

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 25 DE NOVIEMBRE DE 2013

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
466/2011	<p>AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN promovido por el ejido general Lázaro Cárdenas, Municipio de Zapopan, Jalisco, antes comunidad indígena del poblado denominado “San Juan de Ocotán”, en contra de la sentencia de 10 de abril de 2007, dictada por el Tribunal Unitario Agrario del Distrito Quince, con residencia en Guadalajara, Jalisco.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS)</p>	3 A 38 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES
25 DE NOVIEMBRE DE 2013**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:45 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario, sírvase dar cuenta, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 121 ordinaria, celebrada el jueves veintiuno de noviembre del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Señoras y señores Ministros, está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta.

Si no hay alguna observación, les consulto si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA.**

Señor secretario, continuamos, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo al

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 466/2011. PROMOVIDO POR EL EJIDO GENERAL LÁZARO CÁRDENAS, MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO, ANTES COMUNIDAD INDÍGENA DEL POBLADO DENOMINADO “SAN JUAN DE OCOTÁN”, EN CONTRA DE LA SENTENCIA DE DIEZ DE ABRIL DE DOS MIL SIETE, DICTADA POR EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DEL DISTRITO QUINCE, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO.

Bajo la ponencia de la señora Ministra Luna Ramos, y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Señoras y señores Ministros, vamos a continuar con la discusión de este asunto. Habiendo ya formulado votaciones respecto de los considerandos del primero al noveno, situados en el estudio de fondo a partir del considerando décimo.

Quedó en el uso de la palabra, así lo solicitó el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, a quien hoy se la estamos dando.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Por ser un asunto de gran trascendencia, y por ser la primera vez que me pronuncio sobre varios de los temas que aborda el proyecto, me voy a permitir leer mi postura.

En cuanto al fondo, estoy en contra de la propuesta de la consulta, pues no coincido en que el artículo 217 de la Ley de

Amparo abrogada sea inconstitucional por establecer que no existe plazo para la promoción del juicio de amparo 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 un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal.

El proyecto se basa en dos premisas fundamentales: Primera, se ha constatado un cambio constitucional con motivo de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y dos, que sustenta la conclusión de que las condiciones históricas actuales, ya no justifican que los sujetos de derecho agrario tengan una protección tan amplia como la que gozaban antes; entre ellas, la falta de un plazo para la promoción del juicio de amparo, en específico, el cambio de naturaleza del ejido, ya no es inalienable ni imprescriptible; así como la nueva naturaleza jurisdiccional de la materia agraria, en oposición administrativa como antes.

Segunda premisa, la falta de plazo para la interposición del amparo, tiene una incidencia negativa directa en la seguridad jurídica de las personas que han obtenido una sentencia favorable en los juicios agrarios ordinarios, quienes no podrán lograr la ejecución de las sentencias, al no existir un punto en el tiempo en que éstas puedan declararse como ejecutoriadas. Estimo que estas dos premisas son insuficientes como base de la evaluación constitucional del artículo 217 de la Ley de Amparo, pues se construyen sin considerar el estándar de escrutinio constitucional aplicable a una medida remedial o compensatoria, como la que ahora analizamos con fundamento en los artículos 1° y 2° constitucionales.

Así, no es suficiente constatar un cambio de naturaleza jurídica del ejido y de los procedimientos relativos a su constitución como

régimen de propiedad, sino que es necesario atender a la naturaleza de grupo vulnerable de los sujetos de derecho agrario, en términos de los artículos 1º, 2º y 27 constitucionales, y a la pluralidad de ámbitos de rezago de este grupo, pudiendo recaer a cada ámbito una medida remedial que debe analizarse en sus méritos.

En este sentido y previo a precisar cuál es el estándar de escrutinio constitucional aplicable, estimo que no debe confundirse la finalidad de modificación de la institución del ejido en cuanto dimensión de régimen de propiedad, con la otra dimensión de acceso a la justicia de este grupo vulnerable, a la cual atiende el legislador al mantener la vigencia del artículo 217 de la Ley de Amparo, para efectos de extender una protección remedial en el ámbito de la justicia a pesar de la reforma constitucional en el ámbito del régimen de propiedad, lo que se debe entender como un indicativo determinante de la voluntad democrática de la necesidad de proteger a este grupo, de proteger el elemento subjetivo de derecho agrario como grupo vulnerable a pesar del cambio en la dimensión objetiva, cambio en la institución del ejido. Por tanto, es en este aspecto específico al cual se debe aplicar un estándar de escrutinio diferenciado.

En efecto, en mi opinión, el proyecto no se hace cargo de la especial naturaleza del precepto impugnado como una medida remedial o compensatoria establecida a favor de un sujeto históricamente discriminado y excluido de la sociedad mexicana, ni tampoco identifica que la medida remedial se instrumente para un ámbito de rezago específico, el acceso a la justicia, con el fin de otorgarle un trato diferenciado que remedie o compense la situación de desventaja en que se ubica en relación al resto de los actores de la sociedad, lo que obliga a adaptar el estándar de

escrutinio constitucional para evaluar una medida legislativa de esta naturaleza.

Así, esta Suprema Corte ha establecido que existen dos categorías de escrutinio constitucional: la primera, la relativa a las restricciones a derechos humanos como medidas para la consecución de un fin constitucionalmente legítimo en la que se incluyen aquellas medidas del legislador que busca acomodar dos derechos humanos en conflicto, en cuyo caso el estándar de control constitucional puede ser estricto u ordinario; y segundo, la referida a aquellas medidas que buscan remediar una situación de discriminación o exclusión histórica de un grupo vulnerable, como los enunciados en los artículos 1º y 2º constitucionales, por lo que se trata de medidas temporales e instrumentales a ese fin, en cuyo caso el estándar de escrutinio adopta esta perspectiva remedial y sólo se limita a evaluar la razonabilidad y proporcionalidad de la medida a la luz de ese fin en un ámbito concreto “rezago en justicia”, por ejemplo.

Así, al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2010, el dieciséis de agosto de dos mil diez, este Tribunal Pleno caracterizó a la norma del Distrito Federal que permitía acceder al matrimonio a personas heterosexuales y homosexuales, como una norma distinta a una acción afirmativa, a la que, por lo tanto, se le debía aplicar un estándar de escrutinio distinto. Si bien en este precedente no se desarrolló el grado de exigencia del estándar, lo traigo a colación para ilustrar el estatus diferenciado de escrutinio que merece una medida remedial.

Igualmente, la Segunda Sala de esta Suprema Corte al emitir la Tesis del rubro: “IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD”,

estableció lo siguiente: “Estas prohibiciones de discriminación tienen como fin, y generalmente como medio, la paridad en el trato a los individuos cuya nota distintiva sea alguno de tales criterios, los que, por tanto, sólo en forma excepcional pueden utilizarse como elementos de diferenciación jurídica de trato, a menos que ésta constituya una acción afirmativa tendiente a compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos.

