

Suplencia de la queja deficiente a favor de los avocindados en el amparo agrario

Jaime Allier Campuzano*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Ley Agraria*. III. *Reglamento interior de la Procuraduría Agraria*. IV. *Conceptos y derechos del avocindado*. V. *Conceptos de derecho social, derecho agrario y suplencia de queja deficiente en amparo*. VI. *Interpretaciones del artículo 79, fracción IV, inciso B) de la Ley de Amparo*. VII. *Inconstitucionalidad e inconventionalidad de dicho precepto legal*. VIII. *Conclusión*. IX. *Referencias*.

I. Introducción

Con motivo de que nuestro país ha adoptado el control difuso de convencionalidad y el principio de interpretación *pro homine*, los juzgadores mexicanos estamos obligados a detectar los casos en que una norma jurídica resulte contraria a los derechos humanos contenidos tanto en la Constitución Federal como en los instrumentos internacionales suscritos por México, a fin de neutralizarla o invalidarla. Muy en especial, cuando tal disposición resulte discriminatoria y violatoria de los artículos 1o, cuarto párrafo, de la Carta Magna, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Así pues, de la interpretación gramatical del artículo 79, fracción IV, inciso b) de la Ley de Amparo, se desprende que los únicos beneficios de la suplencia de la queja son los ejidatarios y comuneros, excluyéndose a los avocindados.

* Magistrado del Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito.

Lo anterior permite preguntar: ¿Será discriminatoria tal disposición legal? En caso afirmativo, ¿podrá superarse el trato diferenciado ilegítimo de esa norma jurídica mediante la interpretación extensiva? O bien la declaratoria de inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la misma, ¿será la solución más contundente? Las respuestas a estas interrogantes las encontrará el lector a lo largo de este ensayo.

II. Ley Agraria

Artículo 12. Son ejidatarios los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales.

Artículo 13. Los avecindados del ejido, para los efectos de esta ley, son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente. Los avecindados gozan de los derechos que esta ley les confiere.

Artículo 15. Para poder adquirir la calidad de ejidatario se requiere:

I. Ser mexicano mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo o se trate de heredero de ejidatario, y II. Ser avecindado del ejido correspondiente, excepto cuando se trate de un heredero, o cumplir con los requisitos que establezca cada ejido en su reglamento interno.

Artículo 19. Cuando no existan sucesores, el tribunal agrario proveerá lo necesario para que se vendan los derechos correspondientes al mejor postor, de entre los ejidatarios y avecindados del núcleo de población de que se trate. El importe

de la venta corresponderá al núcleo de población ejidal.

Artículo 41. Como órgano de participación de la comunidad podrá constituirse en cada ejido una junta de pobladores, integrada por los ejidatarios y vecindados del núcleo de población, la que podrá hacer propuestas sobre las cuestiones relacionadas con el poblado, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano.

La integración y funcionamiento de las juntas de pobladores se determinará en el reglamento que al efecto elaboren los miembros de la misma y podrá incluir las comisiones que se juzguen necesarias para gestionar los intereses de los pobladores.

Artículo 57. Para proceder a la asignación de derechos sobre tierras a que se refiere la fracción III del artículo anterior, la asamblea se apegará, salvo causa justificada y expresa, al siguiente orden de preferencia:

- I. Posesionarios reconocidos por la asamblea;
- II. Ejidatarios y vecindados del núcleo de población cuya dedicación y esmero sean notorios o que hayan mejorado con su trabajo e inversión las tierras de que se trate;
- III. Hijos de ejidatarios y otros vecindados que hayan trabajado las tierras por dos años o más, y
- IV. Otros individuos, a juicio de la asamblea.

Cuando así lo decida la asamblea, la asignación de tierras podrá hacerse por resolución de la propia asamblea, a cambio de una contraprestación que se destine al beneficio del núcleo de población ejidal.

Artículo 107. Son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta ley, en lo que no contravengan lo dispuesto por este capítulo.

III. Reglamento interior de la Procuraduría Agraria

Artículo 1o. Este Reglamento tiene por objeto determinar la estructura y establecer las bases de organización y funcionamiento de la Procuraduría Agraria.

Para los efectos de este ordenamiento, se entenderá por: Ley: la Ley Agraria.

Procuraduría: La Procuraduría Agraria.

Núcleo de población agrarios: los ejidos y comunidades agrarias. Sujetos agrarios: los ejidos y comunidades; ejidatarios, comuneros y posesionarios y sus sucesores; pequeños propietarios; avecindados; jornaleros agrícolas, colonos; poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general.

IV. Conceptos y derechos del avecindado

Del anterior marco normativo se puede definir al avecindado como el mexicano mayor de edad, que haya residido por un año o más en las tierras del ejido y que haya sido reconocido con ese carácter por la asamblea del núcleo o por el Tribunal Agrario competente.

