

* BURGOA, Ignacio. *El amparo en materia agraria*. México, 1964, pp. 246.

“Posiblemente, al enfocar nuestra crítica hayamos cometido errores; pero aun en el supuesto de que así fuese, al menos servirán para suscitar la reflexión de los juristas sobre los trascendentales puntos normativos que abordan y regulan tales adiciones, cuya revisión importa una de las tareas legislativas de mayor urgencia para lograr inaplazablemente su afinación, ajuste, enmienda o supresión”, dice el autor (p. 156) con certera visión acerca del destino de su obra, la cual tiene más un motivo concreto: las recientes adiciones al artículo 107 constitucional y a la ley de amparo, que una justificación sistemática que se ubicara en esta especie de control en lo administrativo unitario.

El amparo agrario, afirma el autor, “implica ya una institución sui géneris, dotada de principios y reglas procesales propios y a cuyo estudio está destinada la presente obra” (p. 7). Que las reglas sean procesales, estricta y auténticamente procesales, es la premisa no demostrada a través de diez capítulos distribuidos en dos partes (incluyendo consideraciones y advertencias previas), ya que la tercera se destina al apéndice, en el que se incluyen las leyes de 6 de enero de 1915, la que le reformó de 1932 y la de amparo adicionada.

Otro es el punto de arranque de Burgoa: el concepto de gobernado, que automáticamente adquiere todo sujeto surgido de la dinámica socio económica de México. “La condición de “gobernado” se traduce en la posibilidad, siempre latente y abierta, de que cualquier sujeto dentro del Estado y como centro de imputación normativa, reciba en su esfera el impacto de algún acto de autoridad en que específicamente se revela el poder público o el imperio estatal; y como ese acto, para ser válido, debe encauzarse dentro de los cánones de la legalidad, es decir, dentro de los variados ordenamientos que deben regirlo, este solo deber entraña la garantía de que, únicamente cumpliéndolo, la autoridad u órgano estatal de que proceda puede legítimamente afectar al gobernado” (p. 10).

Esta noción, estudiada por el autor en su libro “El juicio de amparo”, pp. 177 y ss., la había ya expresado en “Las garantías individuales” (“obra en la cual propone la

* Como ya lo hemos hecho con anterioridad, Cfr. “Revista de la Facultad de Derecho de México”, Tomo XIII, no. 52, octubre-diciembre 1963, pp. 1117-1124, ofrecemos ahora dos oportunos comentarios a una misma obra, escritos por dos destacados profesores de esta Facultad; éste, debido a la pluma del prestigiado procesalista Dr. Humberto Briseño Sierra; y, la otra reseña sobre el reciente libro del connotado autor Ignacio Burgoa, hecha por el estudioso del Derecho procesal constitucional, Lic. Héctor Fix Zamudio, que aparece en este mismo número, en las pp. 274-277.

sustitución del vocablo "garantías individuales" por el de "garantías del gobernado", sustitución que no corrige la impresión técnica en que incurre la Constitución Federal", comentó Héctor Fix Zamudio en el "Estudio sobre jurisdicción constitucional mexicana", México, 1961, p. 139, nota 34); pero no obstante el tiempo transcurrido, no ha sido aceptada por la doctrina y no encuentra correlación con las manifestaciones del mismo autor, cuando afirma que la institución imparte su tutela indiscriminadamente "a todo sujeto moral o físico, de derecho privado, social o público" (p. 9), debiendo entenderse que con el último término alude al amparo pedido por las propias autoridades ("Art. 9º.—Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas").

De otra parte, Burgoa destaca la llamada garantía de legalidad con lo cual el amparo se minimiza, porque el principio se limita a conformar la voluntad del órgano estatal con el derecho vigente. Agrega el autor, sin embargo, que desde la concepción individualista en que surgió el amparo, los embates de las corporaciones, pueblos, rancherías, comunidades, conduñazgos y tribus, llevaron a la protección de las garantías sociales. "o sea, de un conjunto de derechos subjetivos consagrados constitucionalmente y por la legislación ordinaria emanada de la Carta Fundamental (agraria y obrera), integrando un régimen de seguridad jurídica de contenido eminentemente social desenvuelto en múltiples ordenamientos que sería prolijo señalar" (p. 13).

