , lo cierto es que la expresión de daño, sin más se contrae a las cosas, muebles o inmuebles, y en tal sentido es importante resaltar que los daños se

¹³⁶ UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, 7ª. Edición, México, 1994, p.811.

¹³⁷ José Alberto Garrone, Diccionario Manual Jurídico Abeledo-Perrot, Editorial Abeledo-Perrot, 2ª. Reimpresión, Buenos Aires, 1987, p. 578.

¹³⁸ José Alberto Garrone, Diccionario Manual Jurídico Abeledo-Perrot, Ibidem, p. 1679.

proyectan siempre sobre las cosas, no sobre las personas, las que si son agredidas, son objeto de lesiones...".¹³⁹

Por otro lado el Código Civil Federal, señala en su artículo 2108 que: "Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación".

Mientras que el artículo 2109, establece que:

"Se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación".

Artículo 2110.- "Los daños y perjuicios deben de ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sean que se hayan causado o que necesariamente deban causarse".

Ahora bien, por lo que toca a la materia, encontramos la siguientes Tesis Jurisprudencial que nos parece interesante:

"EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO REGLAS PARA CUANTIFICAR EL PAGO EN EL INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS PARA SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO.

El incidente de daños y perjuicios previsto en el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, en cuanto constituye un procedimiento a través del cual se logra el cumplimiento sustituto de la sentencia, **no concede al quejoso más que el derecho a obtener una suma de dinero que corresponda al valor económico de las prestaciones de dar, hacer o no hacer que la sentencia imponga a la responsable o a la autoridad encargada de la ejecución, como si ésta se hubiere realizado puntualmente, sin que incluya conceptos o prestaciones distintas de las comprendidas en la sentencia, como sería el pago de las ganancias lícitas que el quejoso dejó de percibir con motivo del acto reclamado (perjuicios)**, pues la creación de esta vía incidental no obedeció a la intención legislativa de conferir al quejoso una acción de responsabilidad civil por naturaleza distinta de la acción de amparo, sino la de permitir a quienes no han podido lograr la ejecución de la

¹³⁹ Fundación Tomás Moro, Diccionario Espasa Jurídico, Editorial Espasa, Calpe, S.A. Madrid, 1998, p. 277.

sentencia de amparo, acceder a una situación de reparación equiparable a la de quienes han logrado el acatamiento ordinario del fallo, razón por la cual la cuantificación del pago en esta vía debe efectuarse analizando cuidadosamente la naturaleza del acto reclamado y de la prestación debida por la autoridad, ya que en ocasiones no es fácil distinguir entre el valor económico de esta última y el de otras prestaciones como sería el lucro dejado de obtener, considerando, por ejemplo, que no es lo mismo acatar una sentencia de amparo concedida en contra de un acto de apoderamiento o destrucción de una cosa, en que la prestación debida es la devolución de la cosa, en vía sustituta, el pago de su valor al momento de ejecutarse el fallo, que cumplir una sentencia que otorga el amparo en contra del cese de un servidor público, en el que la prestación debida es su restitución en el cargo con el pago de los haberes que debió de devengar o, en vía sustituta, el pago de tales haberes y de una cantidad adicional que represente el valor económico que para el quejoso ocasione ser separado del cargo".¹⁴⁰

Esta tesis es de singular relevancia, ya que de ella se interpreta que en el supuesto de que la obligación a cargo de la responsable restituir un inmueble al quejoso, la prueba pericial ofrecida en el incidente de cumplimiento sustituto se constreñirá a determinar el valor económico del mismo, esto es, muy posiblemente sólo proceda el pago del valor comercial, más no los perjuicios ocasionados, por lo que las resoluciones dictadas en estos incidentes serán considerablemente más bajas, en relación a los que anteriores a esta tesis jurisprudencial, se habían estado condenando a las autoridades responsables.

Ahora bien, en contra de las interlocutorias, procede el recurso de queja de acuerdo con los siguientes artículos:

¹⁴⁰ Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Diciembre de 1997, Tesis P/J.99/97, p.8.