Además, los avecindados tendrán derecho, en su caso, a la asignación de derechos sobre tierras ejidales; a participar en la venta de los derechos correspondientes cuando no exista sucesor del sujeto agrario; a adquirir derechos parcelarios por enajenación; al derecho del tanto en primera enajenación de parcelas con dominio pleno; y a ser integrantes de la junta de pobladores. Los avecindados son considerados sujetos agrarios y por ello le son proporcionados los servicios de la Procuraduría Agraria.

V. Conceptos de derecho social, derecho agrario y suplencia de la queja deficiente en amparo

Conforme al *Diccionario Jurídico Mexicano*, del Instituto de investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el derecho social es el conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos socialmente débiles, para lograr su convivencia con otras clases sociales, dentro del orden jurídico.¹

Ese mismo diccionario define al derecho agrario como: “la parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones que surgen entre los sujetos que intervienen en la actividad agraria. También se ha dicho que el derecho agrario constituye el orden jurídico que regula los problemas de la tenencia de la tierra, así como las diversas formas de propiedad y la actividad agraria”.²

En cuanto al concepto de la suplencia de la queja deficiente en amparo, cabe decir que si bien es cierto que en otra investigación³ definí esta figura jurídica, tal definición debe ser modificada conforme a las nuevas disposiciones de la Ley de Amparo publicada el 2 de abril de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Así pues, la suplencia mencionada se conceptualiza como:

La institución procesal, dentro del juicio de garantías, de carácter proteccionista, antiformalista y de aplicación obligatoria, que opera a favor del quejoso cuando se surte alguno de los supuestos previstos en el artículo 79 de la Ley de Amparo, a fin de subsanar las omisiones totales o parciales de los conceptos de violación o agravios formulados, pero en materia agraria se amplía a las exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos interpuestos con motivo de dichos juicios.

¹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.

² *Ibidem*, p. 942.

³ Allier Campuzano, Jaime, *Naturaleza y alcance de la suplencia de la deficiencia de la queja en amparo laboral*, México, Porrúa, 2003, p. 7.

VI. Interpretaciones del artículo 79, fracción IV, inciso B) de la Ley de Amparo

Dicho precepto textualmente establece:

Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes: ...IV. En materia agraria:

- a) En los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta Ley;⁴
- b) En favor de ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

A. Interpretación gramatical

Si nos atenemos al texto estricto del precepto en comento, se llega a la conclusión de que los únicos beneficiarios de la suplencia de la queja, en amparo agrario, son los ejidos y comunidades, así como los ejidatarios y comuneros.

Sin embargo, esa exégesis literal origina una situación injusta e insatisfactoria, ya que excluye a los avecindados, quienes son sujetos agrarios reconocidos por la ley de la materia y son susceptibles de que el acto reclamado afecte sus derechos de esa índole.

Por esa razón no se comparte el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, y que aparece en la jurisprudencia (III Región) 3ª J/1(10ª), publicada en la página 1593 del Semanario Judicial de la Federación

⁴ Dicho precepto establece: Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo: ...III.- Cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma, temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal, en que será de siete años, contados a partir de que, de manera indubitable, la autoridad responsable notifique el acto a los grupos agrarios mencionados.

y su Gaceta. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 14, enero de 2015, Tomo II, bajo el texto siguiente:

AMPARO EN MATERIA AGRARIA. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE LA MATERIA OPERA SÓLO EN FAVOR DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL, EJIDATARIOS Y COMUNEROS EN PARTICULAR.- El artículo 79, fracción IV, de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, impone la obligación al juzgador para que, tratándose del amparo en materia agraria, supla la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos previstos en la fracción III del numeral 17 de la propia legislación, es decir, cuando se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal; así como en favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios. Consecuentemente, en los amparos en materia agraria la suplencia de la queja deficiente opera únicamente en favor de los núcleos de población ejidal o comunal, ejidatarios y comuneros en particular.

B. Interpretación extensiva

Ante la solución insatisfecha que proporciona la interpretación gramatical del precepto en análisis, con fundamento en el artículo 14, último párrafo, de la Constitución Federal, apelamos a la interpretación extensiva, la cual

consiste en incluir dentro del contenido de la norma jurídica casos que no están expresamente comprendidos en su texto, pero que deben ser regidos por éste según su espíritu.⁵

Ahora bien, para poder interpretar extensivamente el artículo 79, fracción IV, inciso b) de la Ley de Amparo, a favor de los avecindados, es necesario justificar que, en el caso no previsto en la ley, existe la misma razón jurídica, que en la hipótesis sí contemplada en la misma.