Que en su esfera jurídica, estos sujetos puedan ser "damnificados por el poder público, o sea, por la potestad imperativa estatal" (p. 14), es indudable; pero que ello lleve a un derecho social, como algo desconocido por la sistemática del tradicional derecho civil, es un punto que requiere meditación. Parecería, en pocas palabras, que sólo el derecho moderno ha conocido las garantías sociales, del grupo o de la persona moral; y esto no puede admitirse sin más explicación, sobre todo cuando se recuerda que el régimen comunal es, no sólo colonial sino precortesiano.

Por conveniencia técnica, es menester determinar si, efectivamente, existe ese derecho social, novedoso y exótico para el viejo derecho, porque las reformas, legitimando a los comisariados, a sus miembros y a campesinos y ejidatarios en particular, no parecen discrepar esencialmente de las leyes mercantiles que también legitiman a los socios formando minorías o individualmente, para acudir ante las autoridades judiciales. En todo caso, el problema sería del efecto de la resolución pedida por uno y válida "erga omnes", de la sucesión o de la sustitución en el procedimiento. ¿No podrían el concurso y la quiebra, la sucesión y la copropiedad presentar fenómenos similares sin llamarse derecho social? Pero en el fondo el problema carece de importancia, desde que la garantía de legalidad "la imparte el amparo sin necesidad de abolir o eliminar el calificativo "individuales" que emplea, entre otros, el artículo 103, mismo que establece su procedencia constitucional, pues ya se ha demostrado que no es ese vocablo el que traduce el substratum jurídico cabal de las garantías consagradas en el Código Supremo" (p. 17).

No aclara las dudas anteriores, ni confirma la exactitud de la denominación "amparo social" que por ahora ha cobrado especial importancia para los juristas mexicanos, el que la iniciativa presidencial que propuso las reformas al artículo 107 constitucional, exprese que "el juicio de amparo sea un verdadero instrumento protector de la garantía social que éste consagra", porque según Burgoa, entre "los más

importantes deberes del jurista consiste sin duda alguna en interpretar los conceptos que emplea la ley para acomodarlos a la siempre cambiante realidad" (pp. 15-6). Que el régimen rural cambie, no implica necesariamente que la esencia del amparo se transforme, y Burgoa lo confirma en cuanto ha "propugnado en el sentido de que nuestro juicio, sin desviarse de su cause teleológico original como instrumento protector de la esfera de derechos del individuo frente al poder estatal traducido en actos de autoridad de diversa índole, ha asumido, además, y por modo destacado, la finalidad de tutelar las garantías sociales y, en general, todo el orden jurídico del país en favor de cualquier sujeto que se encuentre en la posición de gobernado" (pp. 23-4).

Las adiciones constitucionales y legales en materia agraria, no vienen a significar, según opinión del mismo Burgoa (p. 24), sino modalidades procedimentales (que él llama procesales). De ser cierto, el problema quedaría ubicado en el centro de la institución: la cuestión de la habilidad para obrar. Es demasiado importante todo ello, para dejar que la naturaleza del amparo (control a instancia del agraviado) se desnaturalice, so pretexto de que el movimiento histórico integra las garantías individuales con las sociales (como se dijo en el Senado para apoyar la iniciativa, según puede verse en la transcripción del discurso que hace Burgoa en la dicha p. 24).

Para centrar las ideas, conviene precisar que el individualismo del amparo nada tiene que ver con una ideología política determinada, que no es sino el individualismo de la institución procesal, llevada a la defensa de los derechos del hombre frente al Estado, como antes fuera llevada a la protección del ciudadano contra la administración en el contencioso administrativo. En pocas palabras, si el amparo funciona, si su eficacia es cierta en alguna medida, es porque está al servicio del individuo. Otras son las formas sociales (sindicaciones, agrupamientos y formas mixtas público-privatistas) para reforzar las energías de los gobernados. Otras son las formas socializantes para poner las fuentes de riqueza al servicio de los más. El amparo no pasa de ser una técnica procedimental apoyada en las instancias individuales. Si se quiere contrastar la actividad masiva con la actividad individual, no debe acudirse al amparo agrario frente al civil, sino al derecho de huelga frente a la acción procesal individual del trabajador o del patrón.

En el fondo, algo de esto advierte Burgoa cuando entiende que las adiciones no han originado el aspecto social del amparo, sino que ha sido el mismo aspecto social el que provocó las adiciones. Lo que no queda bien definido es la parte novedosa causada por tal aspecto: ¿la garantía de sindicalización? ¿La garantía de evolución social?

Según se expone en las consideraciones previas, el objetivo de la revolución mexicana ha girado en torno a la reforma agraria, aún no consumada, pero planificada, coordinada y unitariamente en la Carta de Querétaro, que obedeció al designio constante de "remediar la injusta y antisocial monopolización interna de las tierras y aguas" (p. 29), propiedad que debía (y ha venido a) estar basada en los derechos de la Nación, como dijera Pastor Rouaix ("Génesis de los artículos 27 y 123"), y que motivó el artículo 27 constitucional, varias veces reestructurado para conseguir, sucesivamente: a) el fraccionamiento de latifundios, b) la dotación de tierras y aguas, c) la restitución de tierras y aguas, d) la declaración de nulidad de pleno derecho de los actos privativos de esos derechos, e) la nulificación de divisiones y repartos viciados o ilegítimos, y f) el establecimiento de autoridades y órganos consultivos para realizar

ese finalidad, "teniendo como autoridad suprema al Presidente de la República" (p. 33).

El capítulo primero se destina al estudio de la época de 1917 a 1931 en materia agraria y desde el punto de vista del amparo. Comienza el autor por establecer un principio: la procedencia "del juicio de garantías sólo tiene sus salvedades o excepciones en los casos expresamente consignados en la Ley Fundamental" (p. 35).

Como regla general, toda doctrina debe analizarse en sus premisas, con el fin de estimar si las cuantificaciones básicas son correctas. Este llamado principio significaría que la improcedencia no se aplica si no está prevista en la Constitución.

Pero no se dice lo que sea la improcedencia: ¿inadmisibilidad? ¿Ineficacia del instar primario o del sucesivo? ¿Inatendibilidad de la pretensión? Desde luego, no es lo mismo el sobreseimiento que la improcedencia, aquél puede ser resultado de ésta, pero también de fenómenos tales como la caducidad, el desistimiento, el fallecimiento, la inexistencia del acto, y la cesación de sus efectos.

Considerada como inadmisibilidad, la improcedencia da lugar al desechamiento de la demanda y no al sobreseimiento. Pero la inadmisibilidad puede provenir de impedimentos formales: falta de ratificación de la demanda hecha por telégrafo (art. 119), o falta de exhibición de las copias necesarias (art. 120).

Estimada como ineficacia, la improcedencia puede permitir la actuación hasta cierto momento: aquel en que se sobresea. Pero observada como inatendibilidad, llega hasta el momento del fallo, para impedirlo.

Presentada la demanda se efectúa, ante todo, un examen para determinar si existen motivos manifiestos e indudables de improcedencia (art. 145 y art. 177). Aquí se contempla en realidad un desechamiento "in limine" que no previó la Constitución.

La falta de ratificación o de copias establece otra improcedencia, pero ésta implica sólo ineficacia del instar primario, que tampoco previó la Constitución.

Admitida la demanda, si en el curso del procedimiento se presentan las causales del artículo 73 se originan sendas improcedencias, no atendidas por la Constitución.

Concluido el procedimiento, el juez estudia el expediente y puede encontrar razones de inatendibilidad de la pretensión, sobreseyendo el juicio aunque la Constitución sólo habla de sobreseimiento respecto a la inactividad de la parte agraviada (art. 107 frac. XIV).

¿Quiso Burgoa limitar la improcedencia a los casos de los artículos 3° y 27 constitucionales? Así parece indicarlo el tratamiento de este capítulo, en donde se describe la situación hasta antes del 15 de enero de 1932 en que entró en vigor la reforma del artículo 27 constitucional (p. 36).

Pero entonces habrá que dejar sentado que se trataba del problema de la inadmisibilidad de la demanda (por las razones que históricamente expone el autor en las páginas de la 35 a la 46, fundamentalmente, el problema de la legitimación para obrar), en la base del cual se cuestionaba la personalidad jurídica de los núcleos de población, como lo demuestra el hecho de la reforma constitucional que no solamente eliminó el control jurisdiccional sobre las resoluciones dotatorias y restitutorias, sino que vino a concluir en el reconocimiento "de la capacidad para adquirir tierras y aguas por dotación o restitución, que reemplazó el señalamiento casuístico de los sujetos de derecho agrario que adoptó el mencionado precepto constitucional antes de la reforma a que nos estamos refiriendo" (la de 9 de enero de 1934, Diario Oficial del 10 siguiente, p. 54).

