

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019
ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL QUINTO
TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO Y
EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL
VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO**

PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIO: MANUEL POBLETE RÍOS
Colaboró: Marco Antonio Valencia Alvarado

Vo. Bo.
MINISTRO

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de ocho de mayo de dos mil diecinueve.

VISTO el expediente relativo a la contradicción de tesis 35/2019, y

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Denuncia de origen. Mediante oficio 95/2019 enviado a esta Suprema Corte el treinta de enero de dos mil diecinueve, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito remitió la versión digitalizada de la ejecutoria emitida por ese órgano jurisdiccional en el incidente de suspensión (revisión) 337/2018, en la que denunció una posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado en dicha resolución y el sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito al resolver el incidente de suspensión (revisión) 258/2017 que dio origen a la tesis aislada XXI.2º.P.A.27 A (10ª.), titulada “EJIDATARIOS O COMUNEROS. CUANDO ACUDEN AL JUICIO CONSTITUCIONAL EN LO INDIVIDUAL EN DEFENSA DE SUS BIENES AGRARIOS, ESTÁN EXENTOS DE EXHIBIR GARANTÍA PARA QUE SURTA EFECTOS LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA DEL ACTO RECLAMADO (INTERPRETACIÓN AMPLIA Y PRO PERSONA DEL ARTÍCULO 132, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO)”.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

SEGUNDO. Admisión en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por acuerdo de uno de febrero de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la contradicción de tesis denunciada; ordenó su registro con el número 35/2019; señaló que por razón de la materia (administrativa) la competencia para conocer del asunto correspondía a la Segunda Sala de este Alto Tribunal, y lo turnó a la Ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I.

TERCERO. Avocamiento. En acuerdo de dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de esta Segunda Sala determinó el avocamiento de esta para conocer el asunto.

CUARTO. Discusión en Sala y retorno. En sesión de veinte de marzo de dos mil diecinueve, esta Sala discutió el proyecto presentado por el Ministro ponente –en el que se proponía declarar inexistente la contradicción– y por mayoría de tres votos¹ determinó desechar el proyecto, ordenándose su retorno al Ministro José Fernando Franco González Salas.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver esta denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo,² de la Constitución Política de los

¹ De los Ministros Laynez Potisek, Franco González Salas y Pérez Dayán, contra el voto del Ministro Medina Mora I.

² “**Art. 107.**

...

Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer”.

Esta Suprema Corte ha interpretado este precepto en el sentido de que las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito deben ser resueltas por este Alto Tribunal, tal como se advierte de la tesis P.I/2012 (10ª.), titulada “**CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 1, página 9, con número de registro 2000331.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo,³ y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁵ en virtud de que versa sobre la posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados de diferentes circuitos y se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO. Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, ya que fue formulada por los magistrados del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito al resolver el incidente de suspensión (revisión) 337/2018, el cual constituye uno de los criterios contendientes en esta denuncia de contradicción, razón por la que se actualiza el supuesto previsto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.⁶

³ **Artículo 226.** *Las contradicciones de tesis serán resueltas por:*

...

II. El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los tribunales colegiados de diferente circuito; y

...”.

⁴ **ARTICULO 21.** *Corresponde conocer a las Salas:*

...

VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los tribunales colegiados de circuito con diferente especialización, para los efectos a que se refiere la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

...”.

⁵ **PRIMERO.** *Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:*

La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y

La Segunda Sala conocerá de las materias administrativa y del trabajo”.

TERCERO. *Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito”.*

⁶ **Artículo 227.** *La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:*

...

II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el Procurador General de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron”.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

TERCERO. Antecedentes y criterios contendientes. Con el fin de verificar la posible existencia de la contradicción de criterios denunciada, es menester reseñar los antecedentes de los casos concretos, así como las consideraciones sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en las ejecutorias respectivas.

I. Criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 258/2017

I.1. Juicio agrario de origen. Fernando Roque Sánchez, Eladio Roque Cruz y Jesús García Mercado, en su carácter de ejidatarios del núcleo agrario denominado “Agua de Correa”, del Municipio de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, promovieron interdicto para retener la posesión de diversos predios (pertenecientes a una misma parcela identificada con el número 677 del ejido en cuestión) respecto de los cuales dijeron no contar con certificado parcelario. Hicieron depender su derecho del hecho consistente en que, según su dicho, han usufructuado esos terrenos por más de diez años.⁷

El juicio fue radicado bajo el expediente 459/2016, del índice del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 52, con residencia en Zihuatanejo, Guerrero, el que previa sustanciación y admisión otorgó una medida cautelar para el efecto de que se mantuvieran las cosas en el estado que guardaban, precisando que los litigantes en ese asunto debían abstenerse de modificar la naturaleza o destino de las tierras de que se trata.

⁷ Los actores acreditaron tener reconocido el carácter de ejidatarios (y ser titulares de otras parcelas) y señalaron no contar con certificado o documento alguno que acreditara su posesión sobre la parcela en litigio, ya que en una Asamblea Especial celebrada en el año dos mil tres se les dijo que en ese momento ya no se podían asignar, pero que sus derechos se habían dejado a salvo y que dicha situación quedaría subsanada en la siguiente Asamblea General de Ejidatarios celebrada con formalidades especiales. Sin embargo, al no haber sido convocados a la asamblea celebrada para la asignación de dichas parcelas, y al haberse presentado distintos actos perturbatorios en su posesión, que llegaron a las agresiones físicas y verbales, decidieron presentar diversos escritos ante el Comisariado Ejidal en el mes de mayo de dos mil dieciséis.

Posteriormente, el Comisariado Ejidal, por conducto de su presidente, dio respuesta a cada uno de los quejosos con un documento denominado “constancia de no posesión” y les invitó a asistir a la próxima asamblea ordinaria, para hacer valer lo que a su interés conviniera respecto a su solicitud de derechos de posesión.

Ante la respuesta dada por el presidente del Comisariado Ejidal, aunado a la incertidumbre de cuándo se efectuaría la Asamblea General de Ejidatarios con formalidades especiales, y a los actos perturbatorios de su posesión, los promoventes demandaron el interdicto para retener la posesión de sus parcelas.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

Asimismo, se requirió a los promoventes para que exhibieran los planos individuales relativos a las superficies reclamadas, a fin de que el Tribunal Agrario decretara la medida precautoria para el efecto de que se requiriera al Comisariado Ejidal y al Registro Agrario Nacional se abstuvieran de llevar a cabo la enajenación o inscripción de documento alguno relacionado con las superficies reclamadas por los accionantes, precisando que tal medida precautoria se decretaba hasta en tanto se resolviera en definitiva la controversia agraria planteada.

Al contestar la demanda, los representantes del Ejido demandado hicieron saber al Tribunal Agrario que la parcela controvertida (número 677) ya había sido delimitada y asignada a diversos ejidatarios del núcleo agrario, con base en las sentencias que obraban en el archivo del Tribunal dentro de los expedientes agrarios 568/2015 al 662/2015 y del 99/2016 al 196/2016.

I.2. Juicio de amparo indirecto. Al enterarse de la existencia de las controversias agrarias señaladas en la audiencia, los actores promovieron juicio de amparo indirecto en el que reclamaron todo lo actuado en los juicios agrarios antes referidos, así como la falta de notificación de la Asamblea General de Ejidatarios de fecha trece de diciembre de dos mil quince, y las consecuencias jurídicas producidas por estos actos.

En su demanda, los quejosos solicitaron la suspensión para el efecto de que se mantuvieran las cosas en el estado en que se encontraban y no se expidiera certificado parcelario alguno a quienes promovieron las controversias agrarias de donde derivan los actos reclamados.⁸

El amparo indirecto se turnó al Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Guerrero, órgano en el que se registró con el número 319/2017.

⁸ Cfr. Pie de página 21 (página 58) de la sentencia dictada en el incidente en revisión 258/2017; foja 97 del presente expediente.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

La Juez del conocimiento negó la suspensión provisional y la definitiva, al considerar que los quejosos no habían acreditado su interés jurídico –ni siquiera de forma indiciaria–, en virtud de que no exhibieron documento idóneo para demostrar la titularidad de las parcelas en litigio; por el contrario, de los documentos que adjuntaron al sumario –en especial de las constancias de “no posesión”–, se desprendía que el Comisariado Ejidal no les había reconocido la posesión de las tierras en cuestión y, por ende, que la parcela 677 seguía perteneciendo al núcleo ejidal.

I.3. Recurso de revisión incidental. Inconformes con la negativa de la suspensión, los quejosos presentaron recurso de revisión en el que sostuvieron que con esa determinación la Juez de Distrito había resuelto el fondo del juicio de amparo.