"Artículo 95.- El recurso de queja es procedente: fracción X.- Contra las resoluciones que pronuncien los jueces de distrito en el caso previsto en la parte final del artículo 105 de este ordenamiento; y ...".

"Artículo 97.- Los términos para la interposición del recurso de queja serán los siguientes: fracción II. En los casos de las fracciones I, V, VI, VII, VIII y X del mismo artículo, dentro de los cinco días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida; ...".

"Artículo 99, primer párrafo.- En los casos de las fracciones I, VI y X del artículo 95, el recurso de queja se interpondrá por escrito directamente ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, acompañando una copia para cada una de las autoridades contra quienes se promueva."

4.6.4. Cumplimiento sustituto sin la intervención del juez

Es posible que se cumpla con una ejecutoria en forma sustituta sin que exista una interlocutoria dictada por el Juez de Federal.

Esta hipótesis se presenta cuando la autoridad responsable y el quejoso, convienen en sustituir la obligación de hacer por la de dar y acuerdan el monto de la prestación. Aquí no interviene el juez, y no hay peritajes que definan el pago que deberá cubrir la autoridad responsable.

Siguiendo con el tema que nos ocupa, la autoridad cuenta con los elementos que la llevan a concluir que está imposibilitada a cumplir con la ejecutoria en los términos del artículo 80 de la Ley de Amparo, esto es, el núcleo de población se encuentra en posesión y usufructuando los predios objeto de la litis constitucional, desde hace mucho tiempo, y hay una negativa rotunda del poblado a devolver el inmueble.

El quejoso manifiesta su voluntad de dar por cumplida la ejecutoria, siempre y cuando reciba el precio de la cosa, para lo cual por tratarse una transacción en donde participa el Gobierno Federal a través de una dependencia de la Administración Pública Federal, es necesario que el monto, lo determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales dependiente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

Administrativo; organismo que fijará el precio máximo a pagar de acuerdo con el valor comercial al momento de llevarse la operación.

Una vez celebrado la transacción, la autoridad responsable y el quejoso deberán de informarlo al Juez de Distrito competente, a efecto de que tenga por cumplida la ejecutoria y dicte el acuerdo de archivo respectivo.

4.6.5. Destino del inmueble al cumplirse la ejecutoria en forma sustituta con o sin la intervención del juez

De acuerdo con lo que hasta aquí hemos investigado, ni la doctrina, ni la ley ni la jurisprudencia se ocupan del destino de los inmuebles cuando se da un cumplimiento sustituto.

Las consideraciones son las siguientes:

- 1) Por efecto de la ejecutoria, el predio continua siendo propiedad privada.
- 2) El efecto de las sentencias es respetar la garantía violada, y de acuerdo con el artículo 80 de la Ley de Amparo, es volver las cosas al estado que encontraban antes de cometerse la violación.
- 3) Se realizó un pago, en cumplimiento sustituto de la ejecutoria.
- 4) La sentencia está cumplida.

Las interrogantes serían:

- A. ¿A través del pago, en forma automática, los actos que fueron declarados inconstitucionales retoman plena eficacia jurídica y en consecuencia, los inmuebles objeto de la litis, pasan en propiedad del núcleo de población?
- B. ¿ El quejoso continúa siendo propietario del predio, por que la restitución de la garantía violada fue a través de una compensación en dinero?
- C. Si el Registro Público de la Propiedad efectuó las anotaciones marginales en los folios de propiedad de los inmuebles, ¿Qué sucede con las anotaciones que se realizan cuando se dictan las ejecutorias que conceden la protección constitucional?
- D. Si en los folios de propiedad de los inmuebles nunca se realizaron las anotaciones marginales, ¿Quién ordena la anotación, en el caso de

suponer que el predio ya no es propiedad privada por el pago realizado al quejoso en cumplimiento sustituto de la ejecutoria?

Por lo que hace a las anotaciones marginales debemos recordar tal y como se expuso en el primer Capítulo, durante la tramitación de los procedimientos agrarios de restitución, dotación y ampliación, existían actos en donde estaban involucrados los Registros Públicos de la Propiedad de toda la República Mexicana, con el objetivo de hacer anotaciones marginales preventivas y definitivas en predios rústicos sobre los que existieran solicitudes de acciones agrarias o bien de aquellos que se encontraban dentro del radio legal de 7 kilómetros del poblado peticionario.