Por tanto, tratándose de normas diferenciadoras que incidan en el goce de garantías individuales, así como en el caso de aquéllas que descansen en alguno de los criterios enumerados en el tercer párrafo del indicado artículo 1º; y que no constituyan acciones afirmativas, se impone la necesidad de usar, en juicio de legitimidad constitucional, un canon mucho más estricto que implique rigor respecto a las exigencias materiales de la proporcionalidad, dado que en tales casos la propia Constitución impone una regla de tratamiento igual, que sólo admite excepciones cuando se busca satisfacer una finalidad constitucionalmente imperativa y exige medios estrechamente ajustados a esa finalidad”.

Por tanto, estimo que el estándar de escrutinio constitucional debe de ser uno de razonabilidad adoptado al fin remedial y compensatorio buscado por el legislador para reparar una situación de exclusión o discriminación de un grupo vulnerable, y debe ser ésta la óptica de evaluación constitucional aplicable al ámbito de rezago específico detectado por el legislador en el ámbito de acceso a la justicia, estándar de escrutinio que no puede ser más exigente que el aplicable para medidas no remediales o compensatorias, pues de la Constitución, en sus artículos 1º y 2º, se puede desprender que la articulación de estas medidas es un fin constitucional cuya realización no puede

ser obstaculizada injustificadamente en sede de control constitucional.

Los artículos 1º y 2º constitucionales reconocen la composición pluricultural de la sociedad mexicana, la obligación de no discriminación y la obligación de protección de los sectores vulnerables: campesino, indígena y ejidal; perspectiva que se complementa con el artículo 27 constitucional, en su versión vigente. Así, lo anterior es relevante, pues si se aplica un estándar de razonabilidad, que no considere dicha finalidad reparadora o remedial, se corre el riesgo de someter a escrutinio constitucional a una norma con un parámetro incompleto, al no incluirse los artículos 1º, 2º y 27 constitucionales, los cuales reconocen de manera sistemática y armónica el estatus de vulnerabilidad del sector campesino, indígena y ejidal, cuya situación constitucionalmente reconocida es fuente de medidas remediales y compensatorias como es la presente, distinción relevante para separar los cambios constitucionales que puede sufrir la institución de la propiedad comunal o ejidal en cuanto a institución de propiedad, al mismo tiempo, de mantenerse intactas aquellas medidas remediales o compensatorias legislativas para estos grupos en el resto de los ámbitos, quienes se han visto históricamente excluidos o relegados, no tanto del acceso a dicha propiedad en las condiciones actuales sino del acceso a la justicia constitucional, rezago que se insiste, se puede constatar en varios niveles y provocar medidas compensatorias diferenciadas. Se puede estimar que ya el ejido no tenga una tutela cualificada al mismo tiempo de seguir extendiendo una mayor protección en el acceso a la justicia para diferenciar estos derechos de propiedad, el grado de exclusión de ambos bienes no tiene que ser idéntico y la medida remedial puede ser distinta en cada caso.

Por tanto, contra lo propuesto en la consulta, puede aceptarse perfectamente que el constituyente apoya, estableciendo modificar el artículo 27 constitucional para cambiar ciertos elementos objetivos del régimen ejidal de propiedad y comunal, y al mismo tiempo, reconocer la legitimidad de la medida remedial de compensar la situación de exclusión de ese sector en la justicia constitucional, con base en los artículos 1º y 2º constitucionales.

Se trata de dos situaciones distintas: la medida reparatoria a la institución del ejido y las medidas reparatorias para acceder al juicio de amparo, y no coincido en que el cambio al artículo 27 constitucional, en este aspecto, deje sin sentido normativo a los artículos 1º y 2º constitucionales y ciertas porciones del artículo 27 constitucional, de los que se sigue derivando el estatus de vulnerabilidad de los sujetos de derecho agrario, con base en el cual se puede justificar una medida precisa para evitar la exclusión en el ámbito de acceso a la justicia.

Sobre estas bases, en suma, no coincido con la conclusión del proyecto en el sentido de que la modificación constitucional de la naturaleza del ejido justifica la conclusión general aplicable para todas las medidas remediales que los sujetos de derecho agrario ya no se encuentran en una situación de desventaja; en mi opinión, no es posible realizar este razonamiento por extensión, pues la vulnerabilidad puede persistir en algunos aspectos a pesar de haberse superado en otros, y es el legislador el que puede discriminar las situaciones que ameriten una mayor protección en ciertos ámbitos y no en otros.

Por tanto, estimo que la medida legislativa reparatoria, en el ámbito de acceso a la justicia a favor de un sector vulnerable, sigue teniendo fundamento constitucional, por lo que no coincido

con la primera de las premisas del proyecto; así, al estimar que los artículos 1º, 2º y 27 constitucionales establecen contenidos tutelares de los campesinos, indígenas y ejidatarios, estimo que se justifica que el legislador haya extendido la medida protectora del artículo 217 de la Ley de Amparo abrogada, la cual supera el estándar de escrutinio aplicable de razonabilidad a este tipo de medidas remediales por dos razones: al analizar la legitimidad constitucional de estas medidas reparatoras estimo que los jueces constitucionales deben otorgar una especial deferencia al legislador democrático, quien es el sujeto legitimado para interpretar la realidad social y concluir la pertinencia de la medida o no, por lo cual no podría coincidir con la conclusión realizada en el proyecto, de que este sector vulnerable ya no reporta una situación exclusión o rezago en la justicia constitucional que ya no justifique la falta de plazo para la promoción del medio de defensa, pues si el legislador mantuvo esta medida, quiere decir que su diagnóstico subsiste, por lo que no es dable que este Tribunal Pleno se sustituya en el legislador y determine que ya no subsisten las condiciones históricas de protección.

Por tanto, al tratarse de una medida que busca reparar una situación de vulnerabilidad en el ámbito de acceso a la justicia que está instrumentalmente enderezado a ese fin, pues la falta de un plazo libera a estos sujetos de atender esa formalidad sólo resta determinar si es proporcional.

En este último aspecto, coincido con el proyecto, que la falta de plazo en la promoción del amparo, tiene una afectación directa en el derecho de seguridad jurídica de los terceros perjudicados los que no tendrán certidumbre sobre la definitividad de sus sentencias favorables, sino hasta que el sujeto de derecho agrario promueva juicio de amparo.

Sin embargo, estimo que la afectación al derecho de seguridad jurídica no es desproporcional al grado de provocar la inconstitucionalidad de la norma, pues considero que admite una interpretación conforme que disminuye esa afectación y la hace proporcional con la medida.

En efecto, estimo que el artículo 217 de la Ley de Amparo abrogada, debe interpretarse en el sentido de no impedir al quejoso solicitar al Tribunal Agrario, por ejemplo, la realización de las medidas de ejecución de la sentencia favorable en un grado razonable que obtuvo, pues al no existir un plazo es razonable que se pueda ejecutar la sentencia sin perjuicio de que ello no impida al sujeto de derecho agrario acceder al juicio constitucional y eventualmente generar una interpretación conforme de las causales de improcedencia para no impedir la procedencia del juicio de amparo, por ejemplo, por consentimiento del acto o por tratarse de actos consumados.