Tales razones justificativas son las siguientes:

- I. Tanto ejidatarios, comuneros y avecindados son sujetos reconocidos por la Ley Agraria.
- II. Todos ellos tienen derechos reconocidos por dicho ordenamiento y pertenecen a la clase campesina.
- III. Es más, los avecindados se ubican en un plano de inferioridad frente a los propios ejidatarios y comuneros, pues aquéllos, a diferencia de éstos, son meros residentes carentes de asignación de tierras.

En suma, de dichos motivos se desprende la situación de desventaja socioeconómica en que se colocan los avecindados frente a otros entes jurídicos, lo que repercute en el ámbito procesal y amerita que, al igual que ejidatarios y comuneros, se les tenga que suplir la deficiencia de la queja, en sus exposiciones, comparecencias y alegatos tanto en el juicio de garantías como en los recursos que derivan del mismo.

Corroborar tal postura la jurisprudencia número 2ª /J. 102/2015 (10ª) sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que aparece publicada en la página 1151 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro 21, agosto de 2015, Tomo I, bajo el texto siguiente:

SUPLENIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA AGRARIA. NO SÓLO PROCEDE A FAVOR DE EJIDATARIOS Y COMUNEROS EN PARTICULAR, SINO TAMBIÉN DE QUIENES

⁵ Ortiz Urquidi, Raúl, *Derecho Civil*, 3ª ed., México, Porrúa, 1986, pp. 160-161.

BUSCAN EL RECONOCIMIENTO DE SUS DERECHOS AGRARIOS.- El espectro normativo protector creado en el ámbito del juicio de amparo en materia agraria, los diversos criterios que con un sentido social ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus diversas integraciones y el marco jurídico sobre derechos humanos resguardado por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sirven de sustento para llevar a cabo una interpretación extensiva del artículo 79, fracción IV, inciso b), de la Ley de Amparo, que conduce a establecer que la procedencia de la suplencia de la queja deficiente a ejidatarios o comuneros no sólo procede para quienes tienen reconocido ese carácter o calidad, sino también para quienes pretenden que se les reconozcan sus derechos agrarios. Esto es, una de las finalidades de dicha institución legal es que más allá de las cuestiones técnicas que puedan presentarse en un asunto, se protejan los derechos de las personas que consideran les asiste ese carácter o calidad y no es, sino a través de la superación de las deficiencias de los argumentos plasmados en los conceptos de violación y en los agravios expuestos o de su omisión, que el juzgador puede tener certeza y resolver con razonada convicción lo que proceda; sin soslayar que la aplicación de la suplencia de la queja deficiente, en todos los casos, debe llevarse a cabo siempre y cuando cause beneficio a la parte quejosa o recurrente, en congruencia con su propia naturaleza jurídica. Lo anterior con independencia de que las partes quejosa y tercero interesada estén constituidas por personas que pretenden obtener el carácter o la calidad de ejidatarios o comuneros, ya que dentro de las finalidades primordiales de

la tutela también está resolver, con conocimiento pleno la controversia, y no únicamente colocarlos en una situación de igualdad procesal durante la tramitación del juicio de amparo, de manera que en los casos en que quienes pretenden que se les reconozca el carácter o la calidad de ejidatarios o comuneros tengan, a su vez, el carácter de quejoso o tercero interesado, respectivamente, deberá suplirse la queja deficiente, sin que ello implique una asesoría técnico-jurídica en favor de una parte y en detrimento de otra.

VII. Inconstitucionalidad e inconventionalidad de dicho precepto legal

Como ya se indicó, de la interpretación gramatical la norma en análisis, se desprende que la suplencia de la queja sólo se instituyó a favor de ejidatarios y comuneros, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

De manera tal que esa disposición excluye de protección a los avecindados agrarios, sin que en la exposición de motivos de la nueva Ley de Amparo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013, el legislador haya justificado de manera razonable el privilegio otorgado a los ejidatarios y comuneros frente a los avecindados; no obstante que todos ellos se encuentran en una situación de desventaja socioeconómica ante otros entres jurídicos.

En suma, la disposición en comento resulta directamente discriminatoria,⁶ precisamente por excluir injustificadamente a los avecindados del disfrute del beneficio de la suplencia de la queja en el juicio de amparo. De ahí que esa norma jurídica resulta violatoria del artículo 1o., cuarto párrafo de la

⁶ La discriminación directa se presenta cuando se proponen normas o acciones tendientes a estigmatizar al diferente, o simplemente lo excluye del disfrute de determinados derechos. En cambio, la discriminación indirecta consiste en la imposición u observancia de normas, reglas, que en primera instancia parecen inofensivas en esta materia, pero que en la práctica no lo son ni mucho menos y, aún más, disponen de consecuencias nefastas y negativas, afectando los derechos de aquellas personas que alcanzan.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Tales numerales disponen lo siguiente:

Artículo 1o. ... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico, o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 24. Igualdad ante la ley. Todas las personas son iguales ante la ley.
En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Esta declaratoria de inconstitucionalidad e inconvencionalidad resulta ser una solución más contundente y eficaz que la interpretación extensiva, precisamente porque la primera, a diferencia de la segunda, repara la discriminación al producir en los gobernados la cesación de la constante afectación y la inclusión expresa del omitido en el régimen jurídico correspondiente.

