

BURGOA, Ignacio. *El amparo en materia agraria*. "Editorial Porrúa", S. A. México, 1964, 246 pp.

El distinguido tratadista, que ha efectuado profundos estudios sobre nuestro juicio de amparo, aborda ahora el examen de las últimas reformas al régimen constitucional y legal de nuestra máxima institución procesal, a través de las cuales se establecieron lineamientos específicos destinados a configurar un amparo en materia agraria.

En la introducción, el autor se refiere al desarrollo del juicio de amparo mexicano, que de una institución estrictamente individualista ha llegado a comprender la protección de los derechos sociales de carácter público establecidos en varias de las disposiciones de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1917, destacándose la ductilidad natural del amparo respecto de las nuevas corrientes socializadoras, que han ido surgiendo de la dinámica económica y social de nuestra Patria, adaptándose así a nuestra evolución jurídica.

En seguida se señalan las cuatro etapas por las cuales ha pasado nuestra institución:

a) La primera es la que va de 1917 al año de 1931, y se encuentra estrechamente relacionada con la interpretación que efectuó la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, del artículo 10 de la ley constitucional de 6 de enero de 1915, y que provocó una violenta reacción entre los que vieron en esta jurisprudencia un obstáculo para la realización de la reforma agraria.

b) El 23 de diciembre de 1931 se reformó el citado artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, prohibiéndose terminantemente todo control jurisdiccional respecto de las resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, incluyéndose expresamente en dicha prohibición al "recurso extraordinario de amparo".

c) Por Decreto de 9 de enero de 1934 se incorporaron las disposiciones de la citada Ley de 6 de enero de 1915, al artículo 27 constitucional, y entre las mismas figuró, desde luego, la prohibición del amparo respecto de resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas.

d) Esta situación se prolongó hasta el 12 de diciembre de 1947, en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva modificación, esta vez para atenuar la tajante prohibición contenida en la fracción XIV del artículo 27 constitucional, en beneficio de los pequeños propietarios, de tal manera que se admite la procedencia del amparo en favor de 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.

La limitación del amparo respecto de las resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, en perjuicio de los propietarios afectados, aunque se estableció con el propósito de impedir que los latifundistas acudieran a la Justicia Federal entorpeciendo la expedita realización de la reforma agraria, se ha traducido en la falta de una protección adecuada a la pequeña propiedad, no obstante los buenos deseos de la reforma de 1947, por lo que desde un principio fue objeto de censuras inclusive por fervientes defensores de la propia reforma agraria, como Luis Cabrera y Pastor Rouaix.

Al examinar las relaciones del amparo con la propiedad privada Burgoa realiza un análisis cuidadoso de la jurisprudencia de la Suprema Corte establecida con posterioridad a las reformas de 1947, y que determina la improcedencia del amparo contra resoluciones presidenciales dotatorias, restitutorias (o ampliatorias) de tierras o aguas

en favor de los pueblos, cuando el juicio es interpuesto por los propietarios afectados, sean estos grandes o pequeños, a no ser que estos últimos cuenten con certificado de inafectabilidad. Claro es que el más Alto Tribunal, con muy buen sentido, admite el amparo cuando se endereza, no contra las resoluciones del Jefe del Ejecutivo, sino contra su indebido cumplimiento, ya que en este último caso se desobedece lo ordenado en el fallo presidencial respectivo.

El autor efectúa una crítica inteligente de este criterio jurisprudencial respecto de la inadmisibilidad del amparo, en los términos de la fracción XIV del artículo 27 constitucional, en cuanto se extiende a la pequeña propiedad que no cuenta con certificado de inafectabilidad, pero no obstante la agudeza de las razones expuestas por Burgoa, nos inclinamos a pensar que la Suprema Corte de Justicia, no podía realizar una interpretación diferente, pues entonces resultaría innecesario el presupuesto del referido certificado.

Concordamos con el autor en cuanto afirma que la redacción actual de la citada fracción XIV del artículo 27 constitucional deja sin tutela a la pequeña propiedad que no cuenta con el certificado relativo, y que por este motivo se abandona a los pequeños propietarios en manos de las autoridades administrativas, favoreciendo el predominio de criterios políticos sobre los estrictamente jurídicos, pero esta situación no puede imputarse al más Alto Tribunal de la República, sino que se ha originado en la orientación que ha seguido el Poder Legislativo, que ha visto en la más noble de nuestras instituciones procesales, un enemigo de la reforma agraria.

Contra estas ideas que pretenden ser revolucionarias, un revolucionario tan radical como Narciso Bassols, se expresaba en el año de 1927, de la siguiente manera: "Resulta muy sencillo levantar la voz contra las autoridades judiciales y llamarlas reaccionarias y venales. Sin cuidarse de pensar que en la mayoría de los casos, los pseudo revolucionarios tienen la culpa por torpes y por descuidados".

Por otra parte, la reforma constitucional de 1947, que comentamos, quedó incompleta, pues debía integrarse con la modificación correlativa de la Ley Reglamentaria del Juicio de Garantías, según se desprende de la parte conducente de la iniciativa presidencial relativa: "... Con el objeto, además, de que el derecho de amparo de los pequeños propietarios no quede condicionado a la entrega de certificados, enviaré oportunamente a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a la Ley de Amparo en vigor, con el objeto de evitar que se consumen de manera irreparable afectaciones o privaciones ilegales de pequeñas propiedades. En dicha iniciativa de reforma se establece que a partir de la presente reforma constitucional, la falta de expedición oportuna de certificados, no privará a los pequeños propietarios que después la obtengan, de su derecho de amparo, lo que significa, en otras palabras, que no correrá el término para la interposición del amparo, contra las referidas afectaciones o privaciones ilegales..." Pero esta modificación, tan necesaria, no se promovió, quedando la referida pequeña propiedad sin una protección conveniente.

