

COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA
DE LA TIERRA. CUANDO TIENE EL CARÁCTER
DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS
DEL JUICIO DE AMPARO¹

La Comisión de que se trata [para la Regularización de la Tenencia de la Tierra] es un organismo público descentralizado, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos irregulares, en bienes ejidales o comunales; suscribir las escrituras públicas o títulos con los que reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización efectuada; celebrar los convenios que sean necesarios para su objeto; garantizar y/o entregar a la institución que corresponda, las indemnizaciones a que tengan derecho los núcleos de población ejidal o comunal con motivo de las expropiaciones. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que la administración pública centralizada está formada por las secretarías de Estado y por los departamentos administrativos, y que la administración pública paraestatal se integra, entre otros, con los organismos descentralizados. De acuerdo con lo anterior, la referida comisión es parte integrante de la administración pública paraestatal, dado que fue creada por decreto del Ejecutivo Federal como un organismo descentralizado; así, aunque no forma parte del Poder Ejecutivo, sí constituye un órgano auxiliar del mismo. Ahora bien, cuando se emite un decreto expropiatorio y queda a cargo de la indicada comisión cumplir los fines de la expropiación, su actuar sí puede reputarse como emanado de una autoridad para los efectos del juicio de amparo, puesto que decide cuestiones de posesión a fin de determinar a quién y en qué medida le asisten derechos de preferencia para la adquisición de lotes, priva de la posesión sobre áreas que se destinarán a uso común y realiza otros actos de contenido similar que, además de significar afectación, se caracterizan como unilaterales e

¹ *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, tomo II, septiembre de 1995, tesis 49/95, p. 211.

*imperativos. Lo anterior sin perjuicio de que en cada caso se determine si se afecta la esfera jurídica de los particulares mediante el ejercicio del poder, sea que lo haga dicha comisión dentro de las atribuciones jurídicas que las disposiciones le otorgan, o fuera de ellas.*²

Comentario

La tesis de jurisprudencia 53/95, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, resuelve la contradicción planteada por los distintos criterios del primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito. La contradicción radica en que el primero de los tribunales señalados sostuvo que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra sí tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, cuando es la encargada de ejecutar los decretos expropiatorios, y tiene a su cargo concretar la regularización de la superficie, lotificar, titular los predios en favor de los ocupantes y aun de terceros mediante la venta, y pagar la indemnización al ejido tercero perjudicado. Por su parte, y en contraste, el segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito argumentó que la comisión mencionada no tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, porque no puede resolver por sí y ante sí los problemas que se le presenten con motivo de la regularización de la tenencia de la tierra, pues los conflictos posesorios se encuentran regulados por disposiciones legales cuya aplicación está reservada a las autoridades competentes; además, estimó este segundo tribunal que los organismos públicos descentralizados tienen autonomía en sus funciones, por lo que son una persona distinta del Estado y sus actos carecen de coercibilidad salvo que los mismos provoquen la decisión de algún órgano estatal que pueda afectar al gobernado.

La estrategia argumentativa empleada por la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia para resolver esta contradicción de tesis, consistió en determinar primero qué es un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, para luego contrastar la definición así obtenida, con la naturaleza de los actos realizados por la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra. En ese tenor, la sala aludida llegó a determinar que el calificativo de acto de autoridad involucra a un órgano del Estado constituido por una persona o por

2 Contradicción de tesis 29/94. Entre las sustentadas por el noveno Tribunal Colegiado y los tribunales colegiados primero, segundo, tercero, quinto y séptimo, todos en materia del trabajo del primer circuito. 7 de julio de 1995. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo. Tesis de jurisprudencia 53/95. Aprobada por la segunda sala de este alto tribunal, en sesión pública de 7 de julio de 1995, por cinco votos de los ministros: presidente Juan Díaz Romero, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Genaro David Góngora Pimentel y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

un cuerpo colegiado, quien ejecuta ciertos actos en ejercicio del poder de imperio, actos que modifican, crean o extinguen una situación de hecho o de derecho por medio de una decisión, con la ejecución de esa decisión, o bien por ambas. Además, razonó la misma sala que para que el acto de un órgano estatal sea conceptualizado como “de autoridad”, debe realizarse con motivo de relaciones de supra a subordinación, o sea, entre sujetos colocados en diferentes planos, los particulares por un lado y el Estado por el otro, y en donde dichos actos tienen las características de la unilateralidad, la imperatividad y la coercibilidad. Asimismo, consideró la segunda sala que la unilateralidad implica que la existencia del acto depende sólo de la voluntad de la autoridad; la imperatividad, conlleva la imposición del acto aún en contra de la voluntad del gobernado, y la coercibilidad, significa que si no se acata voluntariamente, se puede lograr su cumplimiento coactivo mediante el uso de la fuerza pública.

Ahora bien, del análisis de las facultades legales que otorga a la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra, el decreto³ que la reestructuró, la segunda sala de la Suprema Corte determinó que sí existen actos que puedan reputarse emanados de una autoridad para los efectos del juicio de amparo, como sucede cuando esa Comisión resuelve una controversia entre dos particulares y, previa observancia de algunas elementales formalidades procedimentales y del análisis de documentos aportados por los interesados, reconoce en favor de uno de ellos el derecho a la regularización y, por ende, a la consiguiente titulación del predio materia de la disputa, eliminando las pretensiones del otro, caso en el cual resulta claro que esa resolución sí incide en la esfera jurídica del particular, pues con base en ella se suscribirá la correspondiente escritura pública que ampare la propiedad del inmueble en controversia. Por lo tanto, los actos de la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra sí pueden ser reputados como “actos de autoridad” para los efectos del juicio de amparo.

Además, aclaró la segunda sala que no todos los actos de la mencionada comisión son, necesariamente, actos de autoridad para efectos del amparo, sino sólo aquellos en que afecta la esfera jurídica de los particulares mediante el ejercicio del poder, sea que lo haga dentro de las atribuciones jurídicas que las disposiciones le otorgan, o fuera de ellas. Lo cual significa que habrá que analizar en cada caso si estamos en presencia o no de un acto de autoridad por parte de la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra.

En gran parte, lo que parece inducir a la no consideración de los actos de la indicada comisión como “actos de autoridad”, es su carácter de organismo descentralizado de la administración pública. Al tener estos organismos perso-

³ *Diario Oficial de la Federación*, 8 de septiembre de 1974.

nalidad jurídica y patrimonio propios, distintos de la personalidad y patrimonio del Estado, se puede llegar a pensar que los actos de aquéllos no pueden en ningún caso ser investidos con el carácter de "autoridad", puesto que no es el Estado en estricto sentido quien es la fuente de dichos actos.

Sin embargo, tal perspectiva resulta demasiado estrecha y pierde de vista la actual complejidad de la función administrativa gubernamental, la cual ha llevado a la creación de los organismos públicos descentralizados que no participan de la personalidad y patrimonio del Estado debido a la necesidad de una mayor autonomía para el mejor cumplimiento de tareas muy específicas, lo cual no significa que se hayan desvinculado del todo del Estado. Tan es así, que, como ya vimos, algunos actos de dichos organismos pueden llegar a tener las notas de unilateralidad, imperatividad y coercibilidad características de los actos de autoridad.

José María SERNA DE LA GARZA