Se trataba de anotaciones preventivas, cuando se estaba desahogando el procedimiento y definitivas, una vez publicada la resolución presidencial mediante la cual se afectaba el inmueble, hasta entonces propiedad privada.

Pero los juicios de garantías no sólo se promovían en contra de las resoluciones presidenciales sino también por las indebidas ejecuciones, y en este último caso, por no tratarse de predios sujetos a un procedimiento dotatorio, no se ordenaban las anotaciones marginales.

Por otro lado, es verdad que las sentencias de amparo no deben de quedar incumplidas, fundamento de la inclusión del incidente de pago de daños y perjuicios, pero igual de importante es, que con el dinero de todos los gobernados se están pagando los montos fijados en cumplimiento sustituto de una ejecutoria, por lo creemos que es responsabilidad de la autoridad responsable en cuidar el dinero; lo que la obliga a resolver el problema de la propiedad y de la posesión de predios.

Creemos conveniente que la Suprema corte de la Justicia de la Nación debería precisar en forma clara y precisa a quien le corresponde la propiedad de los terrenos y que sea el propio Poder Judicial quien una vez que tenga conocimiento que la autoridad ya realizó el pago al quejoso, gire oficio al Registro Público de la Propiedad, a efecto de que se hagan las anotaciones y cancelaciones correspondientes, de lo contrario, si se sostiene que el predio pasa en propiedad del núcleo agrario, se correría el riesgo que el quejoso no obstante que ya recibió

el pago, posteriormente con dolo y mala fe enajenara el inmueble a un tercero, comprador de buena fe.

4.6.6. Exposición del caso práctico

Antecedentes

Por resolución presidencial del 7 de julio de 1981, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 del mismo mes y año, se concedió por concepto de dotación al poblado **El Cibuta**, una superficie de 6,692-67-01 hectáreas de agostadero, que se tomarían del predio denominado El Salto y fracción noroeste de El Pinito, propiedad de la Sociedad denominada Pecuaria de Sonora S. de R. L.; para beneficiar a 68 capacitados en materia agraria que arrojó el censo.

Por resolución presidencial del 7 de julio de 1981, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 del mismo mes y año, se creó el Nuevo Centro de Población Ejidal **Lic. Francisco Miguel Cárdenas Valdéz**, con una superficie de 9,065-29-87 hectáreas de agostadero, que se tomarían de la fracción Los Picachos, propiedad de la sucesión de Manuel Mascareñas; para beneficiar a 96 capacitados en materia agraria que arrojó el censo.

Por resolución presidencial del 7 de julio de 1981, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 del mismo mes y año, se creó el Nuevo Centro de Población Ejidal **Félix B. Peñaloza**, con una superficie de 7,416-53-78 hectáreas de agostadero, con porciones susceptibles de cultivo, que se tomarían de la fracción este del predio El Pinito, propiedad de la Sociedad Ganadera Sonorense S. de R. L.; para beneficiar a 77 capacitados en materia agraria que arrojó el censo.

Por resolución presidencial del 7 de julio de 1981, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 del mismo mes y año, se creó el Nuevo Centro de Población Ejidal **Mascareñas**, con una superficie de 7,147-69-87 hectáreas de agostadero, que se tomarían de la fracción denominada Buenavista, proveniente del fraccionamiento del predio Santa Bárbara y sus anexos, propiedad de la Sociedad Ganadera de Nogales, S. de R. L.; para beneficiar a 52 capacitados en Materia agraria que arrojó el censo.

Por resolución presidencial del 13 de octubre de 1981, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 15 del mismo mes y año, se creó el Nuevo Centro de Población Ejidal **Lic. Adolfo López Mateos**, con una superficie de 9,065-29-87 hectáreas de agostadero de mala calidad, que se tomarían de la fracción denominada Santa Bárbara, proveniente del fraccionamiento del predio Santa Bárbara y sus anexos, propiedad de la sucesión de Manuel Mascareñas; para beneficiar a 84 capacitados en materia agraria que arrojó el censo.