Los ataques doctrinarios que sufrió la reforma son analizados por Burgoa y luego reforzados con excelentes razones (pp. 59 a 77), de las que sobresalen las siguientes: a) "Es, pues, inherente a todo régimen de derecho el imperativo incommovible de que la política gubernativa que propenda a solucionar cualquier cuestión social, debe ser encauzada normativamente" (p. 61).

b) "Puede acontecer que, con motivo del ejercicio de sus funciones, los órganos administrativos del Estado violen o pretieran las disposiciones constitucionales y legales que encauzan cualquier reforma social. Esta situación antijurídica, no debe quedar sin un medio de control que la remedie para restablecer el orden normativo infringido, asegurando su respetabilidad y observancia pragmáticas" (p. 62).

c) "De aceptarse que la facultad discrecional pueda desentenderse o transgredir el ámbito legalmente demarcado o confinado, se admitiría la arbitrariedad de las autoridades, que es contraria e incompatible con todo el régimen de derecho" (p. 63).

d) "Sin embargo, si la autoridad agraria, incluyendo al Presidente de la República, no procede discrecionalmente en el cumplimiento de su cometido, sino que al dictar una resolución transgrede el ámbito que conforma la Constitución y la ley, violando las condiciones o supuestos que lo demarcan, o sea, cuando no se trata del ejercicio de una facultad discrecional sino de un acto arbitrario, contraventor del principio de legalidad, la intervención del Poder Judicial Federal a través del juicio de amparo es perfectamente procedente" (p. 64).

e) "Por otra parte, mediante la aparente razón de que la reforma agraria entraña una cuestión social en que no debe intervenir el Poder Judicial y en que, por tanto, no debe proceder el amparo, se llegaría a la misma conclusión respecto a otras cuestiones en que está vivamente interesada la sociedad, como la obrera o laboral, que también constituyó uno de los postulados fundamentales del ideario de la Revolución" (p. 65).

f) "La consideración de que el juicio de amparo retarda o entorpece la solución del problema agrario también es deleznable y descansa sobre el desconocimiento de nuestra institución de control constitucional" (p. 66).

g) "La improcedencia del juicio de amparo que decreta la fracción XIV del artículo 27 constitucional, además de entrañar un despropósito jurídico según quedó demostrado, revela una notoria injusticia en los casos en que mediante resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias se afecta la pequeña propiedad rural" (p. 69).

La cuarta época se caracteriza por el propósito de asegurar la pequeña propiedad, "designio éste que fue uno de los que inspiró la Reforma Agraria, con fecha 3 de diciembre de 1946" (p. 79).

En el capítulo cuarto, Burgoa analiza la exposición de motivos de la iniciativa que se resume en el establecimiento de la procedencia del amparo, pedido por los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, contra resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas dictadas en favor de los pueblos; pero no es sino en el capítulo siguiente en que lleva a cabo la clasificación de los casos del amparo en materia agraria: a) el de los grandes y pequeños propietarios y poseedores rurales, y b) el de los ejidos o núcleos de población en su carácter comunitario o los ejidatarios o comuneros particularmente (pp. 85-6).

Más adelante, el autor realiza la exégesis de la improcedencia del amparo en materia agraria y estudia los temperamentos de la misma ("En estos casos, dicho juicio no se

endereza contra la resolución dotatoria o restitutoria en sí misma considerada, sino contra su viciada o indebida ejecución, por lo que, pese a tales temperamentos, los propietarios rurales afectados siguen colocados en el estado de indefensión frente a las citadas resoluciones en que los sitúa la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución", p. 95), que pueden resumirse en el criterio de la Suprema Corte: "Una cosa es la resolución presidencial de ampliación de ejidos y otra su ejecución" (p. 97): pues frente a la primera los propietarios carecen de derecho y recurso legal, pero ante la segunda cabe el amparo por violación de garantías individuales (p. 98).