Pero la parte medular del magnífico trabajo de Burgoa radica en el examen de las últimas reformas a la legislación de amparo, según Decretos de 30 de octubre de 1962, publicado el 2 de noviembre siguiente (y que modificó la fracción II del artículo 107 constitucional) y de 3 de enero de 1963, publicado el 4 de febrero, que introdujo modificaciones y adiciones a varios preceptos de nuestra Ley Reglamentaria.

Las críticas del autor, que a primera vista pudieran parecer demasiado severas, se

apoyan, como el mismo Burgoa lo afirma expresamente, en el cariño apasionado que profesa y ha demostrado en numerosas ocasiones, a nuestro juicio de amparo; pero examinadas esas críticas con espíritu de objetividad, nos llevan al convencimiento de que son acertadas en su mayor parte y que resulta necesario realizar una reforma de las reformas, para perfeccionar este primer ensayo de un amparo ejidal y comunal, puesto que no siempre los buenos propósitos son suficientes para lograr la configuración técnica de una institución jurídica.

Desgraciadamente, estos defectos de técnica jurídica en que incurrió el legislador reglamentario, excediéndose de los lineamientos trazados por la reforma constitucional, desvirtúan, aunque se propuso precisamente lo contrario, la noble finalidad que inspiró la modificación del artículo 107, fracción II, de la Ley Suprema.

De estos nuevos preceptos reglamentarios, todos los cuales son examinados pormenorizadamente por el ameritado tratadista, deben destacarse aquellos que establecen situaciones extremas, como la reforma del artículo 22, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que debemos tomar en cuenta que la no preclusión de la acción constitucional en beneficio de los núcleos de población ejidal o comunal, con mayor razón cuanto que el juicio puede interponerse supletoriamente por uno sólo de los ejidatarios o comuneros, en representación legal de todo el grupo, produce una situación de inseguridad en las relaciones agrarias, relaciones que como bien expresa Burgoa, no pueden asimilarse a las que entablan con motivo del ejercicio de los derechos inherentes a la persona humana, como los que tutelan su vida, su libertad o su integridad corporal, y respecto de los cuales se justifica que el amparo pueda interponerse en cualquier tiempo; pero cuando se trata de derechos como los agrarios, que por muy elevados que se les considere, se refieren a bienes patrimoniales, no puede ni debe olvidarse el principio fundamental de la seguridad jurídica.

Además, el otorgamiento de la suspensión oficiosa, en los términos del artículo 123, fracción II, de la Ley de Amparo, en beneficio de los núcleos de población, puede traer como resultado la paralización de la actividad de las autoridades agrarias, de manera indiscriminada y durante toda la tramitación del juicio, sin tomar en cuenta el orden público o el interés social, como ocurre tratándose de la expropiación de bienes agrarios por causas de utilidad pública.

Claro es que las reformas contienen aciertos indiscutibles, como lo señala el propio autor, ya que al lado de los defectos más notorios que se han señalado, justificadamente se amplían los plazos para que los ejidatarios o comuneros puedan interponer la demanda y formular recursos, y lo que es más importante, se establece la obligación para el Juez de amparo, de suplir la queja deficiente en beneficio de los núcleos de población y de sus miembros, y además, los amparos solicitados por estos campesinos quedan excluidos expresamente del sobreseimiento por inactividad procesal.

La profunda obra de Burgoa al señalar los aciertos y los errores de las reformas mencionadas, tiene el gran mérito de determinar las bases para afinar este primer intento de establecer un aspecto autónomo para la materia agraria en relación con el amparo administrativo, en el cual se encontraba enclavada.

Tenemos la convicción, que expresamos en otras ocasiones (Cfr. FIX ZAMUDIO, *Estructuración del proceso agrario*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", Nos. 41-42, enero-julio de 1961, pp. 190 y ss.; y *Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el derecho mexicano*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", No. 52, octubre-diciembre de 1963, pp. 920 y ss.), de que el amparo en

materia agraria debe aproximarse, en su reglamentación, a la del amparo laboral, porque ambos comparten el mismo espíritu de redención social, y por tanto, para la configuración del primero deben aprovecharse las experiencias que se han obtenido con el segundo, sin olvidar ciertas modalidades peculiares de la disciplina rural, pero de ninguna manera, como se hizo, a través de un régimen, de tal manera excepcional, que como certeramente lo expresa Burgoa, coloca a los campesinos en una situación de *capitis diminutio*, que a la larga puede revertir contra los mismos que se pretende proteger.

En los mismos trabajos hemos defendido la idea de que en todo régimen protector de la clase campesina debe incluirse a los pequeños propietarios, ya que de acuerdo con los principios programáticos del artículo 27 constitucional, la reforma agraria descansa sobre dos pilares: la pequeña propiedad, y el régimen ejidal y comunal, pilares que tienen la misma categoría fundamental, y por tanto, no se justifica que se excluya a los verdaderos pequeños propietarios, que también son campesinos y padecen las mismas carencias, del régimen del nuevo amparo agrario, sino que por el contrario, se les sujete a los principios, menos flexibles, del amparo administrativo.

Finalmente, debemos mencionar, que el importante libro de Burgoa, se complementa con un apéndice legislativo, en el cual se consiguan los textos de las Leyes de 6 de enero de 1915, su reforma por Decreto de 23 de diciembre de 1931, así como el texto actualizado de la Ley de Amparo, destacándose tipográficamente las modificaciones en materia agraria.

Héctor FIX ZAMUDIO
Profesor de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M.