Las anteriores resoluciones, se ejecutaron en sus términos el 10 de noviembre de 1981.

Los predios afectados fueron los que a continuación se describen, mismos que contaban con certificado de inafectabilidad:

| Quejosos | Superficie (Has.) | Predios | Certificado de Inafectabilidad No. |
|---|-------------------|----------------------|------------------------------------|
| Sucesión a bienes de Guillermo Mascareñas Paredes | 9,115-29-87 | Los Picachos | 20254 |
| Sociedad Ganadera Sonorense S. de R. L. | 7,467-00-00 | El Pinito | 201771 |
| Sociedad Ganadera Buenavista de Nogales S. de R. L. | 9,115-29-87 | Buenavista | 20244455 |
| Sociedad Pecuaria de Sonora S. de R. L. | 6,743-00-00 | El Salto y El Pinito | 200374 |
| Eloisa Mascareñas Ramírez de Muller | 9,115-29-87 | Santa Bárbara | 29254 |

Por escrito presentado el 8 de junio de 1981, Carlos López de la Hoya en su carácter de apoderado legal de Guillermo Mascareñas Paredes y Eloisa Mascareñas Ramírez de Muller, así como de las sociedades Ganadera Buenavista de Nogales S. de R. L., Ganadera Sonorense S. de R. L. y Pecuaria de Sonora S. de R.L., promovió juicio de garantías el cual se registró bajo el número 218/81, señalando como actos reclamados la expedición, promulgación, refrendo y publicación de la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971, en cuanto se refiere a sus artículos 418 fracción IV y 419 que prevén el procedimiento de nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad, así como la expedición del Reglamento Interno de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la Secretaría de la Reforma Agraria en cuanto a su artículo 25 fracciones XXI, XXII y XXIII, la instauración del procedimiento para declarar nulos los acuerdos presidenciales publicados en 1970, mediante los cuales declararon inafectables los predios propiedad de los quejosos y la cancelación de los certificados de inafectabilidad ganadera, *asimismo todos los efectos y consecuencias derivados de los anteriores actos.*

Por sentencia del 14 de octubre de 1981, el Juez de conocimiento concedió la protección constitucional solicitada. En contra de la sentencia las autoridades responsables interpusieron recurso de revisión y el 30 de octubre de 1984 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó la reposición del procedimiento en el juicio de amparo y la remisión de los autos a un Juzgado de Distrito en materia Agraria.

En cumplimiento, a lo ordenado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por auto del 12 de abril de 1985 el Juez de Distrito en Materia Agraria en el Distrito Federal, registró nuevamente el juicio con el número 48/85 y una vez repuesto el procedimiento el Juez dictó sentencia el 26 de noviembre de 1986, en el sentido de conceder la protección de la Justicia Federal a los quejosos.

Inconformes con la sentencia las autoridades responsables interpusieron recurso de revisión, mismo que se tramitó bajo el Toca número 6653/87 y por acuerdo del 28 de septiembre de 1987, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió desecharlo por ser improcedente.

Por acuerdo de fecha 13 de octubre de 1987, el Juez de Distrito en Materia Agraria en el Distrito Federal, declaró ejecutoriada la sentencia dictada en el juicio de amparo número 48/85.

Mediante convenios del año de 1992, por voluntad de los amparistas se dio cumplimiento sustituto a la ejecutoria sin la intervención del Juez de Distrito, respecto de una parte de cada uno de los predios objeto de la litis constitucional.

En dichos convenios las partes estipularon, que la superficie restante, también respecto de la que se concedió el amparo, sería restituida.

Por lo que la Secretaría de la Reforma Agraria, inició las actividades tendientes a entregar las superficies que fueron objeto de los convenios de manera formal, a los núcleos beneficiados y el resto de la superficie restituirla a los particulares. Sin embargo, esto no fue posible, ya que los núcleos tercero perjudicados impidieron a la Secretaría de la Reforma Agraria realizar los trabajos ordenados; bajo el argumento que la totalidad de los predios amparados ya habían sido entregados desde el día en que se ejecutaron las resoluciones presidenciales y respecto de las cuales no iban a permitir que los desalojaran, por ninguna razón.