Después estudia Burgoa el caso del amparo de los pequeños propietarios, censurando justificadamente la tesis jurisprudencial 749 del Apéndice al tomo CXVIII que no distingue entre éstos y los latifundistas (pp. 99 a 103), y prosigue criticando la salvedad de la fracción XIV del 27 constitucional, consistente en la necesidad del certificado de inafectabilidad, lo que convierte a la protección constitucional en "un poco menos que ilusoria" (p. 103). Pero advierte que la ausencia del certificado no opera la improcedencia cuando la afectación "proviene de autoridades agrarias distintas del Presidente de la República" (p. 104), y en el supuesto del artículo 66 del Código Agrario (p. 105) que tutela a la posesión originaria o a título de dueño de predios inafectables poseídos, cuando menos, cinco años antes de la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario.

El problema gira, en realidad, alrededor de otra figura jurídica que Burgoa pasa desapercibida. No se trata ya de legitimación para obrar, sino de interés para obrar, directamente enlazado a "la situación jurídica concreta" (p. 106) de la constitución de la pequeña propiedad, de la cual, el certificado viene sólo a ser "un elemento "ad probationem" de que un determinado predio rústico ha satisfecho los requisitos constitucionales para ser considerado como pequeña propiedad agrícola o ganadera, sin que de su expedición derive, por ende, la creación o existencia de tal propiedad" (p. 106). Esta figura del interés en obrar, permite apuntalar científicamente la idea expresada por el autor, de que el amparo debe proceder contra "las decisiones que nieguen su expedición o las abstenciones de acordar o no su otorgamiento" (del certificado, p. 109), tesis que se funda y coordina, no sólo con la fracción XV del artículo 27, sino con el 16 constitucionales, los que también son base para la afirmación de que "el juicio de garantías debe promoverse contra las resoluciones que cancelen o revoquen ilegalmente un certificado de inafectabilidad fuera de todo procedimiento en que su titular deba ser escuchado en defensa, asegurando de esta forma la garantía de audiencia que instituye el artículo 14 de la Constitución" (p. 110).

En el capítulo segundo (de esta segunda parte), se estudia el amparo agrario ejidal o comunal que, prácticamente, viene a girar en torno a la cuestión ya analizada del reconocimiento de "su legitimación activa para fijarlas como quejas" (p. 111). El problema de la legitimación adquirió importancia por cuanto "el amparo en materia agraria quedó subsumido dentro del amparo administrativo y sometido, por ende, a todos los principios y modalidades que rigen a éste" (p. 112).

Lo que Burgoa considera ahora como sistema hasta cierto punto autónomo, por las recientes adiciones constitucionales y legales, no pasa de ser el fenómeno evolutivo de la legitimación para obrar, potencialmente previsto y desarrollado por la jurisprudencia desde la ley de 20 de enero de 1869 (cfr. Rojas y García, "El amparo y sus reformas", p. 101). Sin embargo, el autor procede a un análisis que sigue el camino adoptado en su libro "El juicio de amparo", y que comienza por la exégesis de la

adición constitucional (p. 113), el significado del término "quejosos" (p. 114), los "núcleos de población" (p. 116), los ejidatarios y comuneros (p. 118); el acto de autoridad (p. 119), las modalidades generales de la adición (p. 120), las adiciones legales (p. 121), la suplencia de la queja deficiente (p. 123), la personalidad (p. 125, donde debería destacarse el tema de la legitimación para obrar), la competencia auxiliar (p. 129), los plazos (les llama términos) prejudiciales (p. 129), la improcedencia (p. 135), el sobreseimiento (p. 135), temas éstos que debieron desmenuzarse en "inadmisibilidad", "ineficacia" e "inatendibilidad" como antes se puntualiza; las sentencias (p. 137), el cumplimiento de las ejecutorias de amparo (p. 139), el recurso de revisión (p. 140), el de queja (p. 142), el amparo indirecto (p. 143), los requisitos de la demanda (p. 144), su presentación (p. 146), el informe justificado (p. 146), las obligaciones a cargo de los jueces de distrito (p. 151), la suspensión (p. 152), y observaciones finales (p. 156), donde muestra su desacuerdo con los agregados legales que, en su concepto, desvirtúan la adición constitucional. La obra termina con una tercera parte, donde se incluyen como apéndices: la ley de 6 de enero de 1915, la ley que reformó la anterior, y la ley de amparo, en la que se han "destacado las adiciones que se le introdujeron en relación con el amparo en "materia agraria", y en torno de las cuales versa la Segunda Parte de este opúsculo" (p. 161).

Humberto BUISEÑO SIERRA.