El recurso quedó radicado con el número 258/2017 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, quien previo el trámite respectivo, dictó sentencia en la que declaró fundado el único agravio formulado y revocó la resolución recurrida al considerar, en esencia, lo siguiente:

- Del análisis de las actuaciones que integran el juicio agrario 459/2016 (relativo al interdicto para retener la posesión), ofrecido como prueba por los promoventes, se advierte al menos de forma presuntiva o indiciaria el interés jurídico que tienen los quejosos para solicitar la medida cautelar respecto de las consecuencias jurídicas de los actos reclamados.⁹

⁹ Al respecto se tomó en consideración que los quejosos habían promovido ante el Tribunal Agrario un interdicto para retener la posesión de las parcelas que defienden y que se encuentran inmersas en la parcela número 677; que son las mismas por las que se solicitó la suspensión definitiva en el juicio de amparo.

También se precisó que el órgano jurisdiccional agrario, mediante acuerdo de siete de octubre de dos mil dieciséis, al proveer respecto de la medida precautoria solicitada, había determinado concederla para el efecto de que se mantuvieran las cosas en el estado que guardaban, precisando que los litigantes en ese asunto debían abstenerse de modificar la naturaleza de las tierras en conflicto, las cuales, de acuerdo con el acta de asamblea exhibida por los actores en copia certificada, constituían tierras parceladas y para ello debían ser utilizadas.

Asimismo, se tomó en consideración que como los actores exhibieron los planos individuales que ilustran las superficies reclamadas, el Tribunal Agrario decretó la medida precautoria en términos del artículo 166 de la Ley Agraria, para el efecto de que se requiriera al Comisariado Ejidal y al Registro Agrario Nacional, que se abstuvieran de llevar a cabo la expedición de documento alguno relativo a la inscripción de enajenación o registro alguno sobre las superficies en cuestión, precisando que tal medida precautoria se decretaba hasta en tanto se resolviera en definitiva la controversia agraria planteada.

- De la interpretación sistemática de los artículos 128¹⁰ y 138¹¹ de la Ley de Amparo se advierte que la concesión de la suspensión procede, en principio, cuando la solicite el quejoso y con su otorgamiento no se cause perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; y reunidos esos requisitos, debe efectuarse un análisis ponderado sobre la apariencia del buen derecho.
- En el caso se encuentran satisfechos los requisitos necesarios para el otorgamiento de la suspensión, pues los quejosos solicitaron expresamente la suspensión de las consecuencias jurídicas de los actos reclamados, sin que se advierta que con su concesión se pueda causar perjuicio al interés social, o se contravengan disposiciones de orden público.
- Además, al constituir los actos reclamados todo lo actuado en los juicios agrarios reclamados, incluyendo la falta de emplazamiento, la sentencia dictada y su ejecución, la falta de notificación de la Asamblea General de Ejidatarios de trece de diciembre de dos mil quince, y de

¹⁰ “**Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

I. Que la solicite el quejoso; y

II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.

Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva”.

¹¹ “**Artículo 138.** Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, en su caso, acordará lo siguiente:

I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;

II. Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y

III. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes”.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

manera destacada las consecuencias jurídicas de los actos reclamados, lo cual se traduce en la inminente ejecución de tales sentencias definitivas, determinación cuya ejecución necesariamente implica la desocupación y entrega de las parcelas que defienden los quejosos; es inminente que la orden de lanzamiento que se llegue a emitir en la ejecución estará dirigida a los quejosos y traerá como consecuencia su desposeimiento de las tierras en conflicto, lo cual evidencia que se satisfacen los requisitos establecidos por el artículo 128 de la Ley de Amparo.

- Al encontrarse satisfechos los requisitos para la concesión de la suspensión solicitada, deben establecerse los efectos de la medida cautelar, con base en lo dispuesto en el artículo 147 de la Ley de Amparo,¹² los cuales se constriñen a que las cosas se mantengan en el estado en que se encontraban al momento en que se resolvió sobre la suspensión definitiva (once de mayo de dos mil diecisiete), lo que implica que las sentencias ejecutoriadas dictadas en los juicios agrarios impugnados no podrán ejecutarse hasta en tanto se resuelva respecto de la constitucionalidad de los actos reclamados, en términos de lo dispuesto por el artículo 153 de la Ley de Amparo.¹³
- Finalmente, el Tribunal Colegiado señaló que en el caso no era procedente exigir garantía alguna a los recurrentes para que surtiera efectos la medida cautelar solicitada, habida cuenta que de conformidad con el artículo 132 de la Ley de Amparo,¹⁴ la suspensión

¹² **Artículo 147.** *En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.*

Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo”.

¹³ **Artículo 153.** *La resolución en que se niegue la suspensión definitiva deja expedita la facultad de la autoridad responsable para la ejecución del acto reclamado, aunque se interponga recurso de revisión; pero si con motivo del recurso se concede, sus efectos se retrotraerán a la fecha del auto o interlocutoria correspondiente, siempre que la naturaleza del acto lo permita”.*

¹⁴ **Artículo 132.** *En los casos en que sea procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero y la misma se conceda, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no obtuviere sentencia favorable en el juicio de amparo.*

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

concedida a los “núcleos de población” no requerirá de garantía para que surta sus efectos.

Cabe destacar que el Tribunal Colegiado (haciendo una interpretación *pro persona*), consideró que el artículo 132, último párrafo, de la Ley de Amparo, en la parte relativa a que los “núcleos de población” no requerirán de garantía para que surta sus efectos la suspensión, debe entenderse referida a la connotación que de “materia agraria” da el artículo 107, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución General, es decir, a los casos en que se reclaman por ejidos, núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o ejidatarios o comuneros en lo individual, actos que tengan o puedan tener como consecuencia privarlos de la propiedad, posesión o disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes.

Asimismo, se señaló que si el legislador previó exentar a los “núcleos de población” de exhibir garantía para que surta efectos la suspensión, cuando los mismos se integran por un conglomerado, sea de ejidatarios o comuneros, según sea el régimen ejidal o comunal, por mayoría de razón debe exentarse de exhibir tal garantía a los ejidatarios o comuneros en lo individual cuando acuden al amparo en defensa de sus bienes agrarios, lo cual se concluye atendiendo a una interpretación más amplia, a favor de la persona, del mencionado artículo 132 de la Ley de Amparo.

El criterio adoptado en esta resolución en torno a la interpretación del último párrafo del artículo 132 de la Ley de Amparo dio lugar a la tesis XXI.2o.P.A.27 A (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación en mayo de dos mil dieciocho, tomo II, página dos mil quinientos cincuenta y uno, con el rubro y texto siguientes:

"EJIDATARIOS O COMUNEROS. CUANDO ACUDEN AL JUICIO CONSTITUCIONAL EN LO INDIVIDUAL EN DEFENSA DE SUS BIENES AGRARIOS, ESTÁN EXENTOS DE EXHIBIR GARANTÍA PARA QUE SURTA

Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero interesado que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

La suspensión concedida a los núcleos de población no requerirá de garantía para que surta sus efectos”.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

EFFECTOS LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA DEL ACTO RECLAMADO (INTERPRETACIÓN AMPLIA Y PRO PERSONA DEL ARTÍCULO 132, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO). El precepto mencionado establece que la suspensión concedida a los "núcleos de población" no requerirá de garantía para que surta sus efectos. De tal suerte que, lo dispuesto en dicho numeral, debe entenderse referido a la connotación que de materia agraria da el artículo 107, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, a los actos que se reclaman, por ejidos, núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o ejidatarios o comuneros, en lo individual, aquellos que tengan o puedan tener como consecuencia privarlos de la propiedad, posesión o disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes. Interpretación de la norma citada, que se hace en atención al principio pro persona, previsto en el artículo 1o., párrafo segundo, de la Constitución Federal. Ello, porque si el legislador previó exentar a los "núcleos de población" de exhibir garantía para que surta efectos la suspensión, cuando éstos se integran por un conglomerado, sea de ejidatarios o comuneros, según sea el régimen ejidal o comunal, más aún debe exentarse de exhibir esa garantía a los ejidatarios o comuneros, en lo individual, cuando acuden al amparo en defensa de sus bienes agrarios, lo cual se concluye atento a una interpretación más amplia a favor de la persona, del artículo 132 mencionado".

II. Criterio sostenido por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 337/2018

II.1. Juicio agrario de origen. Ma. Esperanza Murguía Montes, ejidataria del núcleo de población El Jazmín, municipio de San Gabriel, Jalisco, y titular de la parcela 364 de ese ejido, presentó demanda agraria a efecto de que se reconociera una servidumbre legal de paso que atraviesa la parcela 365, cuyo titular es Pedro Ávalos Chávez.

Esa demanda dio origen al juicio agrario 324/2017, del índice del Tribunal Unitario Agrario del Distrito Cincuenta y Tres, con sede en Ciudad Guzmán, Jalisco.

En este juicio agrario, mediante acuerdo de veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, el Magistrado del Tribunal Unitario Agrario decretó una medida cautelar a favor de Ma. Esperanza Murguía Montes, en los siguientes términos:

"...se decreta medida cautelar para el único efecto de que se le permita a MA. ESPERANZA MURGUÍA MONTES acceder, de manera provisional, a su parcela por la superficie materia de la litis; en tales condiciones, se ordena a PEDRO ÁVALOS CHÁVEZ, que permita acceder a la accionante a la parcela número 364, por la parcela

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

365, hasta en tanto se resuelva en definitiva este asunto, apercibiéndolo que de no acatar esta medida, se le aplicarán los medios de apremio que se establecen en el artículo 59, del supletorio Código Federal de Procedimientos Civiles, siendo de resaltarse que dicha medida precautoria no prejuzga sobre la procedencia de las pretensiones de la actora y surtirá efectos una vez que la parte actora exhiba a este Unitario, mediante billete de depósito, la cantidad de \$20,000.00 (veinte mil pesos 00/100 moneda nacional), que este órgano jurisdiccional le fija como garantía por la medida precautoria supraindicada...”

II.2. Juicio de amparo indirecto. En desacuerdo con la medida cautelar concedida por el Tribunal Unitario Agrario, el ejidatario Pedro Ávalos Chávez –titular de la parcela 365– demandó el amparo y la protección de la justicia federal y solicitó la suspensión de tal acto.

Dicha impugnación dio origen al juicio de amparo 744/2018, tramitado ante el Juzgado Primero de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco.

El ocho de marzo de dos mil dieciocho, la Juez Federal aperturó el incidente y concedió la suspensión provisional del acto reclamado.

El trece de julio de dos mil dieciocho, la Juez de Distrito concedió la suspensión definitiva respecto de la servidumbre de paso que, como medida cautelar, se estableció en el juicio agrario 324/2017, tramitado ante el Tribunal Unitario Agrario del Distrito Cincuenta y Tres. Asimismo, la Juez de Distrito fijó discrecionalmente la cantidad de \$20,000.00 (veinte mil pesos 00/100 moneda nacional) como garantía para que surtiera efectos la medida cautelar, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 132 de la Ley de Amparo.

II.3. Recurso de revisión incidental. Inconforme con la resolución dictada con motivo de la suspensión definitiva, el ejidatario quejoso interpuso un recurso de revisión, en el que adujo, como único agravio, que la interlocutoria resultaba ilegal en la parte en que se estableció una garantía por \$20,000.00 (veinte mil pesos 00/100 moneda nacional), pues la Juez de Distrito perdió de vista que dicha cantidad resultaba excesiva, toda vez que el agraviado es una

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

persona de setenta y ocho años, sin ingresos propios y, por ende, con una capacidad económica precaria.

El recurso fue turnado al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, quien lo admitió y radicó con el número 337/2018.

En la sentencia dictada el seis de diciembre de dos mil dieciocho, se resolvió modificar la sentencia incidental recurrida en razón de los siguientes argumentos:

- En suplencia de la queja, de conformidad con el artículo 79, fracción IV, de la Ley de Amparo, resultan fundados los agravios del recurrente en tanto que la garantía fijada en \$20,000.00 (veinte mil pesos 00/100 moneda nacional) resulta excesiva. Ello, toda vez que si bien el artículo 132, segundo párrafo, de la referida ley, establece que cuando la suspensión pueda afectar derechos del tercero interesado que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional deberá fijar discrecionalmente el importe de la garantía, también lo es que tal dispositivo confiere al juzgador la atribución de ponderar las situaciones de hecho que constituyen el entorno de quien solicita la suspensión del acto reclamado, a fin de evitar que el monto a garantizar resulte excesivo, lo que en el presente caso se traduce en otorgarle a la parte agraviada la mayor protección posible en atención a su clara desventaja social, que deriva de que: a) Pedro Ávalos Chávez es ejidatario del núcleo de población El Jazmín, municipio de San Gabriel, Jalisco; b) el quejoso es un adulto mayor con setenta y ocho años de edad; y c) en su demanda de amparo, el agraviado manifestó no contar con ingresos propios, y tener una capacidad económica precaria.
- Por tales razones, se consideró que debían llevarse a cabo las medidas materiales y jurídicas necesarias que atendieran a la mayor protección del quejoso, en apego a su especial condición de vulnerabilidad, conforme a las disposiciones constitucionales y legales aplicables. En atención a lo anterior, se determinó que lo que procedía era modificar la resolución recurrida únicamente en la parte en que se estableció el

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

monto de la garantía que debía otorgar el quejoso como requisito de efectividad de la suspensión en el juicio de amparo, para fijarla discrecionalmente en \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 moneda nacional), la cual debía exhibirse en los términos establecidos en la propia resolución sujeta a revisión.

- Posteriormente se señaló que no pasaba inadvertido que en relación con el problema jurídico planteado por el quejoso –en su carácter de ente tutelado– existía un criterio más benéfico sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito –en la tesis XXI.2o.P.A.27 A (10a.)–, en el que se estableció que la exención prevista en el último párrafo del artículo 132 de la Ley de Amparo en favor de los núcleos de población comunal o ejidal –que los releva de la obligación de exhibir garantía para que surta efectos la suspensión, por identidad de razón debe extenderse a los ejidatarios o comuneros en lo individual, cuando éstos acuden al amparo en defensa de sus bienes agrarios.¹⁵
- Sin embargo, el Tribunal Colegiado del conocimiento advirtió expresamente que no compartía dicho criterio, ya que, a su consideración, no existía base legal para hacer extensivo el beneficio citado, pues en los casos en que el legislador federal estimó que los ejidatarios y comuneros debían recibir el mismo trato que los núcleos de población, así lo estableció expresamente en el texto legal.¹⁶
- En consecuencia, consideró que:
“[...] la exención establecida en el último párrafo del artículo 132, de la Ley de Amparo, únicamente opera en favor de los núcleos de población, lo cual encuentra justificación en la defensa que éstos hacen de la propiedad o los derechos colectivos del conglomerado ejidal o comunal; mientras que tratándose de ejidatarios o comuneros en particular, éstos defienden un interés propio, por lo que en estos casos, corresponde

¹⁵ La tesis invocada por el Tribunal Colegiado en cuestión es aquella que se relató en el apartado anterior y que contiene en la presente contradicción.

¹⁶ Como ejemplo, el Tribunal hizo alusión al artículo 110 de la Ley de Amparo, del cual –dijo– se desprende que, por disposición expresa, los núcleos de población comunal o ejidal y los ejidatarios o comuneros reciben un mismo trato procesal, al eximirlos a ambos de la exigencia de exhibir copias para la tramitación del juicio de amparo. Con lo que se corrobora la afirmación consistente en que las exenciones deben estar expresamente consignadas en el ordenamiento legal.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

al Juez de Distrito hacer uso de otras herramientas para advertir si existen condiciones de pobreza, marginación o desventaja social –tal como se realizó en el presente asunto– para que de ser procedente otorgar la suspensión del acto reclamado, el Juez de Distrito fije el monto de la garantía sobre una base objetiva cuando esto sea posible, de manera que esta atribución, aun siendo discrecional, no resulte arbitraria o excesiva”.

- En atención a estos argumentos, el Tribunal Colegiado insistió en que no se compartía la tesis XXI.2º.P.A.27 A (10ª.), y en consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 226, fracción II y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, procedió a denunciar esta diferencia de criterios ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que resolviera la posible contradicción existente.

CUARTO. Existencia de la contradicción. Con el propósito de determinar si existe la contradicción de criterios denunciada, es menester destacar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para que se actualice la contradicción de tesis basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.

En efecto, tal como se advierte de la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010¹⁷, el Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido que la existencia de la contradicción

¹⁷ La jurisprudencia de referencia es de rubro y texto siguientes: **“CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.** De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan “tesis contradictorias”, entendiéndose por “tesis” el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: “CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse si esa variación o diferencia incidió o fue determinante para resolver el problema jurídico en cuestión, esto es, si los aspectos que varían son meramente secundarios o accidentales de tal forma que, al final, en nada modifican la situación examinada por el tribunal colegiado de circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen, entonces debe considerarse que no son relevantes para la existencia de la contradicción.

En tal virtud, si las cuestiones fácticas diferentes influyeron o fueron trascendentales para que cada órgano jurisdiccional asumiera una posición jurídica distinta, ya sea porque los criterios jurídicos se construyeron a partir de dichos elementos particulares o porque la legislación aplicable en cada caso en particular da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no podrá configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único, ni sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto.

Lo anterior, pues si bien las particularidades podrían dilucidarse al resolverse la contradicción de tesis –mediante aclaraciones–, ello sería viable solamente cuando el criterio que prevaleciera fuera único y aplicable a los razonamientos contradictorios de todos los órganos participantes.

EXISTENCIA.", al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que "al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes" se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en "diferencias" fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución". Datos de localización: Novena Época. Registro: 164120. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, Agosto de 2010. Materia(s): Común. Tesis: P./J. 72/2010. Página: 7.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

Sin embargo, si las cuestiones fácticas diferentes no trascendieron a la solución jurídica de la problemática, sino que fueron accesorias, sí se podrá configurar la contradicción de tesis.

Hechas las precisiones anteriores, conviene determinar los elementos fácticos y jurídicos que los tribunales contendientes consideraron en sus resoluciones respectivas.

Así, tenemos que:

- a) El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito –al resolver el incidente de suspensión (revisión) 258/2017– sostuvo, en lo que aquí interesa, que cuando los ejidatarios acuden en lo individual al juicio constitucional, en defensa de sus bienes o derechos agrarios, están exentos de exhibir garantía para que surta efectos la suspensión definitiva del acto reclamado, de conformidad con el artículo 132, último párrafo, de la Ley de Amparo.

Para arribar a ese criterio señaló que el referido precepto, cuando dispone que los “núcleos de población” no requerirán de garantía para que surta sus efectos la suspensión, debe entenderse referido no solo a los núcleos de población, sino a todos los sujetos protegidos por la “materia agraria”, entendida dentro del contexto que da el artículo 107, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución General, es decir, para todos los casos en que se reclaman por ejidos, núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o ejidatarios o comuneros en lo individual, actos que tengan o puedan tener como consecuencia privarlos de la propiedad, posesión o disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes.

En este sentido, el mencionado órgano jurisdiccional consideró que si el legislador previó exentar a los “núcleos de población” de exhibir garantía para que surta efectos la suspensión, y aquellos se integran por un conglomerado, sea de ejidatarios o comuneros, según sea el régimen ejidal o comunal, por mayoría de razón debe exentarse de exhibir tal

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

garantía a los ejidatarios o comuneros en lo individual cuando acuden al amparo en defensa de sus bienes agrarios, lo cual se concluye atendiendo a una interpretación más amplia, a favor de la persona, del mencionado artículo 132 de la Ley de Amparo.

Del criterio anterior derivó la tesis XXI.2º.P.A.27 A (10ª.), titulada “EJIDATARIOS O COMUNEROS. CUANDO ACUDEN AL JUICIO CONSTITUCIONAL EN LO INDIVIDUAL EN DEFENSA DE SUS BIENES AGRARIOS, ESTÁN EXENTOS DE EXHIBIR GARANTÍA PARA QUE SURTA EFECTOS LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA DEL ACTO RECLAMADO (INTERPRETACIÓN AMPLIA Y PRO PERSONA DEL ARTÍCULO 132, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO)”.

- b) Por su parte, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito –al resolver el incidente de suspensión (revisión) 337/2018– sostuvo expresamente que no compartía el criterio contenido en la tesis XXI.2º.P.A.27 A (10ª.), ya que la exención establecida en el artículo 132, último párrafo, de la Ley de Amparo, opera únicamente en favor de los núcleos de población en atención a que la defensa que hacen este tipo de entes cuando acuden al amparo es de la propiedad o derechos colectivos de todo el conglomerado ejidal o comunal, mientras que los ejidatarios o comuneros en particular, al acudir al amparo, defienden un interés propio, y por tanto, en estos casos, corresponde al Juez de Distrito hacer uso de otras herramientas para advertir si existen condiciones de pobreza, marginación o desventaja social para que, de ser procedente la suspensión, fije el monto de la garantía sobre una base objetiva, cuando esto sea posible, de manera que esta atribución, aun siendo discrecional, no resulte arbitraria o excesiva.

De la lectura que se realiza a las ejecutorias en contradicción, y en específico a los apartados antes referidos, se advierte que los criterios sostenidos por los tribunales referidos derivaron de juicios de amparo promovidos por

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

ejidatarios en lo individual, quienes a su vez solicitaron se les concediera la suspensión de los actos reclamados, cuyos efectos tendrían consecuencias respecto de otros ejidatarios y demás sujetos de derecho agrario.

Y en este contexto, los dos Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron sobre la misma cuestión jurídica:

- Determinar si en los casos en que un ejidatario promueve amparo y solicita la suspensión para que no se afecten sus derechos agrarios, puede exigírsele garantía para que surta efectos la suspensión o si debe exentársele de tal requisito aplicándole extensivamente el último párrafo del artículo 132 de la Ley de Amparo que dispone que “la suspensión concedida a los núcleos de población no requerirá de garantía para que surta sus efectos”.

Por lo tanto, debe concluirse que sí existe la contradicción de tesis denunciada.

Sin que obste a lo anterior que la litis en los juicios agrarios de los que derivaron los criterios contendientes haya sido diversa, ya que ello no trascendió al momento en que los Tribunales Colegiados se pronunciaron sobre la aplicabilidad del artículo 132, último párrafo, de la Ley de Amparo, en favor de los ejidatarios (quejosos) en lo individual.

Tampoco es óbice que el criterio emitido al respecto por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito –al resolver el incidente de suspensión (revisión) 337/2018– se haya efectuado en suplencia de la deficiencia de los agravios, ni que el estudio respectivo se haya realizado después de haberse pronunciado sobre los agravios relacionados con el monto de la garantía, ya que con independencia de que el orden de estudio seguido por el referido Tribunal haya sido correcto o no, lo cierto es que el análisis de la cuestión relativa a la posibilidad de exigir a un ejidatario el otorgamiento de una garantía para que surtiera efectos la suspensión, constituía un presupuesto procesal que debía analizarse necesariamente en

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

ese caso, y por ende, tal pronunciamiento constituyó una consideración total del fallo en contradicción.

QUINTO. Estudio de fondo. A efecto de resolver el punto de contradicción precisado anteriormente, esta Sala considera conveniente hacer un análisis histórico-evolutivo de las reformas constitucionales y legales relacionadas con el amparo en materia agraria, con la figura de la suspensión de los actos reclamados, el otorgamiento de garantía, y con el grado de tutela que se ha dado a los diversos sujetos colectivos (núcleos ejidales y comunales) e individuales (ejidatarios, comuneros, etcétera) al respecto.

I. **Evolución constitucional y legal del “amparo agrario” y de la figura de la suspensión aplicada en esa materia.** En este contexto, cabe precisar en inicio que el texto primigenio¹⁸ del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –en donde se regula de manera general el juicio de amparo– no preveía disposición alguna que hiciera alguna referencia específica o estableciera alguna protección especial para los sujetos de derecho agrario que fueran parte en los juicios de amparo.

Por su parte, la Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis (actualmente abrogada), tampoco preveía en su texto alguna referencia específica a la materia agraria o a los sujetos protegidos por esa materia.

I.1. Reforma constitucional al artículo 107, fracción X (1951). En cuanto a la suspensión del acto reclamado, debe decirse que mediante reforma constitucional de diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno se estableció por primera ocasión, a nivel constitucional, el tratamiento que debía darse a la suspensión en el amparo, pues en el artículo 107, fracción X, se indicó que la suspensión debía otorgarse “respecto de las sentencias definitivas en materia penal, al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso, para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto, si la otra parte da contrafianza para asegurar la

¹⁸ Entiéndase el texto vigente a partir de la promulgación de la Constitución Federal de 1917.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

reposición de las cosas al estado que guardaban, si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes”.¹⁹

I.2. Reforma al artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal (1962).

Mediante reforma constitucional de dos de noviembre de mil novecientos sesenta y dos se introdujo por primera ocasión una protección especial en favor de diversos sujetos de derecho agrario, pues se adicionó un último párrafo dentro de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁰ a fin de establecer la obligación de suplir la

¹⁹ En la exposición de motivos de la reforma constitucional citada se indicó:

“e) La suspensión del acto reclamado en el amparo no encuentra adecuado tratamiento en los actuales textos constitucionales. Por ello, la fracción X del artículo 107 que se propone, determina que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomarán en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de la reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público. De esa manera tanto el legislador secundario como los jueces federales, al regular esta materia, deben acatar normas constitucionales supremas, evitando que servicios públicos o de interés general se paralizen o que centros de vicios, la trata de blancas, la producción y el comercio de drogas enervantes, la persistencia en el delito y otros muchos renglones que afectan el orden público o el evidente interés social, funcione u obstaculicen la recta actividad de las autoridades, mediante suspensiones que jamás debieron otorgarse”.

El texto de la fracción X en comento propuesto en la iniciativa quedó así:

“X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión, en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomarán en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público;”.

En el dictamen de la Cámara de Origen de diecisiete de noviembre de mil novecientos cincuenta, se dijo:

“El artículo 107 constitucional vigente, no contiene las normas a que debe sujetarse la autoridad federal cuando resuelva sobre la suspensión, sobre todo tratándose de amparos indirectos civiles, penales, administrativos y de trabajo, y de amparos directos de esta última categoría. Por eso es acertada la iniciativa, cuando fija las normas que contiene la fracción X del artículo 107 de la misma.

La suspensión en amparo directo la regula la fracción XI, sólo en cuanto atribuye su decisión a la autoridad responsable, pero omite la esencia de las normas de las fracciones V y VI del actual artículo 107 constitucional, y como la iniciativa se desarrolla dentro del concepto de no disminuir los beneficios que ese artículo contiene, las suscritas Comisiones consideran prudentes dejar establecido que, en materia penal la suspensión debe otorgarse de plano contra sentencia definitiva, y en materia civil mediante fianza, repitiendo lo que sobre el particular dicen las dos fracciones citadas.

Se agregará, pues a la fracción X, un segundo párrafo en los siguientes términos:

“Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de sentencias definitivas en materia penal, al comunicarse la interposición del amparo y en materia civil mediante fianza que dé el quejoso, para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionará, la cual quedará sin efecto si la otra parte de contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban, si se concediese al amparo y pagar los daños y perjuicios consiguientes”.

El aumento que en lo transcrito se propone, le da mayor sentido a la fracción XVII, según la cual, la autoridad responsable será consignada al juez de Distrito respectivo, cuando no suspenda el acto reclamado, debiendo hacerlo”.

²⁰ En ese párrafo se dispuso:

“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 y comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria; y no procederán el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal”.

deficiencia de la queja en favor de ejidos, núcleos de población comunal, ejidatarios y comuneros, cuando reclamaran actos que tuvieran o pudieran tener como consecuencia la privación de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes.

Asimismo, se previó que no procedería el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia, cuando se afectaran derechos de los ejidos o núcleos de población comunal.

En la iniciativa correspondiente a esa reforma se indicó:

"[...]

Actualmente los ejidatarios, en numerosos casos, no se encuentran en posibilidad de utilizar el juicio de amparo en defensa de sus legítimos derechos y en las circunstancias en que recurren al juicio de garantías generalmente corren el riesgo de perderlo, quedando en peor condición porque el sobreseimiento, la caducidad, la negación o la pérdida del amparo, consolidan y legalizan precisamente la situación irregular recurrida, ya que al no existir un régimen adecuadamente protector de la garantía social agraria viene a deformarse el régimen jurídico de la propiedad ejidal creado por la Revolución.

El Ejecutivo Federal considera indispensable, teniendo en cuenta los antecedentes históricos de la reforma agraria y en consonancia con el espíritu del artículo 27 constitucional, que el juicio de amparo sea un verdadero instrumento protector de la garantía social que éste consagra, y para ella se requiere distinguirlo del sistema tradicional del amparo de estricto derecho, concebido para la vida civil y mercantil en el que se debaten intereses particulares, como ya lo hace nuestro Código Político en materia penal y por lo que respecta a la parte obrera en materia de trabajo, disponiendo que podrá suplirse la deficiencia de la queja.

El amparo agrario, sin embargo, debe entenderse para los casos en que los actos reclamados tengan o puedan tener como consecuencia privar total o parcialmente de sus tierras, bosques, pastos y aguas a los ejidos y núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal. Asimismo debe preverse que en el amparo agrario no operarán la caducidad -que tampoco procede en materia obrera- ni el desistimiento, ya que en este último caso es evidente que si la consecuencia del acto reclamado es destruir el régimen jurídico creado por una resolución presidencial agraria, se trata de un interés público nacional que no puede quedar al arbitrio de la voluntad de un comisariado ejidal.

De adoptarse por el texto constitucional la adición que adelante se consigna, quedaría para la ley secundaria la estructuración, con rasgos y normas peculiares, del nuevo amparo agrario, previendo los reglas adecuadas sobre personalidad, términos, deficiencias de la demanda, pruebas y en general la sustanciación del juicio, con objeto de crear un procedimiento al alcance del campesino que constituya una eficaz defensa de la garantía social agraria, y al efecto puede establecerse, entre otras previsiones, que el Juez, de oficio y para mejor proveer, recabe pruebas, procedimiento que

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

encuentra precedente en el Código Agrario tratándose de conflictos por linderos de terrenos comunales.”

Por su parte, en la discusión del dictamen respectivo, el Senador Natalio Vázquez Pallares sostuvo que la iniciativa llevaba a pensar que el ejido tiene dos concepciones: la primera, es una extensión de tierra, de labor, de pastos y de monte que pertenece al núcleo de población, pertenece a un grupo humano y cuya extensión de tierra es inalienable, es inembargable; sin embargo, ese núcleo es un conjunto de hombres, por ello cada uno de los ejidatarios que pertenecen a un ejido tiene un derecho, perfectamente claro a tener propiedad, posesión y uso de parcela.

El mencionado Senador refirió que junto con el derecho social coexiste en el ejido el derecho individual, por lo que se debía considerar al ejido como una fuente de donde dimanaban los derechos individuales de sus miembros y sostuvo que tanto el derecho social como el derecho individual tenían que garantizarse.

En este contexto, la entonces Sala Auxiliar de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar tales reformas en diversos precedentes –AR 9057/64, AR 1813/65, AR 3019/66, AR 7110/66 y AR 5935/67–, estableció que el Constituyente no sólo tendió a estatuir la "suplencia de la queja" en materia agraria, sino que dando una nueva dimensión a la concepción tradicional, estableció los cimientos para la creación del amparo social agrario.²¹

Asimismo, la Segunda Sala de este Alto Tribunal sostuvo que “por amparo en materia agraria se entiende el régimen peculiar que tiene por objeto la tutela jurídica especial de los ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal o comunal, en sus derechos agrarios que, modificando algunos principios reguladores del tradicional juicio de garantías, se instituye en el contenido normativo de la citada adición a la fracción II del artículo 107 constitucional”.²²

²¹ Cfr. Tesis de jurisprudencia sin número, titulada “**AGRARIO. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL AMPARO SOCIAL AGRARIO. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA**”, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Sala Auxiliar, Volumen 72, Séptima parte, Séptima Época, página 47, con el número de registro 245883.

²² Cfr. Tesis aislada sin número, de rubro “**AGRARIO. MATERIA AGRARIA. SU CONNOTACION**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 36, Tercera Parte, Página 66, Séptima Época.

De lo anterior podemos colegir que en la reforma Constitucional referida se entendió el amparo agrario como una modalidad creada para aquellos casos en que los actos reclamados pudieran tener como consecuencia privar total o parcialmente de sus tierras, bosques, pastos y aguas, tanto a los entes colectivos agrarios (ejidos y comunidades), como a los sujetos agrarios en lo individual (ejidatarios, comuneros, etcétera).

I.3. Reforma a la Ley de Amparo (1963). Como consecuencia de la reforma constitucional antes referida, el cuatro de febrero de mil novecientos sesenta y tres se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se adicionaron diversos artículos de la Ley de Amparo y se incorporaron, por primera vez, normas específicas para la materia agraria.²³

En la exposición de motivos respectiva se sostuvo que el Ejecutivo Federal consideró indispensable, teniendo en cuenta los antecedentes históricos de la Reforma Agraria y en consonancia con el artículo 27 Constitucional, que el juicio de amparo se constituyera en un verdadero instrumento protector de la garantía social consagrada en dicho precepto, y que para ello se requería “distinguirlo del sistema tradicional del amparo de estricto derecho, concebido para la vida civil y mercantil en el que se debaten intereses particulares”, como ya se hacía en materia penal y en materia de trabajo, en las que se podía suplir la deficiencia de la queja.

Se dijo también que los núcleos de población y los campesinos en particular han sufrido la pérdida y menoscabo de sus derechos agrarios cuando se plantean juicios de amparo, por lo que se consideró apremiante reformar la Ley de Amparo para hacerla congruente con la Constitución Federal que sentó las bases de un amparo de buena fe, al alcance de los campesinos, a fin de constituir una eficaz defensa de la garantía social agraria.

²³ Entre otras cuestiones se dispuso que el amparo podría interponerse en cualquier tiempo contra actos que pudieran tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de los bienes agrarios, a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal, así como la suplicencia de la queja y de agravios en materia agraria.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

Asimismo, se indicó: “Deseamos hacer del amparo un medio eficaz para impedir la reconcentración de la propiedad territorial y para impedir también los despojos en perjuicio de los pueblos, de los comuneros y de los ejidatarios”.

En el dictamen formulado por las Comisiones respectivas del Senado (Cámara de origen), se señaló: “Debemos ser congruentes con el dictamen que aprobamos en el periodo ordinario de sesiones del año próximo pasado, al debatir y aprobar la adición del artículo 107 constitucional, por iniciativa del Presidente de la República, para instaurar esta nueva modalidad del amparo en materia agraria”, y se precisó que entre las ideas fundamentales en torno a las cuales se desarrollaba la iniciativa de ley en discusión, se encontraba la de “Democratizar el juicio de amparo haciendo de él un recurso al nivel de las posibilidades de los núcleos de población ejidal o comunal y de los ejidatarios y comuneros en lo particular”.

En la discusión de la cámara de origen, se dijo que se deseaba hacer del amparo un medio eficaz para impedir la concentración de la propiedad territorial y para impedir también los despojos en perjuicio de los pueblos, de los comuneros y ejidatarios.

En relación con estas reformas, el Tribunal Pleno emitió la tesis aislada sin número, de rubro y texto siguientes:

“AGRARIO. MATERIA AGRARIA. SU CONNOTACION. Al hablar de "materia agraria" se hace referencia a aquellos asuntos en los que de alguna manera se afecte la garantía social agraria y en los que, por consiguiente, deban aplicarse las reglas propias del juicio de amparo específico, creado en sus bases con la adición del párrafo cuarto de la fracción II, del artículo 107 constitucional. Esta apreciación la corrobora el estudio de la ley secundaria en las reformas que desarrollaron el anterior texto de la Carta Magna. En el Diario Oficial de 4 de febrero de 1963 se publicaron diversas adiciones a la Ley de Amparo, consistentes, en concreto, en dos nuevos artículos y en adiciones a veinte más. En ella, por primera ocasión en un texto legal, se utiliza el enunciado "materia agraria", haciéndose, además, en forma reiterada. Del análisis cuidadoso del contenido de las adiciones a que se alude, se deduce que se trata de una institución que tiene por objeto la tutela y protección de los ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal o comunal, cuyas notas distintivas son: 1. Obligación de suplir la deficiencia de la queja, tanto en la demanda, como en la revisión (artículos 2o., 76 y 91). 2. Improcedencia del desistimiento tratándose de núcleos de población y de la caducidad de la instancia o del sobreseimiento por falta de promoción (artículos 2o. y 74). 3. Simplificación en la forma de acreditarse la personalidad (artículo 12). 4. Prohibición de desconocer la personalidad de los miembros de un comisariado cuando se haya vencido el término para el que fueron electos, sin que se haya hecho la nueva elección (artículo 12). 5. Facultad de continuarse el trámite de un amparo promovido por un campesino por aquél que tenga

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

derecho de heredero (artículo 15). 6. Derecho de reclamar, en cualquier tiempo actos que afecten núcleos ejidales o comunales, lo que se traduce en la prohibición de sobreseer en el juicio, con base en la causal de improcedencia establecida en la fracción XII del artículo 73, cuando el amparo se haya interpuesto por dichos núcleos (artículos 22, 73 fracción XII). 7. Derecho de reclamar, en un término de 30 días, actos que causen perjuicios a ejidatarios o comuneros (artículo 22). 8. Facultad de los Jueces de primera instancia de admitir la demanda de amparo y decretar la suspensión provisional, para los casos en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como efecto privar de sus derechos agrarios a un núcleo de población (artículo 39). 9. Obligación de recabar de oficio las pruebas que se consideren convenientes, así como amplias facultades de los Jueces de acordar las diligencias que se estimen pertinentes, y de solicitar de las autoridades elementos probatorios idóneos, lo que implica la prohibición de resolver en contra de los ejidatarios, comuneros o núcleos de población, por deficiencia de pruebas (artículos 78 y 157). 10. Obligación de examinar los actos reclamados tal y como aparezcan probados, aunque sean diferentes a los reclamados en la demanda (artículo 78). 11. Término de diez días para interponer la revisión (artículo 86). 12. Prohibición de que se tenga por no interpuesto un recurso por falta de copias y obligación de ordenar su expedición (artículo 88). 13. Derecho de hacer valer el recurso de queja en cualquier tiempo (artículo 97). 14. Obligación especial del Ministerio Público de vigilar que se cumplan las sentencias dictadas en favor de núcleos (artículo 113). 15. Procedencia de la suspensión de oficio, cuando se afecta a núcleos (artículo 123). 16. No exigencia de garantías para que surta efectos la suspensión (artículo 135). 17. Obligación del Juez de recabar las aclaraciones a la demanda si los quejosos no lo han hecho ni siquiera en el término de 15 días que se les conceda previamente (artículo 146). 18. Obligación de las autoridades responsables de rendir sus informes justificados, no sólo de la manera más precisa que conduzca al conocimiento exacto de los hechos, sino también, acompañándolos de todos los elementos idóneos para ello (artículo 149). 19. Régimen especial de representación sustituta para evitar que un núcleo pueda quedar sin defensa (artículo 8o. bis). 20. Simplificación de los requisitos de la demanda (artículo 116 bis)".²⁴

De la tesis transcrita destaca que, por una parte, este Alto Tribunal consideró, desde esa época, que la materia agraria debía entenderse como una institución que tiene por objeto la tutela y protección de los ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal o comunal, y que entre sus notas distintivas se destacó la "No exigencia de garantías para que surta efectos la suspensión".

I.4. Reforma a la Ley de Amparo (1976). El veintinueve de junio de mil novecientos setenta y seis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformó la estructura de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los

²⁴ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 43, Primera Parte, materia administrativa, página 85, con el número de registro 233422.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

Estados Unidos Mexicanos, para dividir su contenido en dos libros: el “PRIMERO” que comprendía los títulos y capítulos vigentes, y el “SEGUNDO”, denominado “Del Amparo en Materia Agraria”.

Según la exposición de motivos del referido decreto, la reforma obedeció a la necesidad de tutelar con mayor eficacia “a los núcleos de población, a los ejidatarios y comuneros en el ejercicio de sus derechos agrarios”. Se sostuvo también que debía imperar la filosofía impulsada con la reforma agraria, como protectora y reivindicadora de los núcleos campesinos en el amparo agrario, pues se consideró que de acuerdo con las estadísticas del Máximo Tribunal en esa época, era mucho mayor el número de amparos promovidos por los núcleos de población y por los ejidatarios, que por los pequeños propietarios.

Asimismo, se consideró que debía ordenarse sistemáticamente el articulado de la ley y adicionarse diversos preceptos con la finalidad fundamental de tutelar los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios.

En materia de suspensión, se introdujo el principio de que aquélla podría otorgarse en favor de los pequeños propietarios sólo cuando existiera una resolución dictada por la máxima autoridad agraria en la que se estableciera o reconociera la inafectabilidad de un predio. Ello con el propósito de que los núcleos de población tuvieran seguridad jurídica para poder disponer de las tierras con que hubiesen sido dotados o ampliados, salvo que existiera alguna resolución que protegiera a otro núcleo de población o a la pequeña propiedad, en términos de la Constitución General de la República.

Se propuso también (en el artículo 229), la suspensión provisional de oficio cuando los actos reclamados tuvieran o pudieran tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal, o definitiva, de los derechos agrarios de los núcleos de población.

En el dictamen formulado por las Comisiones respectivas de la Cámara de Senadores se solicitó que se precisaran en la ley los casos en que debía entenderse que se estaba en presencia de la “materia agraria”, y

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

específicamente se indicó que “no sólo han de ser aquéllos en que figuren ejidos y núcleos de población, o ejidatarios o comuneros, sino también todos los casos en que aparezcan pretensiones de derechos agrarios, como son los de solicitantes de dotación o restitución de tierras, de ampliación de ejidos o de creación de nuevos centros de población”.²⁵

En el artículo relativo a la “competencia auxiliar” en la materia agraria y a la facultad de los jueces para pronunciarse sobre la suspensión provisional cuando se reclamaran actos que tuvieran o pudieran tener por efecto privar de sus derechos agrarios “a un núcleo de población” (artículo 220), se solicitó adicionar que todo ello también resultaba aplicable en los casos en que se defendieran derechos individuales de ejidatarios y comuneros.²⁶

Asimismo, se avaló el precepto en el que se proponía establecer que la suspensión concedida a los núcleos de población no requeriría de garantía para que surtiera sus efectos.²⁷

Por otra parte, en la discusión de la Cámara Revisora (Diputados) se destacó que la definición del objeto agrario tomando como base a los sujetos titulares de los derechos agrarios serviría para perfeccionar y aclarar el concepto de “materia agraria” que se prestaba a confusiones.

²⁵ En atención a ello, en el artículo 212 de la referida Ley de Amparo (abrogada) se precisó:

“ARTICULO 212.- Con la finalidad de tutelar a los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios, así como, en su pretensión de derechos, a quienes pertenezcan a la clase campesina, se observarán las disposiciones del presente Libro Segundo en los siguientes juicios de amparo:

I.- Aquéllos 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, o a los núcleos de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, lo mismo si las entidades o individuos mencionados figuran como quejosos que como terceros perjudicados.

II.- Cuando los actos reclamados afecten o puedan afectar otros derechos agrarios de las entidades o individuos a que se refiere la fracción anterior, sea que figuren como quejosos o como terceros perjudicados.

III.- Aquéllos en que la consecuencia sea no reconocerles o afectarles en cualquier forma derechos que hayan demandado ante las autoridades, quienes los hayan hecho valer como aspirantes a ejidatarios o comuneros”.

²⁶ Con motivo de ello, el artículo 220 de la referida Ley de Amparo (actualmente abrogada) dispuso:

“ARTICULO 220.- Cuando se señalen como reclamados actos que tengan o puedan tener por efecto privar de sus derechos agrarios a un núcleo de población quejoso, o de sus derechos individuales a ejidatarios o comuneros, podrá acudir, en los términos del artículo 38 de esta Ley, a la competencia auxiliar, que estará facultada para suspender provisionalmente el acto reclamado”.

²⁷ En el dictamen respectivo solamente se pidió que se reubicara el referido precepto que se proponía como 231, para quedar como numeral 234, quedando con el siguiente texto:

“ARTICULO 234.- La suspensión concedida a los núcleos de población, no requerirá de garantía para que surta sus efectos”.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

Se consideró relevante también que se ampliara “el beneficio de la llamada jurisdicción o competencia auxiliar a los casos de violación de derechos individuales de ejidatarios o comuneros, lo cual nos parece altamente satisfactorio; de esta manera cualquier campesino, ante un agravio cometido en su contra está en posibilidad de instar ante la autoridad más cercana a su domicilio y obtener la paralización de los efectos del acto conculcatorio de garantías”.

Se precisó que resultaba de especial relevancia que “los artículos 233 y 234, que consignan la suspensión de oficio, decretada de plano y en el auto de admisión de la demanda, y sin el requisito de la garantía, son dispositivos que evitarán a todas luces, los efectos lesivos de la conducta inconstitucional de autoridades que afecten los derechos de los sujetos agrarios” y que “En múltiples ocasiones la dilación de un juicio de amparo hace nugatorio los efectos protectores de una sentencia de protección; por ello es plausible esta disposición para evitar que un acto arbitrario siga produciendo efectos conculcatorios”.

De lo anterior se advierte que con el establecimiento de la suspensión sin garantía en materia agraria, se buscaba evitar que los efectos lesivos de las conductas de las autoridades que afectaran los derechos de los sujetos agrarios se dilataran a tal grado que después resultaran nugatorios los efectos protectores de una eventual concesión.

En este contexto, la Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 349/2011,²⁸ reiteró que la aplicación de las disposiciones contenidas en el Libro Segundo de la Ley de Amparo tiene como finalidad la de tutelar a los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios o comuneros en sus derechos agrarios, así como, en su pretensión de derechos, también agrarios, a quienes pertenezcan a la clase campesina.

Asimismo, se dijo que la *ratio legis* del Libro Segundo de la Ley de Amparo tiene como finalidad la de tutelar a los núcleos de población ejidal o comunal

²⁸ De la referida contradicción derivó la tesis jurisprudencial 2ª./J. 23/2011 (10ª.), titulada “**SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN LOS JUICIOS DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA. PARA QUE OPERE ES NECESARIO QUE LOS ACTOS RECLAMADOS AFECTEN O PUEDAN AFECTAR DERECHOS AGRARIOS DE LOS PROMOVENTES**”, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 4, página 3198, con el número de registro 2000034.

y a los ejidatarios o comuneros en sus derechos agrarios, así como, en su pretensión de derechos a quienes pertenezcan a la clase campesina.

I.5. Reforma constitucional de las fracciones II y X del artículo 107 Constitucional (2011). Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, el Constituyente reformó el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que como ya se ha visto, es el que regula a nivel constitucional el juicio de amparo.

Del proceso legislativo correspondiente a esa reforma, para efectos del presente estudio, conviene destacar que en el Dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado de la República (Cámara de origen) se precisó:

“2. En el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional, la iniciativa en estudio propone que en aquellos juicios en los que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, se recaben las pruebas que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

No obstante estas comisiones unidas estiman conveniente conservar el texto vigente que clarifica y precisa que tales pruebas que de oficio deben recabarse son aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos a que se refiere este párrafo, considerando que se trata de los juicios de amparo en la materia agraria, procedimientos que han siempre gozado de un tratamiento especial. En el mismo sentido, se considera conducente conservar el último párrafo de la fracción II por considerar que la redacción vigente redundante en una mayor protección de los beneficios concedidos a los núcleos ejidales o comunales o de los propios ejidatarios o comuneros en los juicios de amparo en materia agraria”.

De donde se advierte que el Constituyente expresamente consideró que era conveniente mantener en sus términos el texto anterior del artículo 107, fracción II, último párrafo, de nuestra Carta Magna.

Y en cuanto a la fracción X del referido numeral –que se refiere en específico a la suspensión en el juicio de amparo–, se advierte que en la iniciativa respectiva, originalmente se indicó:

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

“Suspensión del acto reclamado.

En materia de suspensión del acto reclamado, se propone establecer el marco constitucional a fin de prever un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, y al mismo tiempo cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvía su objetivo natural.

Para tal efecto, se privilegia la discrecionalidad de los jueces consagrando expresamente como elemento a considerar para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas.

Sin embargo, para asegurar su correcta aplicación, se establece la obligación del Juez de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social y el orden público y la apariencia de buen derecho. Con esto se logra que la medida cautelar sea eficaz y que no se concedan suspensiones que molestan la sensibilidad de la sociedad. [...]

Finalmente en el texto del artículo 107 constitucional se proponen una serie de cambios y ajustes de redacción a fin de hacer el texto acorde con las propuestas que han sido previamente relatadas y para dotar de una mejor técnica legislativa al texto constitucional”.

En este contexto, la iniciativa de reforma constitucional había propuesto el siguiente texto:

“X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las demás materias, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiese ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si éste último da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;”.

Dicho texto fue parcialmente modificado en el dictamen formulado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado, en donde se indicó que en relación con el segundo párrafo de esa fracción X, resultaba necesario precisar cuáles eran “las demás materias” que allí se mencionaban, y se indicó expresamente que esas materias eran la civil, la mercantil y la administrativa.²⁹

²⁹ Texto original del dictamen:

“Otras modificaciones

[...]

5. En relación con el segundo párrafo de la fracción X del artículo 107 constitucional, estas comisiones unidas estiman procedente precisar las materias en las cuales procedería el otorgamiento de la fianza que el quejoso debe otorgar para efectos de la suspensión del acto reclamado; en consecuencia se precisa que será en las materias civil, mercantil y administrativa”.

Posteriormente, en la discusión llevada a cabo en la Cámara de Origen (Senadores), el Senador Tomás Torres Mercado sugirió que se cambiaran los términos fianza y contrafianza por los de garantía y contragarantía.³⁰

Derivado del procedimiento legislativo en cuestión, la redacción final (vigente hasta la actualidad) de las referidas fracciones II y X, del artículo 107 Constitucional, quedaron así:

"Art. 107.- [...]

[...]

II.- Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.

Cuando 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 o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado

³⁰ El citado legislador sostuvo textualmente:

"Ha sido, ciudadano presidente, sometida a la consideración de los presidentes de las comisiones dictaminadoras el contenido de estas reservas, y con la paciencia de ustedes, solamente para efectos de ilustración, haré referencia a cada una de ellas, sin perjuicio de que la secretaría luego nos ilustre o reitere el contenido de las mismas.

[...]

Pasamos a la fracción X, compañeras y compañeros, párrafo II. Por cierto, ésta fue comentada con los senadores Zapata Perogordo, Ulises Ramírez y González Alcocer, que nos parece había que recogerla. El texto señala o refiriéndose a la suspensión: "dicha suspensión deberá otorgarse para las materias civil, mercantil o administrativa, por cierto también lo es para la materia fiscal, dice, mediante fianza, y luego alude al otorgamiento de contrafianza".

Técnicamente lo correcto es "garantía" y "contragarantía", ¿por qué virtud? Porque la garantía puede ser confianza con hipoteca, con un depósito en efectivo o con póliza. Entonces la expresión genérica es "garantía" y "contragarantía", ¿De acuerdo?"

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta;

[...]

X.- Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

[...].”