El 4 de marzo de 1994, Guillermo Mascareñas Paredes y Eloisa Mascareñas Ramírez de Muller, así como de las sociedades Ganadera Buenavista de Nogales S. de R. L., Ganadera Sonorense S. de R. L. y Pecuaria de Sonora S. de R.L., promovieron incidente de ejecución sustituta de la ejecutoria número 48/85, mediante el pago de daños y perjuicios, respecto de la superficie que no fue parte de los convenios.

Por resolución del 3 de abril de 1997, el Juez Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, condenó a las autoridades responsables el pago del valor comercial de los inmuebles, más el interés legal al 9% anual; así como las utilidades por explotación agropecuaria dejadas de percibir, desde la desposesión de los inmuebles, más el interés legal al 9% anual.

Dice la interlocutoria "... El monto de la condena está calculado por el dictamen pericial exhibido en el procedimiento, hasta junio de 1994 y para su actualización según el perito es necesario ... ajustar los valores obtenidos en las respuestas I y III, aumentándolas en un 30% aproximadamente y por lo que se refiere a las respuestas II y IV, considerar estos nuevos valores, ajustar el factor de actualización y adicionar un año más en el cálculo de los intereses, para obtener los montos actuales de los diversos conceptos para cada uno de los predios que son objeto de esta probanza ...".

COMENTARIOS

- A. Como acto reclamado principal, en el juicio de garantías, fue la inconstitucionalidad de la ley, y como secundario es el primer acto de aplicación, el cual consistió en la iniciación del procedimiento de cancelación y nulidad de los Certificados de Inafectabilidad.

- B. El Juez Federal concedió el amparo y protección de la Justicia Federal, bajo las siguientes consideraciones:
- El artículo 27 Constitucional no otorga facultades a la Secretaría de la Reforma Agraria para iniciar o substanciar un procedimiento jurisdiccional.
 - Tampoco le da facultades para anular actos jurídicos como los Certificados de Inafectabilidad, ya que no está dotada de autonomía para poder constituirse en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que son los únicos que de conformidad con el artículo 104, fracción I, de la Constitución, podrán dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares.
 - El Presidente de la República otorgó los Certificados de Inafectabilidad, en consecuencia, la pretensión de anularlos sería en todo caso motivo de una controversia que solo puede dirimirse por Tribunales que están constitucionalmente permitidos.
 - Del contenido al artículo 27 fracción XIII y la última parte de la fracción XIV, se infiere que el Presidente de la República es el único que puede dictar resoluciones en materia de inafectabilidad, en su carácter de Suprema Autoridad Agraria, por lo que el procedimiento que iniciaron las autoridades agrarias de inferior jerarquía al Presidente de la República, para anular los acuerdos que otorgaron los Certificados de inafectabilidad, es inconstitucional.
 - En el artículo 418 de la Ley Federal de Reforma Agraria, no se consignan las causas que pueden determinar la nulidad de los Certificados de que se trate.
- C. La concesión del amparo fue para el efecto de declarar inconstitucional, la Ley Federal de Reforma Agraria, en cuanto a sus artículos 418, fracción IV y 419, y en consecuencia, le es inaplicable al quejoso, toda vez le afecta en su esfera jurídica.
- D. Otro de los alcances de la ejecutoria, es que el primer acto de aplicación que se traduce en la iniciación del procedimiento de

cancelación de los certificados de inafectabilidad, carece de eficacia jurídica; de intentarlo nuevamente, la autoridad responsable podría ser acusada de repetición del acto reclamado y la sanción podría ser severa.