De tal forma, que se puede reducir el menoscabo en la afectación del derecho de acceso a la justicia del tercero perjudicado quien no debe esperar a la promoción de la acción constitucional para lograr la eficacia de una sentencia, al mismo tiempo de mantener abierta la procedencia de la justicia constitucional a los grupos vulnerables.

De esta forma, estimo que no existe una desproporción en la afectación al derecho de seguridad jurídica, sino que se trata en la medida necesaria de afectación para lograr proteger a los grupos vulnerables de acceder a un bien del que han sido históricamente excluidos como es la justicia constitucional.

En suma, mi voto es en el sentido de reconocer la validez del artículo 217 de la Ley de Amparo y de dar deferencia al legislador

de que los sujetos de derecho agrario merecen una acción afirmativa para acceder a la justicia al haber estado excluidos históricamente de acceso a ese bien, la cual supera el estándar de razonabilidad establecido para este tipo de medidas remediales.

Finalmente, estimo necesario precisar que esta conclusión no implica que el legislador no pueda retirar posteriormente las protecciones extras a los grupos vulnerables, al reinterpretar la realidad social y por ejemplo, establecer un plazo para la promoción del juicio de amparo, pues el estándar de escrutinio constitucional aplicable a estas medidas, exige considerar la existencia de un diagnóstico de vulnerabilidad por parte del autor de la norma, deferencia al legislador, por lo que la modificación legislativa para restringir la protección remedial, no se rige por el principio de progresividad, pues esta protección no es parte del contenido nuclear de un derecho humano, sino que es una medida instrumental sólo válida para reparar o compensar cuya razón de ser es justamente temporal y por lo tanto no sujeto al principio de no regresividad. Muchas gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Tiene la palabra el señor Ministro Alberto Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente, desde luego expreso mi conformidad con el contenido del proyecto y la tesis que arroja, sin embargo, abrigo, como lo anuncié desde tiempo atrás, algunas dudas sobre la declaratoria de inconstitucionalidad que se hace respecto del artículo 217 de la Ley de Amparo, apelaba yo a una interpretación conforme, esto es, la posibilidad de diferenciar su

contenido en razón de los acontecimientos en el orden histórico que pudieran justificar llegar a un entendimiento bastante más claro y apegado, al tema de los derechos humanos, como lo podría ser la certeza que pudieran tener las sentencias que en materia agraria definen la situación jurídica de quienes intervienen en esos juicios, me explico en correspondencia a ello: el artículo 217 de la Ley de Amparo, nos narra con una magnífica claridad la situación propia de su tiempo, esta incertidumbre del campo, y la necesidad de que los núcleos de población agraria, los sujetos colectivos de esta materia pudieran, como bien lo dice el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, gozar de una protección diferenciada al resto de los gobernados, dando la posibilidad del acceso eficaz e inmediato a la justicia constitucional.

Sin embargo, las propias razones históricas que justificaron un artículo 217 terminaron por demostrar, igualmente, el desorden administrativo y la falta de certidumbre que llevó incluso a justificar la reforma al artículo 27 constitucional en mil novecientos noventa y dos, para crear un concepto perfectamente claro y hasta hoy conocido, como de justicia agraria; esto es, quitar todas estas facultades propias de la autoridad administrativa, envueltas en el tema del reparto agrario, para trasladarlas a un tema bastante más democrático y justo, como lo era la existencia de tribunales.

Es así que el artículo 27 incorpora en su texto la posibilidad de existir tribunales de la materia, dotados de autonomía y plena jurisdicción. Esto ¿qué buscaba? La certeza en el campo, la certeza en la materia, y se tenía claro que la única manera de alcanzar esta certeza, era a través de sentencias propias de tribunales, en donde todas las partes tuvieran, a diferencia de las instancias administrativas, una oportunidad defensiva en donde se declarara el derecho, y en base a ello y a la firmeza de esta

sentencia, poner orden a esta multitud de circunstancias que no daban certeza alguna.

Concomitantemente a la existencia de tribunales administrativos, es que surge entonces el amparo directo en materia agraria. De no haber existido tribunales, no tendríamos la posibilidad de llegar al concepto “amparo directo agrario”, esto, a mi manera de entender, es una regla fundamental que permite y justifica una interpretación conforme, a un artículo —artículo 217 de la Ley de Amparo— que se colocó ahí en función de la realidad histórica que vivía nuestro país. Actos de autoridades administrativas que afectaban los derechos de los sujetos colectivos de derecho agrario, autoridades administrativas; esto es, información o actos materiales que afectaban estos derechos, y que, por consecuencia, hacían difícil una defensa inmediata a través del término genérico de quince días, para que estos sujetos protegidos pudieran enderezar siquiera una defensa más o menos estructurada. Es lo que entonces, hacía entender la inexistencia de un plazo determinado para combatir a través de una vía constitucional, un acto de autoridad.

Pero si se considera que el cambio fue fundamental y creó juicios, y los juicios dependen de la fuerza y ejecución de sus sentencias, la interpretación que debe recibir un artículo como éste, no es otra, sino la de que también estas sentencias deben tener un término específico para ser combatidas, me refiero a la propia experiencia que deriva de los tribunales administrativos, en donde, para dos mil seis, tal cual recuerdo, eran más de ochocientas sentencias no ejecutadas, si es que si acaso tuvieran que ser ejecutadas, frente a otras tantas, que sin ser ejecutadas —como lo explicaré más adelante— no caminan sus postulados, no tanto porque no se ejecuten, sino porque nadie quiere intervenir en una situación en la que pudiera haber

eventualmente un cambio, y me refiero a aspectos jurídicos y materiales, particularmente financieros y de inversión, que estos no pueden prosperar en la medida en que, no es que se esté esperando una ejecución, sino simple y sencillamente en que el derecho puede ser todavía modificado, y en esa medida, no tener una certeza del fin, o de la ocupación que se dé a todas estas ejecuciones o recursos materiales que implican.

Quisiera sólo recordar algo que es fundamental en esto: El desarrollo del procedimiento agrario; esto es, la regulación procedimental implica dos instancias; la segunda instancia, implica también la participación de los sujetos agrarios de carácter colectivo; esto es, la revisión, la sentencia del Tribunal Unitario Agrario será motivo de revisión en determinados casos, a través del recurso correspondiente, mismo que tiene una temporalidad de diez días, en el entendido de que de no agotarse en ese término el recurso de revisión, la sentencia causa estado.

Se menciona con razón una serie de principios que deben ser atendidos en la materia: el de igualdad por ejemplo o el de acceso a la justicia. Sobre el de igualdad. Este carácter proteccionista de los sujetos colectivos de derecho agrario.