I.6. Nueva Ley de Amparo (2013). El dos de abril de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se expidió la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del proceso legislativo respectivo conviene destacar, en lo que aquí interesa, que en el dictamen de la Cámara de Origen, el Senador Pablo Gómez Álvarez sometió la propuesta de modificación del artículo 126 del Decreto de ley, para que la suspensión también se concediera de oficio y de plano cuando se tratara de actos que tuvieran o pudieran tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal.

Ya a la luz de la nueva Ley de Amparo, esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 33/2015,³¹ determinó que al igual que el artículo 107, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Amparo, en relación con la materia agraria, establece un espectro

³¹ El diez de julio de dos mil quince, por unanimidad de cinco votos.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

normativo protector cuando se está en presencia de juicios de amparo en donde se puedan afectar derechos agrarios.

En ese precedente se concluyó que el espectro normativo protector creado en el ámbito del juicio de amparo en materia agraria, los diversos criterios que con un sentido social ha emitido este Tribunal Constitucional en sus diversas integraciones y el marco jurídico sobre derechos humanos resguardado por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, servían de sustento para extender las figuras protectoras en favor de ejidatarios y comuneros –como la suplencia de la queja establecida en el artículo 79, fracción IV, inciso b), de la Ley de Amparo– no sólo en favor de quienes tienen reconocido ese carácter o calidad, sino también para quienes pretenden que se les reconozca ese derecho.

De tal manera que en los casos en que las personas que pretenden que se les reconozca el carácter o calidad de ejidatarios o comuneros tengan, a su vez, el carácter de quejoso o tercero interesado, respectivamente, deberá suplirse la queja deficiente, sin que ello implique una asesoría técnico-jurídica en favor de una parte y en detrimento de otra.

De la contradicción de tesis anterior, surgió la jurisprudencia 2a./J. 102/2015 (10a.), de rubro “SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA AGRARIA. NO SÓLO PROCEDE A FAVOR DE EJIDATARIOS Y COMUNEROS EN PARTICULAR, SINO TAMBIÉN DE QUIENES BUSCAN EL RECONOCIMIENTO DE SUS DERECHOS AGRARIOS”.

En el amparo directo en revisión 1752/2018, esta Segunda Sala interpretó la fracción III, del artículo 17 de la Ley de Amparo, en el sentido de que debe hacerse extensivo a los poseionarios el beneficio del plazo extendido de dicha porción normativa para la promoción del juicio de amparo. Ello en razón del espectro normativo protector en materia agraria que se extiende en favor de quienes pretenden ser ejidatarios.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

II. **Análisis concreto del punto de contradicción.** Como quedó precisado en el considerando anterior, el punto materia de estudio en la presente contradicción consiste en determinar si en los casos en que un ejidatario promueve amparo y solicita la suspensión para que no se afecten sus derechos agrarios, puede exigírsele garantía para que surta efectos la suspensión o si debe exentársele de tal requisito aplicándole extensivamente el último párrafo del artículo 132 de la Ley de Amparo que dispone que “la suspensión concedida a los núcleos de población no requerirá de garantía para que surta sus efectos”.

Al respecto, debe decirse que de la evolución constitucional y legislativa relatada en los puntos anteriormente desarrollados puede advertirse que tanto el Constituyente como el legislador federal, y esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, han sido consistentes en establecer que el espectro de protección del amparo en materia agraria abarca no sólo a los sujetos colectivos del derecho agrario (núcleos ejidales o comunales), sino también a los ejidatarios y comuneros en lo individual, y a todos los demás sujetos de derechos agrario y aspirantes a adquirir esas calidades.

En este sentido, por regla general, los beneficios que se establecen en la Constitución y en la Ley de Amparo en favor del sector agrario deben entenderse referidos para todos los sujetos antes mencionados, con independencia de que en algunos preceptos se haya hecho referencia sólo a algunos de ellos.

Evidencian lo anterior los diversos criterios sostenidos por esta Sala de la Suprema Corte –anteriormente relatados–, en los que, entre otros preceptos, se han interpretado aquellos relacionados con la suplencia de la queja o el plazo para promover el amparo agrario que, si bien parecieran acotar dichos beneficios a ciertos sujetos en específico (ejidatarios en el primer caso y núcleos de población en el segundo), han sido ampliados a fin de acoger dentro del mismo espectro protector a todos los demás sujetos de la materia agraria antes referidos.

Ahora bien, el artículo 132 de la Ley de Amparo dispone:

“Artículo 132. En los casos en que sea procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero y la misma se conceda, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no obtuviere sentencia favorable en el juicio de amparo.

Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero interesado que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

La suspensión concedida a los núcleos de población no requerirá de garantía para que surta sus efectos”.

Del precepto citado cobra especial relevancia para el presente caso el último párrafo, el cual establece un beneficio en favor de los núcleos de población al exentarlos de exhibir garantía para que surta efectos la suspensión del acto reclamado. Esto es, de conformidad con dicho numeral, cuando se conceda la suspensión a los núcleos de población (ejidal o comunal) en su carácter de quejosos, no será necesario que estos exhiban la garantía que generalmente se exige a todos los demás quejosos (que no se ubican en algún sector protegido por el constituyente o por el legislador) para que surta efectos la suspensión concedida.

No obstante lo anterior, y en congruencia con la interpretación histórico-evolutiva que esta Suprema Corte ha sostenido en relación con el “amparo agrario” y con el amplio espectro protector que cobija a los sujetos del derecho agrario en el juicio de amparo, debe considerarse que si el artículo 132 de la Ley de Amparo, en su último párrafo establece que la suspensión concedida a los núcleos de población no requerirá de garantía para que surta sus efectos, debe entenderse que tal beneficio también resulta aplicable para los ejidatarios en lo individual, pues estos conforman un sector importante del sector agrario, en tanto se trata de aquellas personas que al agruparse conforman los ejidos.

Sostener lo contrario resultaría discriminatorio y contrario al espíritu del Constituyente y del legislador (en materia de amparo), pues implicaría dar un trato desigual a sujetos que se encuentran regulados y protegidos por el mismo espectro normativo en el que históricamente se han ubicado a todos los sujetos del derecho agrario.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

III. Tesis. En atención al criterio sostenido, el criterio que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

SUSPENSIÓN EN EL AMPARO AGRARIO. EL BENEFICIO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 132, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, POR EL QUE SE EXENTA A LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN DE EXHIBIR GARANTÍA PARA QUE SURTA SUS EFECTOS LA MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA, ES APLICABLE TAMBIÉN A LOS EJIDATARIOS QUE ACUDEN EN LO INDIVIDUAL EN DEFENSA DE SUS DERECHOS AGRARIOS. El artículo 132, último párrafo, de la Ley de Amparo, establece que “la suspensión concedida a los núcleos de población no requerirá de garantía para que surta sus efectos”. Dicho beneficio debe entenderse aplicable también a los ejidatarios que acuden en lo individual al juicio de amparo en defensa de sus derechos agrarios, pues del análisis histórico-evolutivo de las reformas constitucionales y legales referentes al “amparo agrario”, se advierte la existencia de un espectro normativo protector que comprende tanto a los sujetos colectivos (ejidos y núcleos de población) como a los individuales (ejidatarios, comuneros, avecindados, etcétera), quienes acuden en defensa de sus derechos agrarios. Sostener lo contrario resultaría discriminatorio y contrario al espíritu del Constituyente, pues implicaría dar un trato desigual a sujetos de derecho agrario regulados bajo el mismo régimen tutelar de derechos.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el considerando último de esta resolución.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; remítase la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; y en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y Presidente Javier Laynez Potisek. Votó en contra el señor Ministro Eduardo Medina Mora I.

Firman el Ministro Presidente, el Ponente y la Secretaria de Acuerdos de la Segunda Sala, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

PONENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA SALA

JAZMÍN BONILLA GARCÍA

EL SUSCRITO MANUEL POBLETE RÍOS **HACE CONSTAR** QUE LAS HOJAS QUE ANTECEDEN PERTENECEN A LA EJECUTORIA PRONUNCIADA EN SESIÓN DE **OCHO DE MAYO DEL DOS MIL DIECINUEVE**, EN EL EXPEDIENTE NÚMERO **CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019 SUSCITADA ENTRE EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO**, REFLEJAN LA DECISIÓN ADOPTADA EN FORMA MAYORITARIA POR LA Y LOS MINISTROS INTEGRANTES DE ESTA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUYOS PUNTOS RESOLUTIVOS SON: **PRIMERO.** SÍ EXISTE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS DENUNCIADA. **SEGUNDO.** DEBE PREVALECER CON CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA EL CRITERIO SUSTENTADO POR LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN EL CONSIDERANDO ÚLTIMO DE ESTA RESOLUCIÓN. VA DEBIDAMENTE COTEJADA, SELLADA, RUBRICADA Y FOLIADA.

Revisó: LJRL

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.