- E. Todo ello trajo como consecuencia que los certificados fueron declarados vigentes y por lo tanto, los predios eran inafectables.
- F. De acuerdo con la investigación realizada, inmediatamente que los certificados de inafectabilidad ganadera que amparaban los predios propiedad de los quejosos fueron cancelados, éstos últimos resultaron afectados por las resoluciones presidenciales dotatorias de tierras a favor de los núcleos de población El Cibuta, Lic. Francisco Miguel Cárdenas Valdéz, Félix B. Peñaloza, Mascareñas y Lic. Adolfo López Mateos.
- G. Aún y cuando en la demanda de amparo, los quejosos no señalaron como acto reclamado, las resoluciones presidenciales dotatorias a favor de los pueblos, ellas son la consecuencia de las nulidades de los acuerdos presidenciales que reconocieron los predios como inafectables, por lo que de acuerdo con lo concesión constitucional, las resoluciones presidenciales dejaron de tener validez. Sería contrario a la ley, que la autoridad agraria afectara predios inafectables, violando los documentos que brindaban seguridad jurídica a los gobernados, los cuales ejercían el derecho que la Constitución en el artículo 27 les otorgaba.
- H. En este orden de ideas, en cumplimiento a la ejecutoria, la responsable debería de realizar los siguientes actos:
- No aplicar la ley en cuanto a los artículos que fueron declarados inconstitucionales.
 - Dejar insubsistente, todo lo actuado respecto a la cancelación de los acuerdos presidenciales que concedieron los certificados de inafectabilidad ganadera.
 - Dejar insubsistente las resoluciones presidenciales dotatorias de tierras de los núcleos de población El Cibuta, Lic. Francisco Miguel Cárdenas Valdéz, Félix B. Peñaloza, Mascareñas y Lic. Adolfo López Mateos.
 - Restituir en la posesión de los predios a los amparistas.

El dictar los acuerdos que dejar insubsistente los actos reclamados, no es problema, pero sí el devolver las propiedades. Y dada la imposibilidad material de cumplir con las ejecutorias; los quejosos optaron por el cumplimiento sustituto, primero sin la intervención del juez. Las partes convinieron en el monto a pagar pero también en que la superficie restante que no era objeto del convenio, fuera restituida.

El pago fue hecho, pero como era obvio, los núcleos se opusieron rotundamente en devolver la superficie que desde 1982 habían poseído. Ante el incumplimiento de la responsable, los quejosos interpusieron el incidente de reparación sustituta.

Cada una de las partes tenía la posibilidad de ofrecer como prueba, la pericial. El juez dio plena validez al realizado por el perito oficial del juzgado, quien condenó a las autoridades responsables como pago de daños y perjuicios, el valor comercial de los inmuebles, más el interés legal al 9% anual; así como las utilidades por explotación agropecuaria dejadas de percibir, desde la desposesión de los inmuebles, más el interés legal al 9% anual, todo ello después de concluir que "... El daño en el incidente se determina en función de la pérdida sufrida en el patrimonio del predio propiedad del quejoso y los perjuicios constituyen la privación de las ganancias lícitas que pudo haber obtenido como fruto de los predios de su propiedad...".

l. Si en este asunto se hubiese aplicado la tesis identificada con el pie de página número 140, no hubiera procedido el pago de los perjuicios.

CONSIDERACIONES FINALES

PRIMERA.- Durante la época de La Colonia, la figura de La Merced Real, fue un antecedente importante de cómo se fue conformando la propiedad privada.

SEGUNDA.- Como una medida de solución al conflicto de distribución de la tierra, el gobierno expidió Leyes de Colonización, durante el México independiente.

TERCERA.- El descontento social, la injusta distribución de la riqueza, el sentimiento de despojo de las tierras a los pueblos indios, entre otros, fueron factores que desataron la lucha armada de 1910.

CUARTA.- Fue la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, el primer ordenamiento jurídico agrario que sentó las bases de reparto agrario, con un objetivo social.

QUINTA.- El reparto agrario, mediante las acciones dotatorias de tierras, estuvo vigente hasta 1992; año en que fue reformado el artículo 27 Constitucional.

SEXTA.- En contra de los indebidos actos de autoridad, por parte de la Institución encargada del reparto agrario, el medio de impugnación es el juicio de garantías.