En este sentido se pronunció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia No. 1ª/J. 47/2015 (10ª) y que aparece publicada en la página 394 del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Libro 21, agosto de 2015, Tomo I, bajo el texto siguiente:

NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR.- Cuando una norma en sí misma discrimina a una persona o grupo de personas que se ubican en una categoría sospechosa, no es posible realizar una interpretación conforme, pues dicha norma continuaría existiendo en

su redacción, aun siendo discriminatoria y contraria al artículo 1o. constitucional y a las obligaciones internacionales contraídas por México en cuanto a no discriminar con base en categorías sospechosas. Estas obligaciones no pueden cumplirse mediante una interpretación que varíe la base misma del concepto impugnado y que no modifique la situación discriminatoria sufrida por dichas personas. Un planteamiento como ese es incompatible con un Estado constitucional de derecho que aspira a tratar con igual consideración y respeto a todos sus ciudadanos y ciudadanas. Si se considera que una norma es discriminatoria, la interpretación conforme no repara dicha discriminación porque lo que buscan las personas discriminadas es la cesación de la constante afectación y su inclusión expresa en el régimen jurídico en cuestión; en otras palabras, no sólo acceder a esa institución, sino suprimir el estado de discriminación generada por el mensaje transmitido por la norma. Así pues, el reconocimiento público del matrimonio entre personas del mismo sexo, así como la inconstitucionalidad en la enunciación en caso de no preverlo expresamente, sitúa a la dignidad del ser humano más allá de los meros efectos restitutivos y articula un entendimiento de dignidad que es fundamentalmente transformativo y sustantivo.

VIII. Conclusión

La discriminación es un comportamiento social que consiste en que una persona o un grupo estigmatice o separe a otra persona o grupo como consecuencia de considerarlo en algún aspecto (raza, sexo, religión, edad, entre otros) inferior a él o ellos.

La ley, como producto humano imperfecto, no escapa de la posibilidad de que sea discriminatoria cuando da a los gobernados un trato diferenciado ilegítimo.

Por eso los juzgadores mexicanos, que a la vez somos interamericanos, debemos estar atentos para detectar los casos en que una disposición jurídica resulte contraria al derecho humano de igualdad y no discriminación, a fin de neutralizarla o invalidarla.

Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en el artículo 79, fracción IV, inciso b), de la Ley de Amparo, al resultar directamente discriminatorio y violatorio de los artículos 1o., cuarto párrafo de la Constitución Mexicana y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos precisamente por excluir, sin justificación objetiva y razonable, a los avecindados del beneficio de la suplencia de la queja; no obstante que éstos, al igual que los ejidatarios y comuneros, se encuentran en una situación de desventaja socioeconómica frente a otros entes jurídicos.

Para remediar ese trato discriminatorio ilegítimo se propone, como primera solución, la interpretación extensiva a favor de los avecindados, la cual resulta conforme a los principios de justicia social consagrados en el artículo 27 y al principio *pro homine*, previsto en el artículo 1o., segundo párrafo, ambos de la Constitución Federal. Sin embargo, una segunda solución más contundente y eficaz resulta ser la declaratoria de inconstitucionalidad e inconvencionalidad del citado precepto legal, debido a que produce en los gobernados la cesación de la constante afectación y la inclusión expresa del omitido en el régimen jurídico correspondiente.

Los nuevos tiempos de la judicatura mexicana exigen al administrador de justicia no limitarse al esquema mecanicista de la interpretación gramatical de la ley, sino asumir una tarea de confrontación entre ella con los derechos humanos contenidos tanto en la Carta Magna como en los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, priorizando en todo momento tales derechos.

IX. Referencias

Bibliográficas

Allier Campuzano, Jaime, *Naturaleza y alcance de la suplencia de la deficiencia de la queja en amparo laboral*, México, Porrúa, 2003.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 13ª ed., México, Porrúa, 1999.

Ortiz Urquidi, Raúl, *Derecho civil*, 3ª ed., México, Porrúa, 1986.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 14, enero de 2015, Tomo II. Tribunales Colegiados de Circuito.

———, Libro 21, agosto de 2015, Tomo I.

Normativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ley Agraria.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.