Desde luego que analizando un modelo de litigio en donde un sujeto de derecho agrario es actor o demandado frente a un particular, podría ser que estableciéramos una razón para entender un tema diferenciado. El particular tendrá quince días para promover amparo en contra de la decisión que se tome por parte del Tribunal Agrario, mientras la otra parte no lo tiene así, tendrá un tiempo indefinido.

No sólo aquí nos surge una primera cuestión de indefinición, uno de ellos tiene quince días, el otro no lo tiene. Pero no sólo eso, muchos, si no es que la mayoría de los conflictos que se dan en

el Tribunal Superior Agrario, no implican a un particular contra un sujeto de esta materia, un sujeto colectivo de derecho agrario, sino entre ellos mismos; dos sujetos de carácter colectivo, que disputan algún tema territorial básicamente, o cualquiera que sea la naturaleza, no sólo es el tema de darle a uno la oportunidad de ir o no inmediatamente al amparo, sino que es el otro también sujeto de derecho colectivo, el que tiene que estar esperando a que su contrario decida cuándo va a promover su demanda de amparo.

Entiendo, y por eso quiero insistir, en el amparo indirecto las cosas son completa y absolutamente diferentes. En el amparo directo se tiene una demanda y su contestación, toda una etapa procesal que incluye pruebas y alegatos, una sentencia de primera instancia, una revisión dentro de diez días, una sentencia que culmina con esa revisión para dar la sentencia definitiva; tanto actor como demandado son sujetos agrarios y no sólo a veces de carácter colectivo, es el colectivo en contra de algún ejidatario en lo particular o algún comunero en lo particular, ya no estamos hablando de una diferenciación entre los sujetos que intervienen en la relación jurídica procesal; en los dos lados hay sujetos de orden colectivo o individual, protegidos por la legislación, que se ven afectados por la no presentación de una demanda.

El tema del acceso a la justicia, desde luego que genera reflexiones importantes, pero esta Suprema Corte en su Pleno, en sus Salas, ha sostenido sistemáticamente que la existencia de un término para promover un juicio, no representa en sí misma, una violación al principio de acceso a la justicia. Debo recordar a todos ustedes que existen principios muy sólidos que sostienen el dictado de una sentencia constitucional o en amparo, en la materia agraria, que permite la suplencia absoluta de la queja; el

tema no es menoscabar o quitar del alcance proteccionista que debe revestir a un sujeto agrario colectivo, o incluso a uno individual. El tema es la presentación de la demanda, para efecto de que los tribunales, ya garantizando ese acceso a la justicia, puedan en caso de ser necesario suplir, aun totalmente, la deficiencia de la queja. En este sentido, no advertiría yo problemática alguna para garantizar el acceso a la justicia, en la medida en que lo que se necesita es simplemente presentar la demanda, incluso con cinco días más que lo que se tendría para presentar la revisión.

Finalmente, quisiera simplemente decir: el tema de la no ejecución de las sentencias, o incluso en aquellas que no sólo son ejecutables, sino implica que con un fallo favorable avance una serie de acciones respecto de la tierra que fue motivo de una decisión, genera razonablemente la cautela necesaria para todos los que intervienen.

He escuchado con atención la intervención del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, respecto a la posibilidad de interpretar o de llevar a cabo una interpretación conforme de este artículo, para privilegiar el cumplimiento de las sentencias; es que no todas las sentencias son de cumplimiento, puede haber alguna que demuestre que quien ejerció la acción, no tiene razón, y por tanto, el demandado tiene la posibilidad de ejecutar lo que deba ejecutar, o de realizar lo que deba realizar en ese predio, y no es un tema de que una autoridad le autorice ejecutar, esto implica financiamientos, oportunidades de desarrollo, inversiones, o incluso, una gran cantidad de cosas que ya se hicieron, que se paralizan, hasta en tanto no haya una definición.

Sinceramente, no alcanzo a entender cómo pudiéramos apelar a un tema de derechos humanos, cuando son otros los que se ven afectados por la falta de presentación de una demanda de

garantías, lo cual, insisto y repito, no es un tema de cancelar derechos, sólo es un tema en el que presentada la demanda operan todas y cada una de las prerrogativas que la Constitución le ha entregado al juzgador para suplir la queja deficiente y tratar de encontrar el máximo de justicia con esa determinación, lo cual simplemente supone tener la posibilidad de que una vez dictado el fallo, éste pueda ser, en caso de inconformidad, combatido a través de amparo directo, y a mi manera de entender, mediante un sistema de interpretación conforme, considerar que el artículo 217 sigue operando en toda su expresión al tema del amparo indirecto; pero en el amparo directo, en donde existen términos procesales y la razón de preclusión, siempre necesaria en cualquier juicio, debe entenderse que los quince días para promover son precisamente aquéllos que corren a partir de la notificación del fallo.

En la inteligencia de que, en los juicios no necesariamente participan como partes: los ejidos o los sujetos de derecho colectivo contra los particulares, sino en una gran cantidad de ellos, sujetos de derecho agrario, ambos protegidos, y por privilegiar el derecho de uno se desconoce el derecho de otro, lo cual me genera también la posibilidad de un criterio de desigualdad entre dos sujetos enteramente iguales, en donde sólo se requiere la presentación de la demanda de amparo para que el tribunal, en ejercicio de las prerrogativas a las que ya me referí, ponga en juego todo lo que la Constitución le dio, y en este caso es, encontrar este objetivo de justicia en la materia, incluso supliendo la deficiencia en su totalidad.

Es por ello que me expreso conforme con el proyecto en cuanto al alcance de su solución; sin embargo, participaría no de la inconstitucionalidad de la norma, sino su calificación para que el artículo 217, acorde a los cambios constitucionales y la realidad de todos los días, permita que la demanda de amparo directo sea

presentada dentro del término ordinario, y cualquier otro caso que no sea ése, a través de lo que establece el artículo 217 de la ley de la materia. Es cuanto, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Alberto Pérez Dayán. Señor Ministro Cossío.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Nada más para una aclaración en relación con lo que decía el señor Ministro Pérez Dayán, si me permite un momento.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Claro, claro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: El proyecto que estamos presentando, si bien es cierto que en la foja cincuenta decimos que el artículo 217 aplica tanto para el juicio de amparo directo como para el indirecto; no hacemos referencia alguna al indirecto, y es más, eliminaría esa parte para circunscribirlo de manera específica al juicio de amparo directo, que es el juicio que estamos analizando.