SÉPTIMA.- Las garantías individuales, son los derechos públicos subjetivos que goza el gobernado y respecto de las cuales tiene la potestad de hacerlos valer frente al Estado y éste tiene la obligación de respetarlos.

OCTAVA.- El juicio de amparo tiene como objetivo la protección de las garantías individuales y restablecer su violación.

NOVENA.- La sentencia de amparo, es un acto jurisdiccional que decide la controversia planteada por las partes ante el órgano jurisdiccional sus respectivas pretensiones; valorando los elementos de probanza y aplicando la norma, decide acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto de autoridad.

DÉCIMA.- Los principios que rigen las sentencias de amparo (relatividad, estricto derecho, suplencia del concepto de violación deficiente, apreciación del acto tal y como fue probado) deben de observarse al emitirse.

DÉCIMA PRIMERA.- Las sentencias resuelven la controversia y se clasifican: *interlocutorias*, resuelven una cuestión accesoria a la principal y *definitivas* que resuelven la controversia principal y ponen fin a la instancia.

DÉCIMA SEGUNDA.- Hay tres tipos de sentencias: las que *sobreseen* (no entran al fondo del asunto), las que *niegan* (no se acreditó que el acto es inconstitucional) y las que *conceden* (otorgan la protección constitucional al quejoso).

DÉCIMO TERCERA.- Los alcances legales de las sentencias que conceden el amparo en actos *positivos* es restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación, y condenan a la autoridad a realizar una conducta ya sea de dar, hacer o de no hacer y en *actos negativos*, es obligar a la autoridad responsable a que obre en sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

DÉCIMO CUARTA.- El incumplimiento de la autoridad responsable a la ejecutoria de amparo depende del acto, si es evasiva o si existe impedimento legal de la autoridad responsable, procede la interposición del incidente de inejecución de sentencia.

DÉCIMO QUINTA.- La autoridad responsable ante la imposibilidad material y/o jurídica de cumplir el fallo protector, o bien porque de ejecutarse, se afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiere obtener el quejoso, se dará por cumplida la ejecutoria mediante el cumplimiento sustituto.

DÉCIMO SEXTA.- Para la procedencia del cumplimiento sustituto en ejecutorias que conceden la protección Constitucional a propietarios de predios rurales, se requiere de su voluntad o bien, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine de oficio, su procedencia.

DÉCIMO SÉPTIMA.- De la interpretación a la última parte del artículo 105 de la Ley de Amparo, el juzgador tiene facultades discrecionales para determinar la forma y cuantía de la restitución en función a la garantía violada en materia agraria. El medio de probanza idóneo es el peritaje, ya que lo que se pretende es determinar el valor comercial de inmueble que ha estado por largo tiempo en posesión del núcleo de población.

DÉCIMO OCTAVA.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, pronunció una Tesis Jurisprudencial (No. 99/1997) de singular relevancia; mediante la cual determinó que únicamente en cumplimiento sustituto de las ejecutorias de amparo, procederá el pago del valor económico de las prestaciones de dar, hacer o no hacer, más no los perjuicios ocasionados.

DÉCIMO NOVENA.- De acuerdo con la tesis jurisprudencial número 99/1997, las ejecutorias que concedan la protección Constitucional a propietarios rurales, se cumplen de manera sustituta mediante el pago del valor comercial del inmueble.

BIBLIOGRAFÍA**A) LIBROS**

AGUILAR Álvarez y de Alba, Horacio, *El Amparo contra Leyes*, Editorial Trillas, 1ª. Edición, 1ª. reimpresión, México, 1990.

ARELLANO García, Carlos, *Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, 3ª. Edición, México, 1993.

_____ *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, 2ª. Edición, México, 1983.

BURGOA Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, 33ª. Edición, México, 1997.

_____ *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, 33ª. Edición, México, 1997.

COMUNICACIÓN AGRARIA, *Leyes Agrarias de la Revolución*, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1981.

CHÁVEZ Padrón, Martha, *El Derecho Agrario en México*, Editorial Porrúa, 10ª. Edición, México, 1991.

