

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION Y EL AMPARO AGRARIO 1969

Por el Lic. MARIANO AZUELA GÜTRÓN

Profesor de Sociología, Universidad Iberoamericana, miembro del Consejo Técnico de la Escuela de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Secretario de Estudio y cuenta de la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

INTRODUCCIÓN

El 26 de diciembre de 1959, el Lic. Adolfo López Mateos, entonces Jefe del Ejecutivo, envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de reformas a la Constitución, consistente, en esencia, en una adición a la fracción II del artículo 107. Posteriormente, previos los distintos trámites y requisitos que nuestro sistema constitucional exige para modificaciones de esa naturaleza, fue aprobada, publicándose el Decreto relativo de 30 de octubre de 1962 en el *Diario Oficial* de la Federación de 2 de noviembre del propio año. En la sesión de la Cámara de Senadores de 27 de noviembre del año citado, Manuel Hinojosa Ortiz, Guillermo Ramírez Valadez, Vicente García González, Pablo Aldrett Cuéllar y Agustín Olivo Monsivais, propusieron un conjunto de adiciones a la Ley de Amparo con el objeto de hacerla congruente con la aludida reforma constitucional. Las Comisiones del Departamento Agrario, Segunda de Justicia y Segunda de Puntos Constitucionales, a las que se turnó la proposición, en trabajo conjunto, emitieron dictamen en sentido afirmativo, aunque introduciendo algunas modificaciones de forma. Después de breves consideraciones, concluyeron al respecto: "En consecuencia, las Comisiones que suscriben acogen las disposiciones fundamentales que inspiran la Iniciativa de Ley, porque consideran que están dentro del marco de la Constitución y son eficaces para la defensa de la Reforma Agraria y de los intereses de los campesinos beneficiados por ella." Posteriormente al ser aprobadas, tanto por la Cá-

mara de Origen como por la Cámara Revisora, se remitieron al Ejecutivo para su promulgación, lo que se hizo por Decreto de 3 de enero de 1963, publicado en el *Diario Oficial* de 4 de febrero.

Los sucesos relatados representan los distintos momentos en los que se gestó, valga la metáfora, el nacimiento de un nuevo juicio de amparo: el amparo agrario, separado, por las peculiares características de que se le dotaba, de los principios genéricos que rigen el juicio de garantías e incluso de los específicos que se aplican en materia administrativa, dentro de la cual se han situado tradicionalmente, las cuestiones agrarias. Pero se trataba de una institución jurídica que si bien nacía con vida propia, sin embargo podía comparársele —dispénsesele la crudeza— con el niño monstruoso, ejemplo de contrastes, en el que al lado de su eminente e indiscutible dignidad humana, y de algunos aspectos que irradian belleza, se aprecian de manera impresionante sus deformaciones y taras. Pero, además, de un niño que lejos de ser recibido por una familia preocupada vivamente por su desarrollo integral, se le lanza a un ambiente en el que es sumamente difícil evolucionar; en el que el fango de los intereses personales, del hábito de las “gratificaciones”, o de la demagogia política, constituyen el más grave obstáculo para el desarrollo de todas sus potencialidades. Hablar en México, de cuestiones agrarias, es triste reconocerlo, pero constituye un hecho público y notorio, es evocar campesinos hambrientos y malvestidos que al paso del tiempo se han sido desilusionando de nuestro movimiento revolucionario, líderes que masivamente los manejan para alcanzar sus aspiraciones políticas, latifundistas que se ingenian para burlar las normas sobre reparto de tierras, funcionarios venales listos a ofrecer sus servicios al mejor postor y, encima de todo, literarios y emotivos discursos que en una campaña política se pronuncian ante un campesinado que, llevado a una plaza pública en camiones de redilas, escucha, antes conmovido, ahora indiferente, el ofrecimiento de un paraíso, que al paso del tiempo le va pareciendo cada vez más inalcanzable.

Ninguna ley que guarde referencia con los problemas del campo puede desligarse de los fenómenos sociopolíticos a los que en un breve esbozo me he referido. Ignorarlos, sería deformar la visión que queremos dar sobre la auténtica labor que en la materia a estudio realiza el más Alto Tribunal de la República y que, como puede ya comprenderse, se halla rodeada de profundas dificultades. Así lo reconocían, cito cronológicamente, el Lic. Ignacio Burgoa, al publicar en 1964, su estudio “*El Amparo en Materia Agraria*”, y el Ministro Felipe Tena Ramírez, al rendir su informe como Presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el año de 1966. El primero expresaba, aludiendo a las adiciones a la Ley de Amparo: “No podemos prescindir, en efecto, de comentar, desde un ángulo estrictamente jurídico, las referidas adiciones que, a pesar de haberse inspirado en un loable deseo de asegurar dentro del juicio de amparo los derechos sociales e individuales de distintos grupos

o entidades agrarias y de sus miembros componentes, van a suscitar innúmeras dificultades y problemas insuperables en su desarrollo procesal, precisamente por quebrantar algunos principios básicos de nuestra institución de control constitucional, embarazando su eficacia y frustrando los propósitos que las sugirieron." El segundo, decía: "Otro motivo poco propicio al pronto desahogo de asuntos, es el proceso de elaboración en que actualmente se halla el amparo en materia agraria. Es éste, sin duda, el problema más serio que desde el punto de vista jurídico se ofrece por ahora a la Sala Administrativa. Mediante una hermenéutica acorde con las finalidades de la reforma de 1963, que creó el amparo en materia agraria, se ha tratado de resolver el problema que antes se apunta, llenando ciertos vacíos que la aplicación de las normas descubre, ampliando su alcance a casos que deben estimarse previstos en la intención del legislador, fecundando en suma la reforma con una exégesis realista. Pero todo esto ha reclamado un estudio más amplio y profundo y un empleo extraordinario de tiempo en el cambio de impresiones, en la confrontación de criterios varias veces dispares, aunque casi siempre uniformados al cabo merced a la unidad que suele imponer a un cuerpo colegiado la común decisión de hacer justicia."

En términos generales, puede considerarse que las adiciones a que se hace referencia dieron lugar a dos claras corrientes, una de tipo político, que solo indirectamente interesa, dado el propósito de este trabajo, y otra de tipo jurídico, que es la que propiamente nos atañe.

La primera corriente la encuentro representada por todas aquellas personas o grupos que se han valido de las reformas como instrumento de lucha política para demostrar a la masa campesina en particular y a la opinión pública en general, que en el grupo en el poder existe una gran preocupación de velar por los intereses de las clases necesitadas de nuestra patria. Tomo como ejemplo típico el discurso que el entonces senador Hinojosa Ortiz pronunció el 4 de noviembre de 1960, del cual transcribo sólo unos párrafos: "Señores Senadores: En este año del cincuentenario de la Revolución Mexicana, seguramente que la Historia recogerá, junto con el calendario de las fiestas cívicas, las efemérides de actos trascendentales de afirmación de las instituciones revolucionarias. Esto se explica fácilmente si reflexionamos en que este año estamos festejando no a una deidad muerta, protectora de los intereses del pueblo, sino a un conjunto vivo de ideas, de sentimientos y de obras realizadas por el pueblo de México que constituyen la esencia y la naturaleza de la Revolución Mexicana. Hace apenas unos días tuvimos la satisfacción de asistir a la nacionalización de la industria eléctrica y a la reforma constitucional que sustrajo del comercio de la iniciativa privada, el servicio público que puede prestarse con la energía eléctrica. Hoy asistimos a una sesión histórica en que se reforma también la Constitución para lograr, gracias a la iniciativa del señor Presidente de la República, lo que pudiéramos llamar la demo-

cratización del juicio de amparo. Estos dos acontecimientos revelan que la Revolución Mexicana está viva, que sus principios no han producido todas sus posibles consecuencias sociales, pero se proyectan vigorosamente hacia el futuro y dan lugar a nuevas y fecundas interpretaciones, a medida que el crecimiento del país y el desarrollo técnico-económico y social de México se van acentuando. Estos dos acontecimientos han venido a plantear, a dar actualidad a una tesis de la Revolución Mexicana que se refiere al deslinde de los campos de acción del Estado y de la iniciativa privada; cuestión que alude, muy directamente, a las relaciones entre el poder económico y el poder político. Probablemente una de las características fundamentales de la Revolución Mexicana es haber prescindido de la concepción liberal e individualista y afirmar que no podría hablarse de la República, ni de Democracia, ni de Libertad, si todo el esfuerzo del país se concretaba a buscar las formas y las jerarquías de la organización política, los frenos y contrapesos para lograr el equilibrio de los Poderes, si sólo fijábamos la atención en las cuestiones político-electorales. Esencia de la Revolución Mexicana es entender que si no hay un dominio o un control sobre el poder económico, el poder político no tiene ninguna realidad social ni puede servir de motor para engrandecer el horizonte de los pueblos. En ese aspecto, los grupos conservadores se aferran a la idea, ya desde hace muchos años rebasada, de que hay un recinto intocable de la iniciativa privada. Como si no supiéramos que el poder económico influye decisivamente en la formación del poder político y en la conducta o en las realizaciones de ese mismo poder político. Precisamente la Constitución del 57, en el siglo pasado, tuvo pocos efectos en la organización social, económica y cultural del país, porque parece que los esfuerzos del siglo anterior se encaminaron exclusivamente a estructurar políticamente el Estado mexicano, concebido esto como las relaciones entre Estados y Federación, o poder central y el equilibrio de los poderes en que se divide la República; pero el signo de la Revolución actual y del siglo nuestro es el signo de lo social, de lo económico, por eso el tránsito de la democracia política a la democracia social. Y al definir el campo de acción del Estado frente al campo de la iniciativa privada, conviene señalar la razón que asiste a una nación para sustraer al comercio, al control de la iniciativa privada aquellos recursos esenciales que por su importancia, por su generalización en cuanto al uso que de ellos tienen que hacer las grandes masas de población, viene a constituir, en un momento dado, una fuerza tan decisiva y grave que se corre el riesgo de que el destino de la vida política quede en manos y sujeto a la decisión de los pequeños grupos que en un momento dado pueden controlar esos recursos. Este, en mi concepto, es el sentido profundo de la nacionalización de la industria eléctrica realizada por el señor Presidente López Mateos, la cual se perfeccionó con la reforma constitucional, que sacó el servicio público eléctrico del ámbito de la iniciativa privada, muchas

veces movida exclusivamente por la codicia; porque hay que recordar, señores, con claridad, que Mercurio, el Dios del Comercio, no es, ni ha sido, ni será nunca el dios de la Justicia, ni el símbolo de la solidaridad humana, sino que será siempre el representativo del egoísmo personal, del afán de lucro que parece no tener medida. Hoy, señores, dentro de esta misma línea política marcada por el Régimen actual, nos enfrentamos con gusto a una nueva iniciativa de reformas de la Constitución: la democratización del amparo, consecuencia de la democratización del poder económico, base indispensable para lograr una verdadera democracia política; porque, señores, nada, o casi nada, puede defenderse, ni la vida, si no hay un cimiento, algo de propiedad. Parece como si la vida misma se sustentara o requiriera, un principio de propiedad, de poder económico, para poder afirmarse. Por eso, señores, la reforma que hoy estudiamos tiene, en mi concepto, una trascendencia extraordinaria."

También dentro de esta corriente pueden mencionarse las posiciones adoptadas por organizaciones campesinas, algún funcionario del Cuerpo Consultivo Agrario, e incluso el Gobernador de un Estado que con el pretexto de defender al campesinado han llegado aún a lanzar ataques, que la prensa se ha encargado de difundir maliciosamente, contra la Suprema Corte de Justicia. Especialmente significativo, porque deja ver que en esta corriente se admite también la calumnia como arma lícita, fue el informe de gobierno rendido por Leopoldo Sánchez Célis en el año de 1968 en el que especificó con número de toca y nombre del quejoso, varios asuntos en los que la Suprema Corte, según su opinión, volvía a frenar la marcha de la reforma agraria al sostener en las respectivas sentencias la procedencia del juicio de amparo promovido contra resoluciones dotatorias gubernamentales. Lo sorprendente de la cita en un acto oficial de tanta importancia, fue que al recabarse informes sobre esos negocios, se advirtió que se encontraban pendientes de fallo y que de conformidad con las últimas reformas a la Ley de Amparo y Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se habían remitido a la Sala Auxiliar, donde seguramente aún hoy no se han resuelto.

La corriente jurídica se halla constituida por la labor, quizá poco o incompletamente difundida, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a través, principalmente de la Sala Administrativa, y ante la presencia de casos concretos, ha ido sentando en seis años, aproximadamente, múltiples criterios que debidamente sistematizados integran lo que me atrevería a llamar, principios básicos del amparo agrario y cuyo conocimiento resulta necesario no sólo para aquél que con espíritu de investigador, quiera profundizar en nuestras instituciones jurídicas, sino para todos aquéllos que en su vida profesional brindan sus servicios a propietarios, ejidatarios o núcleos de población que se hallan en conflictos de esta índole. Por estos motivos, considero de importancia abordar estas cuestiones, lo que ahora

realizo someramente, no sin manifestar mi propósito de que, en un futuro próximo dé a conocer un trabajo analítico y profundo sobre el particular. En este breve estudio abordaré tres puntos:

- I. Forma de realizar el trabajo.
- II. Obstáculos que se presentan.
- III. Principales problemas planteados.

I. FORMA DE REALIZAR EL TRABAJO

No es raro escuchar, en labios del ciudadano común y hasta de abogados considerados de prestigio, aunque en este caso seguramente adoloridos por fallos adversos, que en la Suprema Corte de Justicia se trabaja deficientemente. Se llega a expresar con la mayor naturalidad, en una afirmación simplista, que el Ministro llega a las 11.00 Hs. y se retira dos o tres horas más tarde, y frecuentemente se utiliza el chiste mordaz, para realzar la situación. Si esto fuera realidad, carecería de toda importancia en el campo de la investigación jurídica ocuparse de estudios tan deficientemente realizados; pero la verdad, afortunadamente, es distinta. Si bien no puede negarse que por el más Alto Tribunal de la República han pasado Ministros que no han dejado huella alguna, en cuanto a su contribución jurídica, lo que se explica si se considera que algunas designaciones han obedecido a criterios políticos o de amistad, sin embargo no es esa la regla general, como pueden corroborarlo quienes conocen en detalle no sólo el esfuerzo y dedicación, sino sobre todo la capacidad que se necesita para salir adelante en tan importante función.

El maestro Virgilio Domínguez, aunque pienso que con demasiada humildad, me comentaba en alguna ocasión que para él sería sumamente difícil preparar de un día para otro el número de asuntos que se fallaban en la Corte y que sólo se explicaba que los Ministros pudieran hacer frente a esa labor, en virtud de la práctica adquirida a través de muchos años de experiencia judicial, de su gran preparación y de gran número de horas de dedicación. Y en efecto, creo que la elaboración de cada ejecutoria, representa para los cinco Ministros que integran la Sala y para el Secretario, que prepara el anteproyecto, largas horas de estudio del expediente y de las leyes y precedentes que resultan aplicables, de consulta de libros en los que, como doctrina, se estudian cuestiones relacionadas, de diálogo con las partes interesadas, de lectura de memorándums, de reflexión sobre la aplicación de los principios generales al caso particular planteado, de discusión e intercambio de ideas entre algunos de ellos y entre todos, etc., etc. Así lo expresaba al rendir su informe anual en el año 1965 el Ministro Jorge Iñárritu en su calidad de Presidente de la Sala: "A pesar del agobio producido por el enorme cúmulo de asuntos sometidos a su conocimiento, en los que se plantean cuestiones referentes a diversas materias que requieren examen y aplicación cuidadosos de incontables leyes

y reglamentos; a pesar del apremio en pronunciar, cada mes, cada día, el mayor número de sentencias, la Sala Administrativa, consciente de su elevada misión, estudia con profundidad de análisis, medita con serenidad de juicio, los graves problemas que le conciernen y cuya resolución a menudo trasciende al interés general.”

En la Sala Administrativa, las ejecutorias en materia agraria se han multiplicado considerablemente, debido, por una parte, al aumento de este tipo de asuntos, como se desprende claramente de que mientras en 1963 sólo representaban el 6% del total de expedientes turnados, en 1965, o sea sólo dos años más tarde, la proporción se había elevado hasta el 13.27%, y, por otra parte, a que dentro de la actual competencia de la Segunda Sala, conforme a las reformas y adiciones a las Leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 26 de diciembre de 1967, publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación de 30 de abril de 1968, constituyen el caudal más abundante de asuntos los recursos de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito, cuando se reclaman en materia agraria actos de cualquiera autoridad que afecten a núcleos ejidales o comunales en sus derechos colectivos o a la pequeña propiedad. También ha influido en el despacho de negocios de esta naturaleza su indiscutible interés social, como lo hizo notar el Ministro Tena Ramírez, Presidente de la Segunda Sala durante el año de 1966, al rendir su informe, manifestando al respecto: “Dentro de los límites impuestos por esa situación, hemos procurado dar preferencia a los amparos en materia agraria, los que, por cierto, han aumentado en forma considerable, a medida que se va extendiendo el conocimiento de la facilidad que para el uso del amparo han concedido en favor de la clase campesina las reformas del año de 1963. La preponderancia que en la actualidad alcanza esta clase de amparos, sugiere la oportunidad de ofrecer una referencia a la principal orientación que en los mismos ha trazado la Segunda Sala durante el presente año.”

Como en todo Cuerpo Colegiado, se ha dado en la Sala la convergencia de diferentes puntos de vista o de ángulos diversos para ver los problemas. Lo mismo ha habido quién busca hacer sus interpretaciones inclinándolas a beneficiar casi de modo absoluto a los núcleos de población ejidal o comunal, que quién, por el contrario, se esfuerza por elaborar hábiles argumentaciones para evitar que con la interpretación anterior se llegue a lesionar los intereses de los pequeños propietarios inafectables, con certificados de inafectabilidad o sin él, o quiénes, por último, ahondando en los principios de la reforma agraria y en el espíritu de los distintos ordenamientos relacionados con ella, buscan solucionar los problemas tratando de no apartarse de la letra e interpretación estricta de la Ley. De ahí que en general se haya encontrado un perfecto equilibrio en el que por encima de todo se busca resolver cada caso concreto con un pleno sentido de jus-

ticia, aunque no de justicia conmutativa, propia del derecho privado, sino de justicia social, que se adapta mejor a las nuevas estructuras que la sociedad exige para que en el mayor desarrollo de la comunidad, incompatible con los egoísmos individuales, el hombre pueda alcanzar su legítimo desenvolvimiento. En el informe ya citado de 1965, decía el Ministro Iñárritu: "La realización de la justicia, fin supremo del Derecho, ineludible condición de orden, la seguridad y la tranquilidad social, es altísima función que en su expresión postrera compartimos los miembros de este Tribunal. Una entrega total de lo mejor que hay en nosotros, humanos imperfectos, exige nuestra tarea, delicada y trascendente, pero además agobiadora por el aumento incesante del volumen de asuntos cuya resolución nos incumbe." Y el Ministro Octavio Mendoza González, Presidente durante el año de 1968, hacía una síntesis de la preocupación viva de todos los Ministros de no caer en vana demagogia, sino de inspirar todos sus fallos en criterios rectos: "Es propósito fundamental y meta de todos los mexicanos, asegurar los derechos de los campesinos. No puede haber descanso ni motivos que aplacen la satisfacción de sus necesidades. Cuidar y proteger el cariño que el verdadero campesino tiene por la tierra, que se les deje y se les restituya lo que legítimamente les corresponde, ha sido, en buena parte, el contenido humano de nuestro movimiento social. Nadie discute, actualmente, la verdad de esta aspiración; se proponen formas y métodos dentro de las más variadas opiniones; pero todos con la misma finalidad. En todo lo que se diga y se pretenda, algo debe haber que pueda ser aprovechado. Es un deber que debe cumplirse, aportando todos. Ya hay un principio establecido en nuestra Carta Fundamental, que debemos respetar y hacer respetable: el párrafo final de la fracción II del artículo 107 exige que en los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población o a los ejidatarios y comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja. El párrafo final de la fracción XIV del artículo 27, admite que se puede promover el juicio de amparo por los dueños o poseedores de predios en explotación amparados por certificados de inafectabilidad contra la privación o afectación agraria ilegales. El Presidente de la República es la máxima autoridad agraria y a él corresponde dictar las resoluciones definitivas e inapelables. Los conflictos que se susciten tendrán que ser resueltos por la Suprema Corte en los únicos casos en que la Constitución lo permite, y la Segunda Sala conoce de los negocios que ésta y las leyes reglamentarias determinan. Esta gran responsabilidad tendrá que ser cumplida y el empeño está puesto, los Ministros de la Sala Administrativa hemos respondido y seguiremos respondiendo al llamado de la Nación, dictando resoluciones que sean ayuda eficaz a la más noble de las tareas emprendidas. Sabemos que en la seguridad del hombre vinculado a la tierra está

la seguridad de todos; Ejidatarios y Comuneros, Pequeños Propietarios, habrán de ser tratados en forma tal que quede para siempre defendida. La seguridad en la posesión de la tierra, es la que le da el valor que finca el patrimonio del que la trabaja. Este es el único medio para elevar moral y materialmente a quienes tanto requieren de una vida y de un trato humano y justo."

Sin embargo, no puede pasar desapercibido, que la Suprema Corte de Justicia está impedida para emprender un estudio exhaustivo de todos los problemas agrarios. Se debe mover en el ámbito de la ley, limitándose a resolver los casos concretos que ante ella se propongan. Dentro del sistema mexicano de supremacía constitucional, no cabe ir más allá de lo que la Carta Magna dispone en cuestiones que en el campo de la doctrina podrían discutirse y en el terreno del derecho natural ser objetadas, como la supresión parcial del amparo contra resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas (fracción XIV del artículo 27 constitucional) se hallan vedadas para el Tribunal Supremo de la República, el que, no obstante, buscando ser justo ante todo, en el caso a que se alude, a mi modo de ver ha rebasado ese límite, al considerar que no sólo pueden acudir al amparo, quienes cuenten con Certificado de Inafectabilidad, sino también los que se encuentren en la situación prevista por el artículo 66 del Código Agrario, o sea quienes en nombre propio y a título de dominio posean, de modo continuo, pacífico y público, tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, siempre que la posesión sea cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario.

Las consideraciones expuestas permiten llegar a la convicción de que las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, mediante las cuales se va realizando la complicadísima labor de dar forma y sentido a ordenamientos positivos deficientes, responden no sólo a un estudio minucioso y profundo y a una confrontación de opiniones opuestas, sino principalmente a la más firme preocupación de un Juez: impartir justicia.

II. OBSTÁCULOS QUE SE PRESENTAN

La Suprema Corte de Justicia no se puede mover con la amplitud con que lo hace un teórico del derecho que escribe un libro, tocando los puntos que quiere, alabando o criticando con toda libertad lo que juzga pertinente, sacando sus personales conclusiones. A los límites señalados en la parte anterior deben añadirse grandes dificultades y obstáculos. Ya el Lic. Burgoa, en la parte transcrita en la introducción de este trabajo, al referirse a las adiciones de 1963 a la Ley de Amparo, indicaba que suscitarían innumerables dificultades y problemas insuperables en su desarrollo procesal. El propio legislador trató de situar al Juez en un lado de la balanza, lo que por sí solo tiende a romper el equilibrio de las partes dentro del proce-

dimiento, sin que se hubiera ocultado ese objetivo. El senador Manuel Hinojosa Ortiz, en una parte del discurso pronunciado en apoyo de la iniciativa que con otros compañeros presentó el 26 de noviembre de 1962, dijo: "Es frecuente que en los ambientes políticos y en el círculo de los campesinos, se tenga un concepto desfavorable del Poder Judicial, porque al principio de la reforma agraria, al través de los amparos y de las suspensiones en ellos concedidos, se frenó y paralizó la entrega de las tierras. Pero, además, en la época actual y después de que se suprimió el amparo, al ir los campesinos adquiriendo tierras, al ir siendo propietarios, tienen ya la base o el objeto de la defensa, tienen la garantía individual que se supone debe protegerse con el amparo. Por ello estamos asistiendo en esta época a una serie de amparos que no son puestos precisamente como los de los antiguos hacendados contra las resoluciones agrarias, dotatorias y restitutorias, sino que surgen de una serie de actos como la localización de un ejido, la ejecución de una resolución presidencial, un supuesto deslinde, una sentencia de algún juez local que trata de ejecutarse, no en la propiedad que corresponde al demandado en el juicio civil o mercantil, sino en la propiedad ejidal, etc. Constantemente hemos estado asistiendo, en los últimos años, al espectáculo de que los campesinos pierden los amparos porque no pueden comprobar la personalidad, porque no adjuntan las copias correspondientes de la demanda, porque no saben alegar, porque invocan mal los conceptos de violación, porque no tienen a su alcance ni los recursos ni las relaciones para utilizar abogados hábiles que los defiendan. Entonces, señores, el pensamiento del señor Presidente de la República, al iniciar la reforma constitucional que ahora nosotros intentamos reglamentar, tiene un profundo sentido social, una vigencia real, práctica, que se traducirá en grandes beneficios para los campesinos. Sí, el amparo administrativo de estricto derecho como se ha manejado hasta ahora el amparo agrario, se transforma en un amparo de buena fe en que fácilmente se pueda demostrar la personalidad del campesino que lo interpone, en que se suplan las deficiencias de sus demandas, en que no se le trate con rigorismo y, sobre todo, en que el juez analice un problema que está más allá de la mente, del interés particular o personal de un Comisariado Ejidal o de un núcleo de población: el mantenimiento del régimen jurídico creado por la Revolución Mexicana en el campo. Si logramos esta transformación del amparo, la Suprema Corte tendrá una de las misiones más grandes, será la autoridad que mantenga el respeto a la Constitución y al Código Agrario, en beneficio de los campesinos, convirtiéndose en un activo defensor y colaborador de la reforma agraria. Creo, pues, señores, que si nosotros estudiamos con empeño esta iniciativa y logramos llevarla adelante, estaremos sirviendo a los campesinos, defendiendo la causa agraria, dándole al Poder Judicial Federal una misión muy noble, muy levantada, que hasta ahora no ha tenido y, además, estaremos cumpliendo con nuestro deber y colaborando lealmente con el señor Presidente de la República."

También contribuyen a obstaculizar el trabajo a que me refiero las lagunas, obscuridades e incluso contradicciones de la legislación agraria. Sería más bien objeto de otro estudio referirse exhaustivamente a ellas, pero con el propósito de que se advierta la situación es pertinente señalar algunos ejemplos.

El Código Agrario señala en su artículo 33 que el Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, y que sus resoluciones en ningún caso podrán ser modificadas, pero en sus artículos 343 y 350, especialmente en este último, ya que el anterior puede interpretarse más fácilmente, obliga a sus inferiores, concretamente al Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y a los Delegados de la propia Dependencia, a enjuiciar sus resoluciones y a no cumplirlas, puesto que determinan que la primera autoridad mencionada incurrirá en responsabilidades, entre otros casos, "cuando mande ejecutar resoluciones presidenciales afectando las propiedades a que se refiere la fracción anterior (propiedades inafectables) y que las segundas incurrirán igualmente en responsabilidades por ejecutar mandamientos de posesión o resoluciones presidenciales que afecten las propiedades inafectables. De lo anterior resulta que los funcionarios citados, cuando tienen que mandar ejecutar o simplemente ejecutar, respectivamente, una resolución presidencial, deben, en primer lugar, enjuiciarla para determinar si afecta o no pequeñas propiedades y posteriormente, en caso afirmativo, resolver el dilema de obedecer a la suprema autoridad agraria incurriendo en responsabilidad o de desobedecerla no acatando su fallo.

En el Capítulo I del Título Tercero del propio ordenamiento, se señalan los principios genéricos sobre las propiedades inafectables especificándose los requisitos que deben de llenarse para tener derecho a la expedición de un certificado de inafectabilidad, lo que se presenta con mayor minuciosidad en el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera. Uno de esos requisitos consiste, obviamente, en que la extensión de las tierras del solicitante no excedan de los límites de la pequeña propiedad inafectable, lo que implica que si con posterioridad al otorgamiento de un certificado, el propietario adquiere tierras que sumadas a las anteriores excedan el límite especificado, procede la cancelación del certificado. No obstante esta lógica deducción, no existe en la legislación agraria ningún procedimiento de cancelación de certificados de inafectabilidad, lo que encierra una laguna que propicia problemas que en principio parecen insolubles.

La adición a la fracción II del artículo 107 de la Constitución, señala literalmente: "En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la

queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, y no procederán, en ningún caso, la caducidad de la instancia ni el sobreseimiento por inactividad procesal. Tampoco será procedente el desistimiento cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal". El artículo 74, fracción V de la Ley de Amparo establece, en la parte relativa: "... Tratándose de amparos interpuestos por núcleos de población ejidal o comunal o por ejidatarios o comuneros en lo particular, no será causa de sobreseimiento la falta de promoción." Si se comparan los textos transcritos, se advierte que el segundo, que pertenece a la ley secundaria, va más allá de lo dispuesto en la Constitución, pues mientras en ésta se limita la no procedencia de la caducidad de la instancia, ni del sobreseimiento por inactividad procesal a "los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros", en aquella la prohibición se refiere al hecho de que los sujetos de derecho agrario especificados, tengan el carácter de quejosos, lo que establece la posibilidad de que se reclamen múltiples actos no comprendidos dentro de los que menciona el texto constitucional y que conforme a él, sí procedería la caducidad y que por ser reclamados por alguno de los sujetos agrarios referidos, quedaría dentro de la tutela del precepto de la Ley de Amparo que se comenta y no procedería dicha caducidad.

Otro caso interesante de obscuridad de la Ley Agraria es el que se sigue de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional en relación con el artículo 252, fracción IV del Código Agrario. De acuerdo con la mencionada fracción XIV, los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas no podrán promover el juicio de amparo. Ahora bien, conforme al artículo 252, en la fracción citada, los planos conforme a los cuales habrá de ejecutarse la resolución, forman parte de la misma. De aquí se sigue el siguiente problema: si una resolución presidencial afecta el predio de una persona y en el plano de ejecución se afecta el de una distinta, esta última: ¿Qué debe reclamar: el plano proyecto, la resolución o la ejecución?; y si reclama el plano proyecto, que es el que realmente la afecta, ¿se tendrá que examinar la procedencia del juicio, conforme a la fracción XIV del 27 de la Constitución?

Los casos referidos dan una idea de la delicada labor que se debe realizar en cada caso que se plantea, no sólo porque en él se trata de hacer justicia, sino porque al suplir, corregir o aclarar deficiencias de la Ley, se tienen que sentar criterios que primero servirán de precedente y posteriormente, al constituirse jurisprudencia, serán de observancia obligatoria para el Poder Judicial Federal.

Independientemente de las dificultades que se siguen de las propias leyes, existen obstáculos originados en las diversas prácticas que al paso del tiempo se han llegado a institucionalizar en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. No obstante la extraordinaria importancia que los regímenes revolucionarios han dado a la cuestión agraria, no se han establecido sistemas rigurosos en el trámite de los procedimientos agrarios. Ni siquiera se llevan los expedientes con el cuidado con que se forman en otras dependencias del Ejecutivo; y cuando las autoridades agrarias concurren al juicio de amparo para rendir sus informes justificados, en lugar de acompañar el expediente íntegro, con sus hojas debidamente foliadas, del procedimiento al que se refiera el acto reclamado, se limitan, en el mejor de los casos, a enviar algunas copias certificadas de documentos, con lo que hacen verdaderamente difícil pronunciar una sentencia, lo que por el contrario se facilitaría notablemente si se tuvieran todos los elementos del procedimiento administrativo que sirvieron de antecedente del acto reclamado. Además, cabe suponer que esas irregularidades propician situaciones inexplicables como títulos sobre un mismo predio expedidos a personas distintas, planos aprobados por el propio Jefe del Ejecutivo en el mismo asunto en los que en uno se afectan unas tierras y en otro, otras distintas, etc., etc.

También se presentan casos en los que las autoridades responsables no rinden informe dando lugar a que conforme a lo dispuesto por el artículo 149 de la Ley de Amparo se establezcan presunciones que pueden estar apartadas de la realidad. Así, al fallarse el amparo en revisión 6891/68 el 12 de marzo del presente año, se multó a una autoridad agraria por ese motivo, con la máxima cantidad permitida, "tomando en cuenta —se expresó en la ejecutoria— que especialmente en la materia agraria, que es objeto de especial preocupación de la Ley de Amparo, esta clase de omisiones, lejos de contribuir a crear seguridad en relación con las diferentes clases de propiedad agraria, propician dificultades y sobre todo establecen la posibilidad de que por una presunción que se deriva de la ley se pronuncie un fallo que puede estar apartado de la realidad".

No faltan casos en los que o bien las autoridades agrarias, al margen de la ley, cometiendo graves anomalías pretenden lesionar los intereses de los núcleos ejidales, o bien, dando la impresión de que se discuten problemas agrarios, se plantean controversias que en el fondo son de índole diversa. Como ejemplos pueden citarse los amparos en revisión 6666/62, Teresa G. de Hernández y Coags. y 6939/65, Rodolfo Barrera, fallados respectivamente el 15 de marzo de 1967 y el 16 de octubre de 1968. Del examen de la primera ejecutoria aparece que los quejosos promovieron el juicio como miembros del Ejido de Pie de la Cuesta al margen de su Comisariado Ejidal a quien señalaron como tercero perjudicado, reclamando principalmente, una resolución presidencial por la que le segregaban parte de sus tierras, para entregarlas a personas extrañas. La Suprema Corte, en un

amplio estudio, dio la razón a los ejidatarios y les otorgó la protección constitucional frente a los actos que se reclamaron, que consideró profundamente arbitrarios. Se dijo en el fallo, entre otras cosas: "Son también fundados medularmente los agravios, en cuanto sostienen que los quejosos sí tenían interés jurídico en reclamar la resolución presidencial que segregó de su ejido una superficie para constituir una zona urbana. El artículo 8º bis de la Ley de Amparo previene: "Tienen representación legal para interponer el juicio de amparo en nombre de un núcleo de población: I. Los comisariados ejidales o de bienes comunales. II. Los miembros del comisariado o del Consejo de vigilancia o cualquier ejidatario o comunero perteneciente al núcleo de población perjudicado, si después de transcurridos quince días de la notificación del acto reclamado, el comisariado no ha interpuesto la demanda de amparo." En el presente asunto, si bien los quejosos no expresaron en su demanda que la promovieron a nombre del núcleo de población, ni dijeron tampoco que los miembros del Comisariado no promovieron el juicio durante los quince días siguientes al de la notificación del acto, lo cual es explicable porque aún no se encontraba en vigor el artículo transcrito, sin embargo, debe entenderse que lo hicieron con tal carácter, puesto que del contenido de su demanda y en general de todos sus escritos presentado en el juicio y en esta revisión, se infiere que reclamaron esa resolución presidencial porque afectaba al núcleo de población ejidal Pie de la Cuesta, además de que así lo consideró el propio Juez en su fallo. En efecto, en la misma enunciación de los actos reclamados se advierte esa intención, toda vez que dicen que reclaman la Resolución Presidencial, por lo cual se segregó del ejido una superficie mayor, a la autorizada originalmente en la resolución dotatoria, así como que esa Resolución ordenó la constitución de la Nueva Zona de Urbanización del Ejido Pie de la Cuesta, "segregando de nuestro ejido ya mencionado" mayor superficie de la autorizada originalmente. Igualmente se corrobora la intención de iniciar el juicio en nombre del núcleo de población ejidal Pie de la Cuesta, de la narración de antecedentes y del señalamiento del Tercero Perjudicado, ya que en este último se indica al "Comisariado Ejidal del Poblado Pie de la Cuesta, Municipio de Acapulco, Estado de Guerrero, con domicilio conocido en dicho lugar", y en los antecedentes se hace notar que fue el propio Comisariado el que gestionó esa Resolución Presidencial. En otros términos, y de acuerdo con lo hasta aquí expuesto, en este asunto se está en presencia de una situación peculiar: los miembros del ejido demandan la protección constitucional en contra de una Resolución Presidencial que estiman afecta a un núcleo ejidal, y que fue gestionada por los propios miembros del Comisariado Ejidal; así como una orden de las Autoridades Agrarias que tiende a impedir que se cambie el Comisariado Ejidal, lo que significa que adoptar el criterio del Juez de Distrito además de ignorar el artículo 8º bis de la Ley de Amparo, implicaría dejar a los ejidatarios en la imposibilidad de defen-

derse, pues por una parte, según aparece en autos, las autoridades agrarias ordenaron suspender las investigaciones relativas al Comisariado, con base en que se encontraba pendiente el problema de la zona urbana, con lo que se impidió que en la vía administrativa pudieran ir en contra de lo determinado por el Comisariado, y por otra parte, al estimarse que sólo el Comisariado podía defender al ejido en el juicio de garantías, se les cerraría también este camino. Si se examinan las consideraciones que expuso el Presidente de la República al emitir el Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, se llega a la conclusión de que existiendo la posibilidad de que un Comisariado llegue a especular en relación a la zona urbana del ejido, debe reconocerse a los ejidatarios interés jurídico en reclamar en la vía de amparo los actos de autoridad, que no obstante apartarse de la Ley, no tuvieron interés en impugnar, por haberse originado en sus gestiones, los propios miembros del Comisariado. Efectivamente, entre las consideraciones aludidas, aparecen las siguientes: "Que, no obstante lo dispuesto por el Código Agrario, algunas zonas de urbanización han sido constituidas sin tener en cuenta las verdaderas necesidades de los campesinos, habiéndose expedido en algunos casos los títulos correspondientes a personas no ejidatarios, sin cumplir con los requisitos que marca la Ley, a través de la simple celebración y a veces simulación de una Asamblea General, o con la sola intervención del Comisariado Ejidal. También, con el mismo procedimiento irregular, se ha privado ilegalmente de sus solares, tanto a ejidatarios como no ejidatarios; que, en ocasiones, se han expedido títulos de solar urbano simultáneamente con la resolución presidencial que constituye la zona, sin que se hayan podido cumplir las condiciones fijadas. Asimismo, por simples disposiciones de los Comisariados Ejidales se han ocupado terrenos del ejido, efectuándose también traspasos y ventas de la totalidad o parte de los solares antes de la expedición de los respectivos títulos, y en pugna con las disposiciones legales se hayan adjudicado solares a varios o todos los miembros de una familia, presentándose casos en que se rentan las construcciones, desvirtuando la finalidad de la adjudicación del solar; que, a veces, con el pretexto de dar zonas de urbanización a algunos poblados cercanos a ciudades, se ha hecho en realidad una ampliación de los fundos legales de éstos o de sus zonas urbanas, pagándose cantidades irrisorias a los ejidatarios, con lo que, además de las irregularidades que antes se anotan, se substraen parte del patrimonio de los ejidatarios al régimen jurídico que lo protege, colocándolo como instrumento de especulación inmoral y contraviniendo los postulados que inspiran la reforma agraria...", etc. Por otra parte, por lo que se refiere a los ejidatarios, considerados individualmente, cabe considerar que también tienen interés jurídico en reclamar la resolución presidencial de que se trata, puesto que la misma pudo ser ilegal y su ilegalidad pudo originarse en actos del Comisariado Ejidal realizados en representación del núcleo ejidal y con los cuales se desconocieran o menoscabaran en alguna forma los

derechos de los componentes, lo que implicaría una violación al artículo 137 del Código Agrario. Más adelante, se expresa: "Los conceptos de violación transcritos son substancialmente fundados. El artículo primero del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos previene: 'La zona de urbanización de los ejidos debe concederse precisamente en la resolución presidencial que constituya el ejido, o en la resolución presidencial posterior que simplemente segregue una parte del ejido, cambiando su régimen jurídico para destinarlo a ser asiento de la población ejidal; esto último procederá en aquellos expedientes cuyas resoluciones presidenciales no ordenaban la constitución de la zona de urbanización'." Ahora bien, en el asunto a estudio, y por lo que toca a la Resolución Presidencial reclamada, es suficiente la apreciación del precepto transcrito para estimar que fue ilegal. De su contenido se desprende, en primer lugar, que la zona de urbanización de los ejidos debe concederse en la resolución presidencial que constituya el ejido y, en segundo, que puede concederse en resolución posterior en aquellos expedientes cuyas resoluciones presidenciales no ordenaban la constitución de la zona de urbanización. De las constancias de autos, concretamente de fojas 72 a 85, aparece que en la resolución presidencial que dotó de tierras a los vecinos del poblado Pie de la Cuesta, se determinó que la zona urbana estaría constituida por 10 Hs. DIEZ HECTÁREAS (punto resolutivo primero y considerando cuarto); así como que la resolución presidencial reclamada, del 21 de diciembre de 1961, publicada en el *Diario Oficial* de 12 de julio de 1962, tuvo como objeto "la segregación de terrenos ejidales para la formación de la zona urbana del poblado denominado Pie de la Cuesta, en Acapulco, Gro." Esto significa que se violó el artículo 1º del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, en tanto que si en la resolución dotatoria de 1935 ya se había señalado la zona urbana del ejido, resultaba improcedente otra resolución con ese objeto, puesto que ello sólo hubiera procedido en el supuesto de que en la resolución dotatoria no se hubiera determinado la zona de urbanización. A mayor abundamiento, debe expresarse que no obstante fundarse la resolución presidencial, entre otros preceptos en el artículo 176 del Código Agrario en vigor (fojas 85) no aparece en autos que se diera cumplimiento a lo en él establecido. El artículo 176 previene: "Cuando un poblado ejidal carezca de fundo legal constituido conforme a las leyes de la materia y de zona de urbanización concedida por resolución agraria, y se asiente en terrenos ejidales, si el Departamento Agrario lo considera convenientemente localizado, deberá dictarse resolución presidencial, a efecto de que los terrenos ocupados por el caserío quedan legalmente destinados a zonas de urbanización." En el caso a análisis, no era posible fundarse en este artículo en tanto que el mismo se refiere a los casos en que un poblado ejidal carezca de zona de urbanización, situación distinta a la del negocio, en que desde 1935 se le había fijado dicha zona al ejido de que se trata. Además, en el dictamen que sirvió como base a la

resolución presidencial reclamada, se hizo alusión a una acta de 18 de junio de 1959, en la que se obtuvieron los datos correspondientes a la segregación relativa y de cuyo examen no aparece que se hubiera dado cumplimiento a lo establecido por los artículos 2º y 3º del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, en el sentido de que "la magnitud de la zona de urbanización se determinará conforme a las necesidades reales del momento en que se constituye y previendo, en forma prudente, su futuro crecimiento", así como que "será indispensable, en todo caso, justificar la necesidad real y efectiva de constituir la zona de urbanización para satisfacer necesidades propias de los campesinos y no las ajenas de poblados o ciudades próximas a los ejidos". Al respecto, es ya significativo el hecho de que los 493 lotes formados en la zona urbana de Pie de la Cuesta se hayan repartido entre 53 ejidatarios, 423 personas ajenas al ejido, 11 para servicio público y 6 vacantes, puesto que es incomprensible que exigiendo el artículo 3º del Reglamento citado, la justificación de las necesidades del ejido, que son las que motivan la creación de la zona urbana, se entreguen la mayoría de los lotes a 423 personas extrañas. En el acta aludida (fojas 105 a 111) ni siquiera se hace mención a las necesidades del ejido que justificaran la ampliación de la zona urbana, en el supuesto inadmisibles de que esto procediera, sino que sólo se pretende señalar que los ejidatarios estuvieron de acuerdo, lo que resulta irrelevante, ya que no es la voluntad de los miembros de un ejido la que puede fundar una segregación de sus tierras, sino que son los preceptos legales los que la regulan, lo que implica que aún llegándose a reconocer que todos los miembros del núcleo de población hubieran manifestado su conformidad con la segregación mencionada, ésta sólo hubiera procedido de conformidad con las disposiciones agrarias relativas, lo que, según se ha visto, no sucede en el presente asunto".

En la ejecutoria pronunciada en el amparo 6939/65, se observa que se reclamó una resolución que afectó para fines agrícolas un terreno totalmente impropio para el cultivo, que según confesión que en un informe hizo una de las autoridades, serviría para el establecimiento de una planta de cemento. Se llegó a hablar de la cooperación que para ese efecto dio el Gobierno de San Luis Potosí a la Empresa Cementos Anáhuac, S. A. La resolución beneficiaba al Ejido Las Palmas. Se presentaron de una manera tan patente las irregularidades, que la Sala manifestó: "...Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *independientemente de que no pasa inadvertido que en el presente negocio se han presentado múltiples irregularidades que se hallan fuera del campo jurídico que tiene reservado*, considera que son fundados los agravios que se hacen valer en cuanto en ellos se sostiene que debió sobreseerse en el juicio..."

Los casos a que se ha hecho referencia, ponen de manifiesto que tristemente las autoridades agrarias no siempre buscan prestar su más completo

servicio a la reforma agraria, lo que corrobora el hecho mismo de las adiciones al párrafo II del artículo 107 constitucional y a diversos preceptos de la Ley de Amparo, puesto que si a través de ellos, tanto el Titular del Ejecutivo como los legisladores trataron de hacer más accesible el juicio de amparo a los ejidatarios y comuneros en particular y a los núcleos de población ejidal o comunal, implícitamente reconocían la necesidad de que la Justicia Federal estuviera en mejor disposición de vigilar el exacto respeto de las garantías individuales en esta materia, evitando toda arbitrariedad de las autoridades. Dicho de manera distinta: si el Presidente de la República hubiera tenido plena confianza en sus subordinados agrarios, no habría presentado una iniciativa que obviamente partía del supuesto de que los juicios de amparo en materia agraria se multiplicarían propiciados por la realización de actos al margen de la Constitución.

Se puede concluir afirmando que después de seis años de las repetidas reformas, la Suprema Corte de Justicia, especialmente por conducto de su Segunda Sala, ha tratado con singular esfuerzo de convertir a ese ser monstruoso al que me refería en la introducción, en una institución jurídica sistemáticamente ordenada que permita, de manera directa, en el ámbito del Poder Judicial y de modo indirecto, en la esfera del Poder Ejecutivo, dar mayor seguridad en el campo, llegando a lograr el pleno imperio de la justicia.

III. PRINCIPALES PROBLEMAS PLANTEADOS:

Es fácil comprender que un trabajo realizado durante muchos años y con especial intensidad en los últimos seis, se ha reflejado en un rico conjunto de tesis que, como se decía en un principio, debidamente organizadas y sistematizadas pueden constituir los principios básicos del amparo agrario. Por ahora, me limito en este estudio a poner de relieve diez problemas que me parecen de especial interés; cinco, vinculados especialmente con los intereses campesinos y los restantes, relacionados con los de los propietarios.

A. Problemas relacionados con los intereses campesinos: a) Desposeimiento de una parcela a un ejidatario.

Es sumamente elevado el número de asuntos en los que se ha acudido ante la Justicia Federal para defender la posesión de una parcela. De manera definida se ha sostenido que demostrado el hecho de la posesión, ésta debe protegerse sin que corresponda a las autoridades federales determinar si es buena o mala. La experiencia demuestra que el principio se ha prestado a abusos por parte de invasores de tierras, que sin ningún título se apoderan de ellas y mediante la suspensión otorgada por el Juez Federal y la ejecutoria posterior que les concede el amparo, se llegan a perpetuar en una posesión indebida. Sin embargo, no existe base para cambiar de

criterio, pues para evitar esos abusos se desampararía a muchos legítimos poseedores a quienes las autoridades tratan arbitrariamente de despojar. El único camino es respetar las garantías consignadas en los artículos 14 y 16 constitucionales, al lanzar a un invasor. La omisión de las autoridades en esos casos en la que propicia este abuso del juicio de garantías.

B. Personalidad de los Comisariados Ejidales y de los Comités Ejecutivos Agrarios.

En principios análogos se ha sostenido en diversas tesis jurisprudenciales (Compilación de Jurisprudencia 1965.—Tesis 45 y 46) que la representación jurídica de los núcleos de población, que recae en los Comisariados Ejidales o en los Comités Ejecutivos Agrarios, según la situación concreta, para que llegue a darse, es necesaria la concurrencia de los tres miembros componentes de cada uno de ellos, según el caso. De esto se sigue que si concurre al juicio uno solo, aunque sea el presidente, se considerará que el núcleo de población no se halla representado. El sentido de este criterio obedece no sólo a la disposición de la ley, sino al fenómeno frecuente, de miembros de un comisariado, coludidos con la parte contraria. De este modo, se evita considerablemente ese peligro.

C. Carácter de los Comisariados Ejidales.

Si bien de una manera constante se había venido sosteniendo que los Comisariados Ejidales no tienen carácter de autoridades y era práctica de todos los jueces de Distrito desechar las demandas que se presentaban contra ellos, con lo que se aplicaba una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte (Tesis N° 44 de la compilación citada), sin embargo, en los últimos años se ha hecho una reserva al considerar que los Comisariados obran como autoridades, para los efectos del amparo, cuando ejecutan acuerdos o resoluciones emanadas de las autoridades agrarias, y lo hacen como particulares, cuando cumplimentan acuerdos directos de las asambleas generales de ejidatarios (amparo en revisión 6606/62, Feliciano Alarcón).

D. Suplencia de la queja.

Es, sin lugar a dudas, uno de los más claros beneficios que en favor de los ejidatarios, comuneros, núcleos de población ejidal o comunal, se han seguido de las adiciones al artículo 107, fracción II de la Constitución y a diversos artículos de la Ley de Amparo, pues a diferencia de lo que sucedía con anterioridad, en que frecuentemente los campesinos perdían sus asuntos por ser deficientes sus demandas o sus expresiones de agravios, en la actualidad, en virtud de esta singular institución, llegan a ser favorecidos, no obstante lo rudimentario y breve de sus argumentaciones. Medularmente se ha sostenido: "SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL AMPARO EN MATERIA AGRARIA. Aunque en la demanda de garantías no es expresen propiamente conceptos de violación y en los agravios del recurrente no se

combata la afirmación del juez de que no ha lugar a suplir la deficiencia de la queja, a pesar de esas notorias omisiones en que haya incurrido el promovente, tanto como quejoso cuanto como recurrente, es el caso de suplir la deficiencia de la queja, si en el amparo reclama el respeto a sus derechos de ejidatario, al pretender que existe "una violación manifiesta de sus derechos agrarios sobre tierras".

E. Reposición de procedimiento y prohibición de la caducidad de la instancia.

Al lado de la institución de la suplencia de la queja, la prohibición de que se decrete la caducidad de la instancia y la orden de reponer el procedimiento, a efecto de que se recaben pruebas, se mande llamar a otra autoridad que no fue señalada como responsable, pero de la que apareció probado un nuevo acto, o algún otro motivo, constituyen otra gran conquista de los campesinos. La Segunda Sala, en forma reiterada, ha ordenado esa reposición en todos los casos en que pudiera resultar adverso, a los intereses de los campesinos, un fallo sustentado en deficiencia de pruebas, por parte de ellos.

Sobre el particular, se me ocurre comentar, congruentemente con lo expresado con anterioridad, que sería de desear que de manera análoga a como hacen los Tribunales, en Amparo Directo Civil y el Tribunal Fiscal de la Federación en Revisiones Fiscales o en lo que actualmente es amparo directo administrativo fiscal, las autoridades agrarias al rendir su informe justificado lo acompañaran con el expediente, estrictamente formado, con motivo del acto que dio lugar a la controversia. Se evitarían muchas irregularidades y se proporcionarían todos los elementos para conocer íntegramente el problema.

Por lo que toca a la caducidad de la instancia, la Suprema Corte se ha adentrado en el espíritu de las adiciones susodichas y no sólo ha sostenido de manera terminante que no cabe decretar la caducidad de la instancia en los casos en que se reclamen actos que afecten a núcleos ejidales o comunales en sus derechos colectivos o a los ejidatarios o comuneros en particular, sino que ha ido más allá considerando que sí procede decretar la caducidad, cuando en lugar de perjudicarlos, los beneficia. Al respecto sustentó la siguiente tesis de jurisprudencia: "CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. CUANDO PROMUEVA EL JUICIO UN NÚCLEO EJIDAL PROCEDE DECRETARLA SI LA SENTENCIA CONTRA LA QUE SE INTERPONE EL RECURSO DE REVISIÓN LO BENEFICIA. Cuando el juicio de amparo ha sido promovido por un Núcleo de Población Ejidal y la sentencia que se dicta en la audiencia constitucional lo beneficia, al fallarse el recurso de revisión interpuesto contra ella, en caso de que transcurra el término de 180 días hábiles a que se refiere el artículo 74 de la Ley de Amparo, sin promoción de la parte recurrente y sin actuación judicial, procede decretar la caducidad de la instancia, al no operar circunstancia alguna impositiva de las previstas

por los artículos 2º y 74, fracción V de la Ley de Amparo, toda vez que la firmeza del fallo recurrido no afecta derechos del Núcleo Ejidal quejoso, sino que, por el contrario, lo favorece." (Informe del Presidente de la Segunda Sala. Año de 1968. Sección de Jurisprudencia. Tesis Nº 2.)

B. Problemas relacionados con los intereses de los propietarios.

a) Procedencia del juicio de amparo contra resoluciones presidenciales dotatorias, en los casos en que se cuenta con certificado de inafectabilidad o se está en la hipótesis del artículo 66 del Código Agrario.

Sin lugar a dudas, se trata de uno de los problemas que mayores polémicas ha motivado en el campo del Derecho Agrario. La reforma agraria trató fundamentalmente de evitar las grandes concentraciones de tierras en manos de un solo propietario, conforme al principio zapatista "tierra y libertad", reflejado en la afirmación de que la tierra es de quien la trabaja. No es la ocasión de entrar a un análisis filosófico-jurídico o económico-social sobre su validez, ni tampoco es el caso de emprender un examen sobre si el cumplimiento de esos postulados, lejos de toda demagogia, ha servido no sólo a los intereses del hombre del campo, sino también a los de la comunidad, propiciando una floreciente agricultura. Desde el punto de vista jurídico, que es al que se circunscribe este estudio, el criterio sostenido a través de los diferentes ordenamientos agrarios, ha sido el de respetar la auténtica pequeña propiedad y distribuir entre los campesinos, conforme a diversos sistemas, las tierras restantes. En este terreno, estrictamente teórico, la situación se encuentra claramente definida y no parecería dar lugar a problemas. Si una persona es propietaria de un predio inafectable, debe contar con toda la protección de la ley y de las autoridades encargadas de aplicarla. Si sus propiedades exceden los límites de la pequeña propiedad inafectable, debe aceptar que en los excesos se le afecte, en beneficio de núcleos de población ejidal o comunal o de solicitantes de un nuevo centro de población. En este mismo orden de ideas, las autoridades tienen nítidamente señalada su actuación. Podrán afectar, en términos generales, todo lo que no sea propiedad inafectable o tenga el carácter de inafectable por disposición de la ley. Tratándose de pequeñas propiedades inafectables, deberán otorgarles, previos los trámites legales, el certificado de inafectabilidad que les dé amplia seguridad a sus titulares. En pocas palabras, nuestro sistema agrario busca la protección de los auténticos agricultores y campesinos, conforme a los lineamientos acabados de aludir.

No obstante lo expresado en el párrafo anterior, el más Alto Tribunal de la República no ha visto el problema agrario de esa manera. En la realidad, los grandes latifundistas, con una mentalidad propia del capitalismo liberal, incapacitada para aceptar principios de justicia social, se han ingeniado en burlar el sistema. Sus grandes haciendas, por lo menos jurídicamente, se han fraccionado; los menores de edad han aparecido no rara vez como pujantes agricultores. Y por el otro lado, en una clara

antítesis dialéctica, se ha buscado acabar con todo vestigio de propiedad agraria, conquistando la simpatía de la población campesina. El caos parece imperar: se afectan propiedades inafectables, se respetan propiedades afectables, no se tramitan solicitudes de certificados de inafectabilidad, se reparten tierras indefinidamente, etc. Y es éste el panorama en el que ha tenido que desenvolverse la Justicia Federal, agravado además por reformas legales motivadas también por la situación relatada.

La supresión total del juicio de amparo, primero, tendiente a evitar que tan noble institución obstaculizara el desarrollo de la reforma agraria, protegiéndose a latifundistas disfrazados o a fraccionadores fraudulentos, y después la excepción a esa regla, en los casos en que se cuente con certificado de inafectabilidad, con el fin de proteger al auténtico propietario, constituyen dos momentos importantes que han influido en los criterios de la Suprema Corte. El hecho notorio de que las solicitudes de certificados de inafectabilidad, en la mayoría de los casos no se tramitan debidamente, lo que ha desvirtuado el propósito de proteger al verdadero titular de propiedades inafectables, tampoco ha podido ser desconocido por el más Alto Tribunal del país, que, no obstante moverse en suelo tan poco firme, se ha esforzado porque se cumplan los postulados de la reforma agraria, aunque ello ha dado lugar no pocas veces a que a través del frío examen jurídico o la fácil y superficial observación política, aparezca que ha incurrido en contradicciones.

Sobre la materia que se examina, se ha sostenido como jurisprudencia definida que se hallan legitimados para promover el juicio de amparo los pequeños propietarios con certificado de inafectabilidad a los poseedores en los términos del artículo 66 del Código Agrario. La tesis relativa señala: "En los términos de los artículos 27 constitucional, fracción XIV, párrafo final, y 66 del Código Agrario, es procedente el juicio de garantías que interpongan, contra resoluciones dotatorias o ampliatorias de ejidos, tanto los titulares de pequeñas propiedades amparadas por certificados de inafectabilidad, como quienes hayan tenido, en forma pública, pacífica y continua y en nombre propio y a título de dominio, posesión sobre extensiones no mayores que el límite fijado para la pequeña propiedad inafectable, siempre que esta posesión sea anterior, por lo menos en cinco años, a la fecha de publicación de la solicitud de ejidos, o del acuerdo que inició el procedimiento agrario." (Tesis N° 79. S. J. de la F. Tesis de Jurisprudencia. Tomo relativo a la Segunda Sala. 1965.)

Sobre la Tesis transcrita, cabe comentar que desde un punto de vista estrictamente jurídico, rebasa el texto constitucional, que de manera tajante limita la excepción a los casos en que se tiene certificado de inafectabilidad. El ilustre constitucionalista mexicano, Felipe Tena Ramírez, en su calidad de ministro de la Corte, presentó un proyecto de resolución, que en definitiva fue rechazado, en el que de manera minuciosa se hacía frente a la

posición adoptada en la jurisprudencia, proponiendo su modificación. Expresaba al respecto: "Sobre la tesis transcrita debe expresarse, con fundamento en lo establecido por el artículo 194 de la Ley de Amparo, que esta Sala estima necesario modificarla, ya que de un examen detenido de la fracción XIV del artículo 27 constitucional y de los artículos 66 y 294 del Código Agrario, se desprende que lo establecido en el segundo precepto citado no va más allá de lo señalado en la Constitución, contra lo que implícitamente establece la tesis al señalar una excepción que no contempla la Constitución, concretamente la procedencia del juicio de amparo en aquellos casos en que la resolución dotatoria o ampliatoria es reclamada, no sólo por propietarios o poseedores, ambos con certificados de inafectabilidad, como lo establece la Ley Fundamental, sino por quienes hayan tenido en forma pública, pacífica y continua, y en nombre propio y a título de dominio, posesión sobre extensiones no mayores que el límite fijado para la pequeña propiedad inafectable, siempre que esta posesión sea anterior, por lo menos en cinco años, a la fecha de publicación de la solicitud de ejidos o del acuerdo que inició el procedimiento agrario. Del análisis cuidadoso del mencionado artículo 66, se infiere que en él no se hace referencia a la procedencia del juicio de amparo, sino solamente coloca en situación de igualdad a los poseedores que satisfagan los requisitos que el precepto establece, con los propietarios inafectables. En efecto, dicho precepto dispone: "quienes, en nombre propio y a título de dominio posean, de modo continuo, pacífico y público, tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, tendrán los mismos derechos que los propietarios inafectables que acrediten su propiedad con títulos debidamente requisitados, siempre que la posesión sea, cuando menos, cinco años anterior a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario".

Al equiparar el artículo acabado de transcribir a los poseedores, que menciona, con los propietarios inafectables, al colocar a unos y a otros en un plano de igualdad, quiere decir que reconoce a ambas categorías los mismos derechos. Reconoce a los primeros los mismos derechos de los segundos, no menos, pero tampoco más, de suerte que para esclarecer cuáles son los derechos de los poseedores a que se refiere el artículo 66, bastará con determinar los derechos que a la luz de la Constitución y del Código Agrario corresponden a los propietarios inafectables. De esos derechos se examinarán aquí los que guardan relación con la cuestión planteada, o sea con la legitimación para acudir al juicio de amparo contra las resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos. La fracción XV del artículo 27 constitucional, establece en su primer párrafo, lo siguiente: "Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder

dotaciones que la afecten.” Como se ve, el párrafo transcrito erige la inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, frente a las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, entre las cuales cita especialmente a las Comisiones Mixtas y a los gobiernos de los Estados. De esta inafectabilidad, tal como la menciona el precepto, participan los poseedores que señala el artículo 66 del Código Agrario. Pero adviértase que en dicho mandamiento no se instituye la legitimación para impugnar en amparo las resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos, por lo que de allí no puede derivar la legitimación para ese efecto de los poseedores tantas veces mencionados. La legitimación para ir al amparo en contra de resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, se halla prevista en la fracción XIV del artículo 27 constitucional antes copiado, en virtud de lo cual se necesita para ese efecto el certificado de inafectabilidad. A lo antes expuesto, sólo cabe añadir que el mandamiento constitucional equipara, dentro del mismo derecho que otorga el certificado de inafectabilidad, a “los dueños y *poseedores* de predios agrícolas o ganaderos, en explotación”, por lo que al nivel de la Constitución se mantiene entre propietarios y poseedores de pequeñas propiedades agrícolas o ganaderas en explotación, la misma igualdad que, para otros efectos, consagra el artículo 66 del Código Agrario. Así pues, los poseedores a que se refiere dicho artículo 66, no pueden promover el juicio de amparo contra resoluciones dotatorias o restitutorias si carecen de certificado de inafectabilidad, porque si así fuera, se rompería en favor de tales poseedores la igualdad que deben mantener en relación con los propietarios inafectables, ya que, como queda visto, en los términos de la fracción XIV no sólo los poseedores, sino los propietarios, tampoco pueden promover amparo si no cuentan con certificado de inafectabilidad. La interpretación que la jurisprudencia ha venido dando al artículo 66, otorga a los poseedores sobre los propietarios la ventaja de que los primeros, si satisfacen los requisitos de dicho artículo, pueden ocurrir al amparo, aunque no tengan certificado de inafectabilidad, lo que no está al alcance de los propietarios inafectables que carecen del mismo, con ruptura manifiesta de la igualdad que el propio artículo 66, al igual que la fracción XIV, establece entre unos y otros. En cambio, la igualdad entre dichos propietarios y poseedores se confirma cuando por operancia del artículo 66 del Código Agrario, debe entenderse que los poseedores a que el propio artículo se refiere tienen la misma posibilidad que los propietarios inafectables de obtener el certificado de inafectabilidad en los términos del artículo 294 del Código Agrario, que dice así: “Los dueños de predios que por su extensión sean inafectables y los de aquellos que hubieren quedado reducidos a las extensiones inafectables que marca este Código, ya sea que se dediquen a explotaciones agrícolas o ganaderas, podrán solicitar la expedición de certificados de inafectabilidad. La solicitud se presentará ante el delegado agrario correspondiente, quien requerirá las pruebas conducentes y con ellas y con

su opinión remitirá el expediente al Jefe del Departamento Agrario, quien dará cuenta con la solicitud al Presidente de la República, para la expedición del certificado correspondiente. Este deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional y publicarse en el *Diario Oficial* de la Federación y en el periódico oficial de la entidad correspondiente.” De este modo, a través de los artículos 66 y 294 del Código Agrario, los poseedores con los requisitos legales pueden tener acceso a la fracción XIV del artículo 27 constitucional, que como hemos visto, acoge por igual a los propietarios y poseedores que satisfagan los requisitos que en ella se señalan a efecto de legitimarlos mediante el certificado de inafectabilidad para acudir al juicio de amparo contra resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas. Procede señalar, asimismo, en relación con las hipótesis que señala el invocado Artículo 294 del Código de la Materia, que los solicitantes están en posibilidad legal de impugnar, por medio del juicio constitucional, las resoluciones denegatorias del certificado de inafectabilidad, cuando éstas entrañen violación de garantías. Esta Sala considera que la interpretación que en la presente ejecutoria se hace del artículo 66 del Código Agrario, permite salvar de cualquier tacha de incompatibilidad, por esencial incongruencia a dicho precepto, en la que el mismo incurriría, de mantenerse la precedente jurisprudencia, ya que, como queda dicho anteriormente, un precepto de ley secundaria ampliaría indebidamente la excepción que la Ley Suprema consagra, en su fracción XIV en favor de quienes sólo en la hipótesis de dicho precepto están legitimados para promover amparo en contra de las resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas.”

La Sala continúa sosteniendo la jurisprudencia antes transcrita, motivada fundamentalmente por su preocupación de impartir justicia en aquellos casos en que de manera indubitable se demuestra que se afectó en una resolución presidencial dotatoria o ampliatoria una auténtica propiedad inafectable, respecto de la cual, incluso desde muchos años atrás, se tenía solicitado, ante las autoridades agrarias, certificado de inafectabilidad, llenándose los requisitos para que se otorgara, sin que nada se hubiera resuelto al respecto.

b) Procedencia del juicio de amparo contra lo que se ha llamado “resoluciones provisionales” dotatorias o ampliatorias de ejidos.

Se trata de otra cuestión sumamente discutida. Sobre ella se han examinado dos aspectos: la aplicación de la fracción XIV del artículo 27 constitucional y del artículo 66 del Código Agrario y la definitividad del acto.

En relación a la primera, se aplicó por mucho tiempo el mismo criterio observado en el inciso anterior, pero a últimas fechas se ha formado nueva jurisprudencia en la que en un plano estrictamente constitucional se estudia el caso de manera específica, concluyéndose que la única excep-

ción a la improcedencia del juicio de amparo contra mandamientos de ejecución es cuando se cuenta con certificado de inafectabilidad. Dice la tesis: "Del examen congruente de las fracciones XII, XIV y XV del artículo 27 constitucional y del artículo 33 del Código Agrario, se infiere que, como regla general, es improcedente el juicio de amparo promovido contra un mandamiento de ejecución que pronuncie el gobernador de un Estado, a fin de que se cumplimente el dictamen de la Comisión Agraria Mixta. En efecto, conforme a la primera fracción, la acción de amparo no puede constitucionalmente suspender (mediante la suspensión del acto), ni impedir (mediante una ejecutoria de amparo), la posesión inmediata que emana del dictamen aprobado por el Gobernador, el cual entraña en realidad un mandamiento de ejecución, cuya validez y subsistencia sólo quedan subordinadas a la resolución que emita el Presidente de la República, la que a su vez es resolución de fondo, que como tal arrastra consigo la suerte del mandamiento de ejecución para el efecto de que quede o no subsistente. Sin embargo, esa regla tiene como única excepción el caso de que el afectado por el mandamiento del gobernador sea titular de un certificado de inafectabilidad que proteja la pequeña propiedad que es objeto de la afectación, y ello por un precepto también de rango constitucional, como es la fracción XIV del propio artículo 27, la cual legitima para la acción de amparo al titular de dicho certificado "contra la privación o afectación ilegales de sus tierras y aguas" de cualquier autoridad agraria, inclusive las resoluciones del Presidente de la República, con tanta mayor razón contra los gobernadores de los Estados. Respecto a estos últimos, la fracción XV del mismo precepto constitucional pone especial énfasis en prohibirles, al igual que a todas las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, la afectación, en ningún caso, de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación; imperativo constitucional que si bien corresponde hacerlo respetar en su caso a la resolución presidencial, también cabe exigir su cumplimiento en la vía de amparo en relación al pequeño propietario que goza de certificado de inafectabilidad. Las anteriores inferencias de índole constitucional, encuentran su corroboración en el artículo 33, fracción V, del Código Agrario, conforme al cual el mandamiento de un gobernador no puede contrariar ni modificar la resolución definitiva de la suprema autoridad agraria que declara inafectable una pequeña propiedad."

Por lo que toca al segundo aspecto, o sea el relativo a la definitividad del acto, se ha sustentado la siguiente tesis: "EJIDOS, RESOLUCIONES PROVISIONALES EN MATERIA DE.—Si se reclaman actos desposesorios provenientes de resoluciones provisionales, como aquella que dota de ejidos a un comité, dictada por el Gobernador de un Estado, es claro que tal resolución, por no ser definitiva dentro del procedimiento, no es reclamable por medio del juicio de garantías, ya que conforme a los artículos 223, 224 y demás

relativos del Código Agrario vigente, tal decisión está sujeta a revisión, y, por tanto, puede ser revocada o modificada." (Tesis N° 81 del Seminario Judicial de la Federación citado.)

Desde mi punto de vista, considero que la tesis acabada de reproducir debe examinarse con mayor detenimiento por la Suprema Corte, en aquellos casos en que contándose con certificado de Inafectabilidad, no se está en la hipótesis general de improcedencia de la fracción XIV del artículo 27 constitucional. Creo que, contrariamente a lo que se dice en la tesis, un mandamiento de ejecución tiene dos efectos, uno definitivo, consistente en el desposeimiento que se sigue al cumplirlo, y otro provisional, que reside en la afectación jurídica del predio. Por lo que toca al primero y en el caso apuntado, sí procedería el juicio, no así en cuanto al segundo, con lo que se evitaría que se privara al propietario de un predio amparado con certificado de inafectabilidad y no se sujetaría a la máxima autoridad agraria a una resolución en la que se estudiara un problema reservado a ella, a saber, si no obstante el certificado de inafectabilidad por ella otorgado, podría resultar procedente la afectación y obviamente la cancelación del certificado aludido.

c) Procedencia del juicio de amparo contra actos de ejecución de una resolución presidencial.

Aunque no se puede desconocer que muchos propietarios afectados por resoluciones dotatorias o ampliatorias de tierras o aguas, que carecen de legitimidad para reclamar la resolución, se han valido del ardid de atacar su ejecución para que se examine si fueron debidamente afectados, sin embargo, en el plano jurídico debe sostenerse, como lo ha hecho la Suprema Corte, que se está ante un caso diferente a los mencionados en los incisos anteriores. Aquí se trata propiamente de un problema de prueba que, o bien llevará al juzgador a la convicción de que la ejecución fue indebida por apartarse de la resolución, pues mientras ésta afectaba a un predio, aquélla afectó a otro, en cuyo caso procedería otorgar la protección constitucional, o bien no se aportarán pruebas idóneas, lo que motivaría que se llegue al sobreseimiento en el juicio o la negativa del amparo.

No debe perderse de vista, sin embargo, que la demostración de que un predio no fue afectado por una resolución, no es sencilla, pues por regla general en su texto no se especifican con claridad las tierras afectadas, lo que exige que a la luz del expediente agrario se determine a qué propiedades se refirió.

d) Tentativas de llevar a cabo nuevos procedimientos de ejecución.

Ha establecido la Corte, al respecto: "EJIDOS, RESOLUCIÓN PRESIDENCIAL DOTATORIA O AMPLIATORIA DE.—Las autoridades agrarias carecen de facultades para intentar nuevos procedimientos de ejecución de una resolución presidencial dotatoria o ampliatoria de ejidos, una vez cumplimen-

tada, ya que para que tal cosa fuera factible jurídicamente, sería necesario que así lo estableciera la ley, por medio de un procedimiento especial en el que, en todo caso, se llenaran determinadas formalidades en defensa a los que pudieran resentir algún perjuicio con el nuevo procedimiento de ejecución que se intentara; y es sabido que ni la Constitución Federal ni el Código Agrario o ley especial alguna, autorizan ese procedimiento después que ha sido ejecutada la resolución presidencial dotatoria o ampliatoria correspondiente." (Tesis N° 80 del Semanario Judicial citado.)

El examen literal de esta tesis parece llevar a inferir que las autoridades agrarias una vez que han ejecutado una resolución, aunque adviertan irregularidades, no pueden corregirlas. Sin embargo, esto amerita que se determine cuándo se puede estimar que se ha ejecutado una resolución. Desde mi personal punto de vista, creo que eso sucede cuando de conformidad con los artículos 255 y 250 del Código Agrario, en un procedimiento análogo al que se sigue para pronunciar la resolución, el propio Jefe del Ejecutivo, previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, aprueba la ejecución. Mientras eso no suceda, la tesis resulta inaplicable y las autoridades agrarias están en posibilidad de corregir las irregularidades que se cometan, aunque también considero que para evitar nuevos y permanentes errores, si uno de los actos del procedimiento de la ejecución, implica algún derecho en favor de los sujetos agrarios, lo que ocurre, por ejemplo, cuando se entrega la posesión de unas tierras o se respetan otras, debe al corregir su equivocación, cumplir con las garantías de audiencia y legalidad, es decir, en concreto, oír al afectado con el nuevo acto y fundarlo y motivarlo, debidamente. Si esto no se cumple debe proceder el juicio de amparo; pero en el caso de que se otorgue la protección constitucional, no se impedirá que legalmente traten las autoridades administrativas de subsanar las equivocaciones cometidas.

e) Los planos de ejecución.

Ya en páginas anteriores de este trabajo se había comentado la obscuridad que existe en la legislación agraria, en relación a los planos que se realizan respecto a una resolución dotatoria. El artículo 252 del Código Agrario establece que los planos conforme a los cuales habrán de ejecutarse las resoluciones forman parte de ellas y en la realidad, en la mayoría de las resoluciones presidenciales de que se trata, después de mencionarse, en forma casi siempre genérica, la propiedad o propiedades afectadas, se añade que esas superficies se localizarán conforme al plano-proyecto aprobado, estableciéndose la posibilidad de una contradicción entre éste y el texto de la resolución. En estos casos: ¿pueden las autoridades agrarias corregir los errores técnicos del plano, no obstante lo señalado en el último párrafo del precepto citado, en el sentido de que "los planos de ejecución aprobados y las localizaciones correspondientes no podrán ser modificadas, sino en caso de expropiación decretada en los términos de este Código?

La Segunda Sala ha hecho frente al problema sosteniendo la siguiente tesis, que no dudo que en estos momentos haya adquirido fuerza de jurisprudencia: "AGRARIO. PLANO PROYECTO DE UNA RESOLUCIÓN PRESIDENCIAL, PUEDE SER MODIFICADO CUANDO EXISTA RAZÓN LEGAL PARA ELLO.—DISTINCIÓN ENTRE PLANO PROYECTO Y PLANO DE EJECUCIÓN APROBADO.—De una correcta interpretación del artículo 252 del Código Agrario se desprende que al señalarse en su fracción quinta, como elementos que debe contener una resolución presidencial, los planos conforme a los cuales deberá ejecutarse, se hace referencia a los planos proyectos de localización de las tierras afectadas; mientras que el último párrafo del precepto citado, al aludir a los planos de ejecución aprobados, se refiere a los planos conforme a los cuales se efectúa la ejecución y que fueron objeto de aprobación junto con el expediente de ejecución relativo, al hacerse la revisión del mismo. A tales planos de ejecución aprobados, y no a los simples planos proyecto, la parte final del artículo 252 les da el carácter de inmodificables, salvo el caso de expropiación decretada en los términos del Código Agrario. O sea, una vez aprobado el procedimiento de ejecución, los planos que reflejen ésta adquieren carácter de inmodificables, con la salvedad señalada; pero antes de la aprobación del expediente de ejecución, los simples planos proyecto sí pueden ser modificados, siempre y cuando exista un motivo legal para ello, como lo es el de ajustar dichos planos a los términos en que se encuentre concebida la resolución presidencial. De lo contrario, si se estimara que un plano proyecto mal elaborado, no admite posibilidad de enmienda, ello equivaldría a sostener que la ejecución de la propia resolución ha de realizarse contrariando o modificando los términos de la misma, ya en perjuicio del núcleo solicitante, ya en perjuicio del propietario afectado, lo cual es inaceptable."

Sobre la tesis transcrita, solamente sugeriría que se llegara a precisar, conforme a las ideas señaladas en el inciso anterior, que la aprobación del expediente de ejecución y, consecuentemente, del plano que sirvió de base a la entrega de las tierras, debe hacerla el propio Presidente de la República, que jurídicamente es el único capacitado para determinar si se cumplió debidamente su resolución.

El panorama presentado en este estudio, dista mucho de ser una investigación profunda sobre la materia, pero obedece, por un lado, al propósito de colaborar con la Escuela de Derecho de la Universidad Iberoamericana, en la que existe la viva preocupación de formar auténticos y capaces abogados, con sentido profundo de su ética profesional, que no sólo hagan sentir su influencia en su vida de juristas al servicio de los demás, sino que cooperen en la transformación social que exige nuestra época; transformación que debe reflejarse en un mayor acercamiento y en una

más amplia solidaridad entre todos; y por otro lado, responde a la preocupación sincera de contribuir, aunque sea modestamente, a que esa solidaridad también se haga presente en las cuestiones agrarias, gracias a la influencia decisiva de los criterios sustentados por el Tribunal Supremo de la República y por la convicción en las autoridades agrarias, los propietarios y los campesinos, de que no es en la lucha ni en la búsqueda de caprichos egoístas o de genancias ilícitas, sino en un profundo espíritu comunitario, donde descansa el bien de México.