De tal manera, que la situación que se propone es el análisis del artículo 217, de manera específica al amparo directo en revisión, que es el que ocupa nuestra materia. En el juicio de amparo indirecto, podríamos establecer alguna situación cuando se analizara un asunto específico, éste está relacionado directamente con un juicio de amparo directo, y lo único que se va a eliminar son esos dos renglones, donde en la foja cincuenta, se dijo de manera específica que opera para los dos, pero no me

hago cargo del amparo indirecto, lo circunscribo de manera específica al juicio de amparo directo. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna Ramos. Queda pues hecha esta supresión que expresamente hace referencia la señora Ministra ponente, en la página cincuenta, para constreñir, como lo hace en el desarrollo del proyecto al tema del amparo directo. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo voy a estar en contra del proyecto y también de la propuesta que acaba de hacer el Ministro Pérez Dayán. Supongamos que quisiéramos abordar el tema, como lo hace el Ministro Pérez Dayán, creo que tendríamos que ser un poco más cuidadosos en las afirmaciones, hablar de cambios constitucionales y la realidad que se da todos los días, así, sin ninguna fuente de información, sin acudir siquiera al INEGI, y simplemente a partir de una percepción personal y hacer argumentos en el sentido de que las finanzas, la inversión, el cambio social se está produciendo y ha transformado la realidad, puede ser muy interesante, y a lo mejor podríamos aprender mucho de eso, pero me parece que lo que tenemos enfrente es un problema jurídico y constitucional, no un problema sociológico, y si lo quisiéramos abordar sociológica o históricamente, creo que tendríamos que traer algún tipo de datos y no la percepción personal de cada uno de nosotros para sustentar un tema de este tamaño, con eso me quedo y simplemente no me ocupo de éstas, porque son tan buenos esos argumentos como los que podríamos dar cualquiera de nosotros, hablando así, de verdad, lo digo, me preocupó, realidades sociales y cambios institucionales, sin ningún dato, sin ninguna fuerza de sustento a este tipo de afirmación.

Pero regresemos al elemento constitucional ¿cuál es el argumento central del proyecto? El proyecto parte de la idea de que a partir de la reforma de mil novecientos noventa y dos al artículo 27 constitucional, se dio un cambio tal que justifica la modificación del artículo 217 de la Ley de Amparo, y éste me parece que es el tema central; y la razón fundamental que dice que esta modificación al artículo 27 constitucional del año de mil novecientos noventa y dos es central, se basa -según leo el proyecto- por dos razones: una, porque hoy hay un Tribunal Agrario; y, dos, porque la propiedad ejidal, dejó de ser inalienable, imprescriptible, inembargable, puesto que puede ser objeto de propiedad privada. Por tanto, considera que al haberse dado este cambio constitucional y después éstos dos cambios en los tribunales y en la condición de la propiedad, los núcleos de población ejidal dejaron de ser vulnerables, así por decreto de un cambio constitucional, y respecto de ello se ha garantizado un mayor acceso a la justicia que hace necesaria una modificación constitucional. Con toda franqueza no leo así la reforma que se dio en el Diario Oficial del lunes seis de enero de mil novecientos noventa y dos, en la fracción VII, del artículo 27, que dice: “se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre las tierras, tanto para el asentamiento humano, como para actividades productivas”; es decir, hay una declaración expresa de reconocimiento de personalidad jurídica, párrafo segundo de la fracción VII. “La ley protegerá la integridad de la tierra de los grupos indígenas”. Este ejido tuvo en su momento el carácter de comunidad indígena y la perdió.

Párrafo tercero. “La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el

aprovechamiento de tierras, bosques y aguas, de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores” –¿dónde desaparecieron las comunidades? sigo sin verlo- “La ley con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros, y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente, fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley. Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra de la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los lineamientos de la fracción XV. La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal con la organización y funciones que le ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo, y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y agua a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria”. ¿Qué cosa de este cambio nos llevó a un régimen total de propiedad privada que desplazara a los núcleos de población ejidal? francamente no lo veo, en el proyecto, páginas cuarenta y dos y cuarenta y tres, se hace una síntesis de una parte de la

exposición de motivos de la reforma que presentó el Presidente Salinas el siete de noviembre de mil novecientos noventa y uno, pero eso es una parte, hay otra, y me voy a permitir leerla, aun a riesgo de aburrirlos, que dice exactamente lo contrario, y que sustenta la idea de que los núcleos de población ejidal, siguen teniendo un pleno reconocimiento en el orden jurídico mexicano. Un punto c), dice: la reforma se propone reafirmar las formas de tenencia de la tierra derivadas de la gesta agraria de los mexicanos y adecuarlas a las nuevas realidades del país. Cada una de ellas tiene origen y propósito en los intereses y la interacción entre grupos históricamente conformados. El respeto y protección a su configuración como asentamiento humano es condición para la preservación del tejido social. Su base productiva debe ser fuente de bienestar para el campesino y de prosperidad para la nación. Por ello, se elevan a nivel constitucional el reconocimiento y la protección al ejido y la comunidad. Confirmamos sin ambigüedad al ejido y la comunidad como formas de propiedad al amparo de nuestra Ley Suprema. Son tierras de los ejidatarios y comuneros, a ellos corresponde la decisión sobre su manejo. El siglo XX ratificó al ejido y la comunidad como formas de vida comunitarias creadas a lo largo de la historia. Demos paso a la reforma agraria de los propios campesinos.

La reforma a la fracción VII, es decir, la que acabo de leer, que promueve esta iniciativa, reconoce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano, sustento de una cultura de vida comunitaria, y la tierra para actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. También fija el reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas. Estos cambios atienden a la libertad y dignidad que exigen los campesinos y responden al compromiso del Estado de apoyar y sumarse al esfuerzo que ellos realizan para vivir mejor.

La propiedad ejidal y comunal será protegida por la Constitución. Los poseedores de parcelas podrán —me estoy saltando dos párrafos— constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros, o mantener las mismas condiciones presentes. La mayoría calificada del núcleo de población ejidal que fije la ley, podrá otorgar al ejido el dominio de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual. Hay que expresarlo con claridad. Los ejidatarios que quieran permanecer como tales, recibirán el apoyo para su desarrollo. Sostenemos el ejercicio a la libertad, pero ésta jamás puede confundirse con la carencia de opciones. Nadie quedará obligado a optar por alguna de las nuevas alternativas, dejarían de serlo.

El estado mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros. La reforma propuesta preserva ese mandato, pero distingue claramente entre las acciones de protección y promoción que sí asume, de aquellas que no deben realizar porque suplantán la iniciativa campesina y anulan su responsabilidad.

Cuando entró en vigor la reforma al artículo 27, en los artículos transitorios se dijo qué acontecía con los distintos procesos, pero me parece que ese no es el punto, me parece que el punto es otro.

En el resultando primero del proyecto que nos presenta la señora Ministra ponente nos dicen que el proceso que estamos tratando se inició el treinta y uno de marzo del dos mil nueve. ¿Qué significa esto? que se inició antes de la reforma constitucional publicada el seis de junio de dos mil once, y desde luego, antes de que entrara en vigor esta reforma constitucional, en octubre de dos mil once.

También este proceso por haberse iniciado el tres de marzo de dos mil once, entró antes, evidentemente, del tres de abril de dos mil trece, que es la fecha en la cual entró en vigor la nueva Ley de Amparo.

¿Qué es lo que dicen la Ley de Amparo y la reforma constitucional en materia de amparo? los procesos de amparo iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de estas reformas —octubre de dos mil once y tres abril de dos mil trece— seguirán tramitándose en sus mismas condiciones.

Entiendo que esas condiciones son precisamente las que tenían los juicios. No podemos, bajo el criterio de una racionalidad económica que no está expresada, ni en la fracción VII, porque no desapareció el núcleo de población ejidal, ni tampoco me parece que de la reforma del artículo 27 se lee que en este país no hay más núcleos de población ejidal, lo que hay son posibilidades de que los ejidos, bajo la asamblea, en determinadas condiciones tengan parcelas, pero eso me parece que es una modalidad adicional y no la culminación o la destrucción o la superación, si algunos la consideran rezagada, de esas formas de propiedad comunitaria; ese proceso que inició el treinta y uno de marzo de dos mil nueve, tiene que seguirse conforme a las disposiciones de la legislación anterior, y esa legislación anterior era la del 217; que con motivo de la nueva reforma se haya suprimido todo el Título Agrario, pues es una decisión del constituyente que redujo los supuestos del amparo agrario en el 107, y del legislador que redujo los supuestos del amparo agrario en la ley, pero aquí no estamos hablando de los asuntos que se iniciaron a partir de esa ley, estamos hablando de un amparo concreto, iniciado con anterioridad a esta legislación nueva, que por ende, tiene que aplicársele las reglas de la

legislación vieja; consecuentemente, si el 217 estaba en esa ley, me parece que ese artículo 217 tiene que seguirse aplicando, punto número uno.

Punto número dos, por qué ese artículo 217, perdería su carácter constitucional, o sería inconstitucional, para decirlo simplemente de plano, porque se modificaron los dos elementos que el proyecto plantea, ¿qué hay nuevos tribunales agrarios?, ¿qué tiene que ver una cosa con otra?, con toda franqueza; y segunda cuestión, que me parece todavía más importante, que la propiedad sea inalienable, imprescriptible, que haya habido un cambio en el modelo, inclusive –si se quiere– económico, muy bien, se acepta esa condición, ¿qué tiene que ver un cambio de modelo económico para declarar la inconstitucionalidad de un precepto, respecto de núcleos, que tienen y siguen teniendo hoy en nuestro orden jurídico un claro y específico reconocimiento constitucional, de qué se deriva la inconstitucionalidad de ese precepto?, ¿de veras de que aparecieron nuevos tribunales agrarios? o ¿de veras de que se pueden privatizar ciertas formas del ejido?, ¿esa es la razón de inconstitucionalidad del precepto?, yo francamente no lo comparto, dado que no comparto ninguno de los supuestos generales, ni las razones que se nos han expresado en ese sentido, no puedo estar a favor de la inconstitucionalidad de un precepto que sigue en vigor para este tipo de procesos, y que se diera en contravención ¿a qué precepto de la Constitución?, ¿al 17?, ¿en qué manera el hecho de que se tenga esta situación de un precepto constitucional establecido, genera estas condiciones?, pero con independencia de ello, las razones que se dan como fondo del asunto para suponer que ha habido una transformación central en el modelo, con toda franqueza no las comparto, porque nos puede gustar o no, pero eso me parece que no es decisión de este órgano sino del constituyente, los núcleos ejidales siguen teniendo un claro

reconocimiento constitucional en nuestro orden jurídico. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío. Tengo la petición específica del Ministro Pérez Dayán, para una aclaración.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. La muy cuidadosa intervención del señor Ministro Cossío me permitió reflexionar sobre lo que es una simple percepción, desde luego que una simple percepción es peligrosa; sin embargo, la experiencia judicial de más de quince años, termina por hacer –como lo pueden confirmar mis compañeros que integran este dignísimo oficio– la posibilidad que tiene el juzgador de acercarse a los problemas, revisar exactamente qué producen, y cuáles han sido las consecuencias, desde luego que entiendo que no tener ello, si generaría una simple percepción, pero no es mi caso; en mi caso, después de reflexionar estos temas, decidirlos y ver las consecuencias que han producido por más de quince años, me lleva a entender que en efecto se necesita un cambio, y ese cambio precisamente es el que recoge la señora Ministra, fuera de eso, cualquier otra cosa que yo quisiera decir, a lo mejor sería simple percepción, pero la que se obtiene, se alcanza en el oficio de juzgador en la materia por más de quince años, y en lo general, por más de veinticinco, le permite a uno alcanzar –de verdad– una conclusión que alcanza, por lo menos, esas condiciones de credibilidad. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo comparto el sentido de la resolución que estamos revisando en cuanto declara procedente y fundado el recurso de revisión, y también en cuanto revoca la sentencia que se recurre; sin embargo, manifiesto mi desacuerdo con la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 217, de la Ley de Amparo, porque estimo que puede hacerse una interpretación conforme a la Constitución, explico: en el proyecto se explica ampliamente la evolución constitucional y legislativa del amparo agrario, de manera particular señala la reforma a la Ley de Amparo de veintinueve de junio de mil novecientos setenta y seis, con la que se integró el Libro Segundo, denominado: “Del amparo en materia agraria”; así también, explica el proyecto, en el momento histórico en que se aprobaron las reformas a la Ley de Amparo, las controversias jurídicas en materia agraria se dirimían entonces ante autoridades administrativas, que dependían directamente del Poder Ejecutivo, tanto federal como local o estatal, debido a que la Ley Agraria de mil novecientos setenta y uno indicaba como autoridades agrarias al propio Presidente de la República, a los gobernadores de los Estados, a la Secretaría de la Reforma Agraria, a las llamadas Comisiones Agrarias Mixtas, al Cuerpo Consultivo Agrario y a la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Esto justifica por qué el libro segundo de la Ley de Amparo, relativo al amparo agrario, estuvo diseñado para regular el amparo seguido ante juez de distrito; esto es, el amparo indirecto en materia agraria, pues los actos que importaban afectación a derechos agrarios provenían precisamente de autoridades administrativas, como lo acabo de decir. Todo esto se evidencia con la lectura de los artículos 215, 221, 222, 224, 226, 233 y 234 de la Ley de Amparo, en los que se hace una clara alusión a la

actuación del juez de distrito, como rector de este tipo de juicios de amparo.

También se explica en el proyecto, que en enero de mil novecientos noventa y dos, se publicó la reforma al artículo 27 constitucional, mediante la cual se estableció la creación de los tribunales agrarios, dotados de autonomía y de plena jurisdicción, lo que se vio reflejado con la promulgación de la Ley Agraria y de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicados en el Diario Oficial de la Federación de veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y dos.

De manera que, a partir de esa fecha, la jurisdicción agraria está depositada en los tribunales agrarios y el procedimiento respectivo se rige por las reglas que se establecen en la misma Ley Agraria. Como consecuencia de la creación de estos tribunales especializados en materia agraria, la mayoría de los conflictos y controversias en la materia, se deciden mediante la resolución que aquellos órganos jurisdiccionales emiten y respecto de los cuales procede amparo directo y en cuyo caso no pueden aplicarse las reglas del libro segundo de la Ley de Amparo, porque éste está diseñado —como antes se señaló y atinadamente lo dice el proyecto de la señora Ministra Luna Ramos— para el amparo indirecto.

A partir de estas premisas, considero que el artículo 217 de la Ley de Amparo, debe interpretarse en el sentido de que la demanda de amparo que se promueva contra actos distintos de las resoluciones emitidas por los tribunales agrarios que tengan por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva de la propiedad, posesión o disfrute de los derechos agrarios a un núcleo de población ejidal, podrá promoverse en — lo subrayo— en cualquier tiempo.

Siendo así la interpretación, entonces, el plazo para promover un juicio de amparo directo contra una resolución emitida por los tribunales agrarios —como es el caso que estamos viendo— es el genérico de quince días a que alude el artículo 21 de la Ley de Amparo, lo que se justifica si se toma en cuenta que los núcleos de población ejidal o comunal, los ejidatarios y los comuneros participan en el juicio agrario y, por tanto, tienen conocimiento cierto y preciso de la sentencia que se dicta en el juicio y tendrán oportunidad de promover el juicio de amparo en el plazo indicado.

En esa virtud, estimo que los agravios del recurrente, son infundados porque el artículo 217 de la Ley de Amparo, no contraviene —desde mi punto de vista— el artículo 17 constitucional; no obstante, como la interpretación del citado precepto legal trasciende al tema de la oportunidad del juicio de amparo, comparto la propuesta de revocar la sentencia de amparo directo, pero, para el efecto de que el colegiado estime que el artículo 217 de la Ley de Amparo, no rige para definir la oportunidad del juicio de amparo directo, sino que debe aplicarse —como antes dije— el plazo genérico de quince días. Muchas gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Valls Hernández. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Ministro Presidente. Debo iniciar aclarando que fui de los que manifestamos que los agravios eran inoperantes, y en esa medida, ésta es una causa que, según la jurisprudencia ha determinado, de desechamiento del recurso de revisión en amparo directo; no obstante, yo siempre he sido de la idea que las votaciones que se van dando de manera sucesiva nos van

obligando a participar en la temática subsecuente, y bajo esa perspectiva es que me permito expresar mi opinión en relación con el fondo del asunto.

Yo debo decir, en principio, que no comparto el proyecto; sin embargo, no por las razones de fondo que se han expresado, sino porque desde mi perspectiva, en el presente caso, los argumentos fundamentales que sustentan la concesión del amparo que propone el proyecto no están hechos valer de esa manera, en los agravios que plantea la empresa recurrente. Estamos en presencia de un amparo directo en revisión regido por el principio de estricto derecho, porque precisamente el recurrente no es de los sujetos protegidos, tanto por la Constitución como por la Ley de Amparo, ya se señalaba aquí que este juicio de amparo, de acuerdo con los transitorios de la reforma a la nueva Ley de Amparo, debe regirse conforme a la ley anterior a la que actualmente se encuentra en vigor.

Los argumentos fundamentales que sustentan la concesión del amparo, y que desde luego justifican en la lógica del proyecto la inconstitucionalidad del artículo 217 de la Ley de Amparo anterior, se basan fundamentalmente en esta evolución que ha tenido el sistema de protección agraria a los núcleos de población ejidal y comunal. Se hace un estudio muy completo y desde luego –como nos tiene acostumbrados la señora Ministra Luna Ramos– muy detallado y sustentado, en relación específicamente con la reforma de mil novecientos noventa y dos –a la que ya también se hizo referencia– y desde luego, al aspecto fundamental de esa reforma, en el sentido de modificar el régimen de propiedad de estas tierras comunales o ejidales, ya no establecer esta imprescriptibilidad, el hecho de que sean inalienables; en fin, se estableció que de esa reforma en adelante, la propiedad era propiamente del ejido y ya no una

propiedad como estaba establecida previamente, y consecuentemente que de esa reforma se establecen los tribunales o esta jurisdicción en materia agraria, que genera el cambio de que antes era solamente amparos contra autoridades meramente administrativas y con posterioridad a esta reforma ya tenemos amparos contra autoridades formalmente jurisdiccionales.

Estos argumentos, que desde luego insisto, el argumento es muy bien presentado y muy bien sustentado, me parece que no están hechos valer en los agravio de la revisión. En los agravios de la revisión, solamente se analiza el primero y con eso se estima suficiente para conceder el amparo, pero en los agravios de la revisión se alega en el primero de manera esencial, violación al artículo 17 constitucional, porque la empresa recurrente alega que se genera un estado de inseguridad jurídica, que ella ya tiene una sentencia, que incluso ha sido ejecutoriada por la propia autoridad responsable, y que con motivo de que no existe plazo para la interposición de amparo para este –ahora ya es núcleo de población ejidal– eso tiene como consecuencia que no se pueda ejecutar la sentencia que fue dictada a su favor en ese juicio.

Ya veíamos, en la sesión pasada, que han habido varios juicios de amparo promovidos en la secuela de este procedimiento, y lo que se sostiene esencialmente, en ese primer agravio, es que hay violación al artículo 17 constitucional, pero no se hace ninguna referencia a la reforma constitucional de mil novecientos noventa y dos y a la creación de Tribunales Unitarios Agrarios, y a este cambio que, desde la perspectiva del proyecto, justifica el que ya no se tomen las mismas medidas de protección para este grupo que tradicionalmente e históricamente ha sido considerado como vulnerable; así es que, y desde luego, ése es el agravio primero.

En el agravio segundo, la empresa recurrente alega esencialmente violación al artículo 13 constitucional porque considera que el artículo 217 es una ley privativa, porque sólo le da la oportunidad a estos núcleos de población de que no tengan un plazo para promover el amparo correspondiente.

Así es que yo —del análisis que hago de los agravios— no encuentro el asidero suficiente para poder desarrollar el estudio que se hace en el proyecto, y que justifica la concesión del amparo, partiendo de la inconstitucionalidad del precepto, no compartiría los razonamientos del proyecto porque —desde mi perspectiva, no haciendo un caso de suplencia de la queja deficiente— no podríamos hacer esa argumentación tan completa para llegar a la conclusión; partiendo de la base que, en este procedimiento, el sujeto que está protegido por la suplencia de la queja es precisamente la contraparte del que tenemos como recurrente aquí, creo que a esta empresa recurrente se le aplica el principio de estricto derecho, e insisto —desde mi perspectiva— los agravios no abordan estos puntos esenciales que concluyen con el sentido del proyecto. Por esta razón, no compartiría —de manera muy respetuosa— la conclusión del proyecto, y mi voto sería en contra del mismo. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. Quiero empezar comentando, porque es inevitable que nuestro régimen de protección a lo que conocemos como figura ejidal y comunal, deriva de las situaciones particulares que vivimos. Consecuentemente, se

estableció en el artículo 27 un régimen que es efectivamente de excepción en muchos aspectos, con el ánimo de proteger a grupos que se consideraban —en particular— que no tenían la capacidad para poderse organizar, y a partir de ahí, desarrollar todas sus capacidades; así nacen estas figuras, y así se protegen desde el principio en el artículo 27, y obviamente, esto ha tenido una evolución a lo largo del tiempo; no es lo mismo, y lo podemos observar en las múltiples reformas que ha tenido el artículo 27 en la materia, el texto original del que hoy tenemos. No obstante ello, me parece, respetando mucho el punto de vista técnico que mencionó el señor Ministro Pardo Rebolledo que, vuelvo a reconocerlo como debe ser en este Pleno, yo no lo tenía considerado y que lo reflexionaré, yo me quiero referir al fondo del asunto porque me parece muy importante, y obviamente, anticipo que no estoy de acuerdo con el proyecto. Me parece que hay un punto fundamental.

A fojas cuarenta y uno del proyecto, se señala: “por otra parte, conviene precisar que en esa época” —me imagino que estamos hablando de mil novecientos setenta y uno para acá, porque es el desarrollo del proyecto— “el artículo 27 de nuestra Constitución Federal establecía que las tierras ejidales eran inalienables, imprescriptibles e inembargables, quedando prácticamente el ejido como una institución intocable”; éste era el estado de cosas que prevalecían. A partir de este presupuesto es que se construyen todos los demás argumentos; entra la jurisdicción agraria especializada que se introdujo con la reforma de enero de mil novecientos noventa y dos, que realmente se procesó en noventa y uno, y se hace la construcción que tiene el proyecto.

En primer lugar, quiero referirme a algo que está en el proyecto, pero que es muy importante subrayar. El artículo 217 de la Ley de Amparo abrogada, señala: “la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo 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 un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal”. La protección es al núcleo de población ejidal o comunal, no a otras formas que hoy tenemos en la Constitución.

Con todo respeto, yo no encontré en la revisión que hice de este tema, que la Constitución, salvo en su texto original que hablaba de que las tierras de repartimiento serían inalienables, en ningún otro texto en la Constitución, por lo menos de setenta y uno a la fecha, se hablara de estas características, se hablaba de su protección, y fue en las leyes en donde se estableció. Me parece que esto es fundamental, estos dos aspectos para llegar a una conclusión.

Actualmente, siguen teniendo esas características, lo que es la propiedad del núcleo de población ejidal. Si ustedes ven, en la vigente Ley Agraria, en el artículo 63, y siguientes, que habla de las tierras de asentamientos humanos, referidas a los núcleos, dice: “Las tierras destinadas al asentamiento humano, integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal. Se dará la misma protección a la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, y a las demás áreas reservadas para el asentamiento”.

El artículo 64, dice: “Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano, conforman el área irreductible del ejido, y son: inalienables, imprescriptibles e inembargables”, salvo lo previsto, hay una situación de excepción, bajo un régimen muy especial que no cambia el

sentido, pero no sólo eso. En el artículo 73, se señala lo que es relacionado con las tierras de uso común: “Las tierras ejidales de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido, y están conformadas por aquellas tierras que no hubiesen sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas”, que ésta es una de las excepciones que se introdujo con la reforma de enero de noventa y dos.

Dice el artículo 74: “La propiedad de la tierra de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable”. Si estamos al texto constitucional, ya se subrayó, no voy a repetir, se establece el mismo régimen de protecciones, pero subrayado. Durante el proceso legislativo de la reforma constitucional, en todos los documentos desde la iniciativa, en los dictámenes y en las discusiones, se dijo claramente: que en la reforma, lo que pretendiera modernizar la propiedad de estas formas de organización, y dar una mayor libertad para que los que formaran parte de esos núcleos, pudieran eventualmente inclusive tener la propiedad de su parcela, y se estableció todo un régimen alrededor de ello. Pero el núcleo de población, se dijo reiteradamente que seguiría y debería ser protegido porque es esencial a lo que hoy sigue siendo un tema fundamental en el Estado mexicano. Hay varias referencias, no los voy a cansar, simplemente estoy diciendo por qué estoy en contra del proyecto en relación a ese punto concreto.

El hecho de que se haya transferido la función de resolver los conflictos del Ejecutivo a tribunales especializados, se explica claramente, y se dice que ya no se puede mantener ese sistema en donde era el propio Ejecutivo el que resolvía; y consecuentemente, debe crearse un sistema organizado de justicia agraria. Me parece –con todo respeto– que esto no tiene

nada que ver con la protección al núcleo como lo señala hoy la Ley Agraria, y expresamente, derivado del precepto constitucional por supuesto. Insisto, no pude encontrar, salvo en el texto original, ninguna referencia a estas características en los textos constitucionales posteriores a esta fracción. Siempre fue en la ley, en donde se les dio la debida protección derivada de lo que expresamente se señaló que tenía por objetivo la reforma de noventa y uno, noventa y dos, lo que pretendió fue modernizar la propiedad, pero de ninguna manera eliminar la protección a los núcleos de población agrarios, que son los comunales y los ejidales.

Consecuentemente, bajo este marco constitucional y legal, no me parece que haya ninguna razón para cambiar un criterio inveterado en este sentido de este Pleno, no encuentro ni en los trabajos previos que se hicieron en la materia, ni en los trabajos legislativos, ni siquiera en el proyecto el asidero para sostener que constitucionalmente se les privó de esa protección; consecuentemente, por estas razones yo estimo que el artículo 217 de la Ley de Amparo que protege exclusivamente al núcleo de población, no tiene ningún vicio de constitucionalidad. De hecho, la nueva Ley de Amparo nos introduce una modalidad, y como bien decía el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, y coincido con él, dado que el constituyente delegó en el legislador esa protección, el legislador ahora ha considerado que ante las nuevas circunstancias cambia ese término que antes existía. Consecuentemente, no lo veo en el sentido como alguna vez he escuchado, de que esto era precisamente para cambiar aquello; no es cierto, es precisamente para adecuar una legislación a nuestra realidad actual.

Consecuentemente, por estas razones y muchas de las que se han sostenido en intervenciones previas, estoy en contra del

proyecto que se nos ha presentado. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro don Fernando Franco. Señoras y señores Ministros, me han pedido el uso de la palabra el señor Ministro Arturo Zaldívar, la señora Ministra Olga María Sánchez Cordero, el señor Ministro Luis María Aguilar, de las sesiones que teníamos programadas para hoy lunes veinticinco, hemos ya desahogado la privada extraordinaria, y ahora voy a levantar la sesión pública ordinaria para dar paso a un breve receso y hacernos cargo de la sesión privada ordinaria número 61, con los proyectos de resolución de revisiones administrativas que tenemos, repartidos y programados con anterioridad.

Así pues, los convoco a la pública ordinaria que tendrá verificativo el día de mañana, inmediatamente después de que concluya la sesión solemne pública donde rendirá su informe el Presidente del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación. Están convocados, señoras y señores Ministros, a las horas y fechas acostumbradas. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 12:55 HORAS)