_____ *Ley Federal de Reforma Agraria*, Editorial Porrúa, 8ª. Edición, México, 1980.

_____ *El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos*, Editorial Porrúa, 1ª. Edición, México, 1989.

CASTRO y Castro, Juventino, *Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, 5a. Edición, México, 1994.

DOCUMENTOS AGRARIOS, *Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra*, Secretaría de Reforma Agraria, 1978.

DELGADO de Cantú, Gloria M, *Historia de México*, Editorial Alhambra, 1ª. Edición, México, 1987.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Ley de Amparo Comentada*, Editorial Duero, 2ª. Edición, México, 1992.

FIX Zamudio, Héctor, *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, 1ª. Edición, México, 1964.

_____ *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1993.

_____ *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, El Colegio Nacional, 1ª. Edición, México, 1983.

_____ *Ensayos sobre el derecho de amparo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª. Edición, México, 1993.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 29ª. Edición, México, 1990.

GONZÁLEZ Cosío, Arturo, *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, 4ª. Edición, México, 1994.

GÓMEZ Lara, Cipriano, *Derecho Procesal Civil*, Editorial Harla, 6ª. Edición, México, 1997.

GONZÁLEZ Cosío, Arturo, *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, 4ª. Edición, México, 1994.

GÓNGORA Pimentel, Genaro, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, 3ª. Edición, México, 1990.

LEMUS García, Raúl, *Derecho Agrario Mexicano*, Editorial Porrúa, 1ª. Edición, México, 1975.

MEDINA Cervantes, José Ramón, *Derecho Agrario*, Editorial Harla, México, 1987.

MENDIETA Nuñez, Lucio, *El Sistema Agrario Constitucional*, Editorial A. Mijares y Hno., México, 1932.

NORIEGA Alfonso, *Lecciones de Amparo*, Editorial Porrúa, 1ª. Edición, México, 1975.

OVALLE Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, Editorial Oxford, 8ª. Edición, México, 1999.

PONCE DE LEÓN Armenta, Luis M., *Derecho Procesal Agrario*, Editorial Trillas, México, 1988.

PALLARES Eduardo, *Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, 13ª Edición, México, 1989.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

RIVERA Rodríguez, Isafas, *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, Editorial McGraw-Hill, 2ª. Edición, México, 1994.

ROJINA Villegas Rafael, *Derecho Civil Mexicano III, Bienes, Derechos Reales y Posesión*, Editorial Porrúa, 9ª. Edición, México, 1998.

_____ *Compendio de Derecho Civil II*, 2ª. Edición, México, 1966.

ROCCO Alfredo, *La Sentencia Civil*, Editorial Cárdenas, México, 1985.

SILVA Herzog, Jesús, *El Agrarismo Mexicano y la Reforma*.

SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA, *Reforma Integral, Consolidación del Reparto*, México, 1988.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del Juicio de Amparo*, Editorial Themis, 2ª. Edición, México, 1999.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Unidad de Gestión y Dictamen de Cumplimiento de Sentencias, *Manual para lograr el Eficaz Cumplimiento de las Sentencias de Amparo*, 1ª. Edición, México, 1999.

TENA Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 21ª. Edición, México, 1985.

TRON Petit, Jean Claude, *Manual de los incidentes en el Juicio de Amparo*, Editorial Themis, 1ª. Edición, México, 1997.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

B) DICCIONARIOS

FUNDACIÓN TOMÁS MORO, *Diccionario Espasa Jurídico*, Editorial Espasa, Calpe, S.A. Madrid, 1998.

GARRONE, José Alberto, *Diccionario Manual Jurídico Abeledo-Perrot*, Editorial Abeledo-Perrot, 2ª. Reimpresión, Buenos Aires, 1987.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, 4ª. Edición, México, 1991.

PALLARES Portillo, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, 22ª. Edición, México, 1996.

_____, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, 21ª. Edición, México, 1994.

UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, 7ª. Edición, México, 1994.

C) LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

Código Civil Federal.

Código Federal de Procedimiento Civiles.

Ley Federal de Reforma Agraria.

Ley Agraria.

CD UIS 9

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN