

EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA *

Por el doctor Héctor FIX-ZAMUDIO

Investigador del Instituto de
Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
Miembro de El Colegio Nacional

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Breve relación de antecedentes.* III. *Los dos grandes sectores del amparo en materia agraria.* IV. *El amparo de la pequeña propiedad.* V. *El Derecho procesal social.* VI. *Problemas procesales del amparo social agrario.* VII. *Las relaciones del juicio de amparo con los futuros tribunales agrarios.* VIII. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

1. El tema relativo al juicio de amparo en materia agraria es uno de los más debatidos en la doctrina jurídica mexicana, y también uno de los sectores, al menos por lo que se refiere a la tutela de los derechos sociales agrarios, que ha mostrado un extraordinario dinamismo, pues no obstante su reciente introducción en las reformas de 1963, actualmente ha determinado la división de la Ley de Amparo en dos libros, uno de los cuales está dedicado totalmente a regular la protección de los referidos derechos sociales agrarios.

2. No obstante lo anterior, todavía no se han resuelto algunos problemas procesales esenciales, de manera que no resulta ocioso examinar en un Congreso Mexicano de Derecho Procesal, esta institución que si bien ha sido objeto de numerosos estudios monográficos, entre los cuales destaca el importante y exhaustivo libro del distinguido amparista Ignacio Burgoa Orihuela, publicado en el año de 1964 y que posteriormente incorporó su clásico tratado sobre el juicio de amparo; así como dos excelentes tesis, una de licenciatura también en el año de 1964 y la otra de doctorado presentada en 1976, ambas en la Facultad de Derecho de la UNAM y redactadas por el profesor Luis del Toro Calero, así como otros trabajos de menor extensión que mencionaremos en el curso de esta sencilla ponencia; de ninguna ma-

* Ponencia presentada ante el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, Jalapa, Veracruz, del 12 al 16 de noviembre de 1979.

nera podemos afirmar que el tema se encuentra agotado, ya que se encuentra en constante evolución y forzosamente debemos descubrir nuevos problemas y proponer soluciones, dentro de una realidad angustiosa como es la relativa al régimen jurídico de la propiedad rural en nuestro país.

3. Debido a la existencia de una doctrina procesal agraria muy sólida en nuestro país, no pretendemos en esta ocasión, examinar nuevamente, a través de una visión panorámica, las diversas categorías del amparo en materia agraria, de manera que nos limitaremos a señalar los aspectos que presentan problemas de carácter procesal y sobre los cuales es posible plantear soluciones que puedan discutirse en este Congreso nacional.

4. Por otra parte, expresamos nuestra convicción de que el planteamiento jurídico es esencial para tratar de agilizar y hacer más expedita la resolución de los conflictos agrarios, pero constituye sólo un elemento entre varios otros que deben ser examinados de acuerdo con el prisma de las restantes ciencias sociales, por lo que resultaría necesario un estudio pluridisciplinario con el objeto de partir de fundamentos más sólidos para prevenir y canalizar, en lo posible, tales conflictos, limitando la inseguridad jurídica que todavía impera en el campo mexicano.

II. BREVE RELACIÓN DE ANTECEDENTES

5. Es preciso señalar que la institución del amparo, ha estado presente en diversas etapas históricas, como instrumento para la tutela, si bien no exclusiva, de los derechos agrarios de los mexicanos.

6. a) En esta dirección es posible afirmar que el llamado "*amparo colonial*" o "*real amparo*", operó durante el régimen colonial como un instrumento procesal de carácter interdictal para la tutela de derechos personales pero también de fundos rústicos, y subsistió inclusive en los primeros años de la Independencia, en tanto se siguieron aplicando las disposiciones jurídicas españolas.

7. De acuerdo con los estudios efectuados por el ilustre tratadista español José María Ots Capdequí y por el jurista e historiador mexicano Andrés Lira González, el citado amparo colonial fue utilizado por varias comunidades indígenas para la protección de sus derechos colectivos contra los colonos españoles que pretendían despojarlos de sus bienes colectivos, los que habían sido confirmados por la legislación española.

8. Debe hacerse la aclaración que este interdicto de amparo fue una institución de derecho castellano, ya que fue el que trascendió a la legislación de Indias, y no tiene relación directa con los fueros pro-

cesales aragoneses, y por supuesto, tampoco constituye un antecedente directo del juicio de amparo creado paulatinamente por Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero y los Constituyentes de 1856-1857, pero de cualquier manera no es ocioso mencionarlo, ya que funcionó con un éxito así sea relativo en la defensa de los derechos agrarios colectivos de las comunidades indígenas, y además influyó en cierta medida, en el concepto que tuvieron algunos de los primeros tratadistas que pretendieron explicar la naturaleza jurídica del amparo en sus primeros años de aplicación bajo la vigencia de la Constitución de la Carta Federal de 1857, si se toma en cuenta que los distinguidos juristas Ignacio L. Vallarta, José María Lozano y Fernando Vega, lo calificaron como interdicto constitucional.

10. b) Ya durante la vigencia de la propia Constitución de 1857, es decir, ya habiéndose consagrado nuestro juicio de amparo en sentido moderno, el mismo intentó utilizarse para la defensa de los derechos colectivos agrarios tanto de las comunidades como de los ejidos de los pueblos —en el sentido tradicional de la propiedad ejidal— pero sin éxito en esta ocasión, debido especialmente a las disposiciones de la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856 —el equivalente bastante retrasado de la Ley Chapelier francesa—, así como de acuerdo con la estrecha interpretación que se hizo del texto del artículo 27 de la propia Ley Suprema anterior; ordenamientos que desconocieron la personalidad jurídica de las corporaciones civiles y religiosas, así como su capacidad para poseer propiedades rurales, y ordenaron el reparto de los bienes de las primeras, entre los integrantes de las comunidades y las poblaciones.

Es tan conocido el fenómeno de la concentración de la riqueza agrícola en nuestro país durante la segunda mitad del siglo anterior y primeros años del presente, para reiterarla en este momento, pero sólo consideramos conveniente destacar que, debido a la interpretación que se dio a los ordenamientos señalados en el párrafo anterior, se declaró improcedente la interposición del juicio de amparo por parte de las citadas comunidades agrarias, en defensa de sus derechos colectivos, en varias resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, y de las cuales podemos destacar las dictadas el 9 de enero y el 9 de noviembre de 1882, en los juicios de amparo solicitados, el primero por Cipriano Castillo Mercado, en representación de los indígenas de Chicontepepec, contra actos del Gobierno del Estado de Veracruz, el cual ordenó la venta de parte de los terrenos de dicha comunidad para pagar los gastos del repartimiento de los restantes; y el segundo por Juan Estrada, en representación de los pueblos de San Bartolomé Tepetitlán y San Francisco Sayula, contra la resolución del Tribunal de Distrito que negó a esos pueblos indígenas personalidad para litigar; fallos que fueron comentados ampliamente por el ilustre Ignacio L. Vallarta en sus

Votos, ya que dicho jurista influyó decisivamente en el criterio exageradamente individualista de la interpretación de la Suprema Corte, la que sostuvo en su jurisprudencia, que las disposiciones constitucionales y legales sobre desamortización habían desconocido expresamente la personalidad jurídica de las corporaciones civiles, entre ellas, las comunidades indígenas, para poseer bienes raíces y había ordenado su disolución así como el reparto de los bienes colectivos entre sus integrantes, lo que implicó que las propias comunidades carecían de legitimación procesal para interponer el juicio de amparo en defensa de los citados bienes colectivos, lo que sólo podían hacer los antiguos comuneros en lo individual.

11. Este mismo criterio fue sostenido con posterioridad en varias resoluciones de la misma Suprema Corte en los últimos años del siglo anterior y los primeros del presente, de acuerdo con el cuidadoso estudio jurisprudencial efectuado por el distinguido tratadista Silvestre Moreno Cora.

12. Estamos convencidos de que si no hubiese predominado esta interpretación judicial tan rígida sobre las disposiciones de desamortización, se hubiese atenuado, ya que no evitado, el despojo de que fueron objeto dichas comunidades, privadas de todo medio de defensa jurídica para proteger sus derechos colectivos, y en cierta medida así lo reconoce implícitamente la fracción VIII, inciso a) del artículo 27 de nuestra Constitución Federal vigente, en cuanto dispone que: "Se declaran nulas... Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera autoridad local *en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.*"

13. En esta dirección nos encontramos con una contradicción evidente, en cuanto en el aspecto que examinamos, es decir, de la tutela de los derechos colectivos de las comunidades indígenas y de los ejidos de los pueblos, fue mucho más liberal el simple interdicto de amparo de la época colonial, que el juicio de amparo moderno dirigido a la protección de los derechos fundamentales, si bien esta incongruencia fue resuelta en forma limitada por la legislación de amparo expedida durante la vigencia de la Constitución vigente de 1917, y satisfactoriamente a través de las reformas de 1963, al menos para el sector social del amparo agrario.

14. c) La última gran etapa se inicia con la expedición de la Ley de 6 de enero de 1915, que no sólo restableció la personalidad jurídica de las comunidades indígenas para acudir a los tribunales en defensa de sus derechos colectivos —introduciendo además un nuevo concepto de propiedad colectiva, que calificó como ejidal—, sino que además estableció dos vías procesales para la reestructuración de la

propiedad de la tierra en nuestro país, es decir, los procedimientos de restitución y dotación.

15. De acuerdo con la citada Ley agraria y el texto primitivo del artículo 27 de la Carta Fundamental vigente de 5 de febrero de 1917, Carta que inició el movimiento incontenible del constitucionalismo social, se restableció la procedencia del amparo en beneficio de la nueva propiedad colectiva de naturaleza social de las comunidades y de los ejidos, así como de sus integrantes individuales, pero también respecto de los propietarios afectados con las resoluciones presidenciales respectivas, conformando así dos sectores del amparo en materia agraria, el de los campesinos sujetos al régimen de la reforma agraria y el de los titulares del derecho de propiedad privada reconocida también, si bien con limitaciones, por los mismos ordenamientos.

16. A partir de los primeros años de vigencia de nuestra Carta Fundamental de 1917, se inició la evolución del amparo en materia agraria, con repercusiones sociales de gran trascendencia, si tomamos en cuenta que el interpuesto por los propietarios afectados por las resoluciones presidenciales de dotación o restitución de tierras y aguas, fue objeto de grandes debates e inclusive de decisiones políticas fundamentales, todavía abiertas a la discusión a través de las reformas del artículo 27, en su actual fracción XIV, según los Decretos de 9 de enero de 1934 y 12 de enero de 1944.

17. Para no incurrir en repeticiones superfluas por lo que respecta a las diferentes etapas que ha experimentado el amparo en materia agraria a partir de la Ley del 6 de enero de 1915, hasta la reforma a la legislación de amparo en 1963, nos remitimos a lo expuesto con precisión y profundidad por el conocido tratadista Ignacio Burgoa Orihuela.

III. LOS DOS GRANDES SECTORES DEL AMPARO EN MATERIA AGRARIA

18. Cuando hablamos del amparo en materia agraria podemos incurrir en el equívoco de considerarlo como unitario, no obstante que a partir de 1931 ha tenido un doble tratamiento y en 1963 se dividió inclusive desde el punto de vista del procedimiento mismo, en dos grandes sectores que actualmente poseen lineamientos diversos, los que inclusive en algunos aspectos, podemos considerar como opuestos, por lo que resulta necesario para la mejor comprensión de la institución examinar separadamente las distintas categorías procesales de esta división fundamental.

19. Desde este punto de vista, es preciso dividir la institución que denominamos como "amparo en materia agraria", en *amparo de la*

pequeña propiedad, por una parte, y por la otra lo que se ha calificado como *amparo social agrario* o como *amparo agrario ejidal y comunal* ya que el primero se refiere a la legitimación que tienen los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias, para interponer el juicio de amparo, siempre que demuestren que su predio no excede de los límites que señala la misma Ley Suprema; en tanto que la titularidad del segundo corresponde a las comunidades y poblaciones sujetas al régimen de la reforma agraria, tratándose de derechos colectivos y a sus integrantes, es decir, a los comuneros y ejidatarios, respectivamente, en relación con sus derechos de carácter individual.

20. Tenemos la convicción, como lo trataremos de demostrar en los párrafos siguientes, que se ha llegado a exagerar el diverso tratamiento de ambos sectores de amparo, debido a ciertas experiencias negativas que se han producido, con la utilización del primero de los aspectos mencionados, sin tomar en cuenta que dichos efectos indeseables no se han generado exclusivamente por la interposición del juicio de amparo por parte de los afectados con la reforma agraria, sino que derivan de los vicios del procedimiento administrativo anterior —que en gran parte de los casos debe considerarse como una instancia procesal previa— ya que el propio amparo no constituye sino la culminación del referido procedimiento y no puede corregir de manera oficiosa, los defectos del mismo.

IV. EL AMPARO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

21. Este primer sector del amparo en materia agraria, que podemos considerar como maltrecho, visto con desconfianza e inclusive amenazado en varias ocasiones con su desaparición, en nuestro concepto ha sufrido las consecuencias que no le corresponden, de un procedimiento defectuoso ante las autoridades agrarias, que si bien se ha ido perfeccionando paulatinamente, todavía no ha logrado superar sus inconvenientes tradicionales, como seguramente se pondrá de relieve en otras ponencias que se presentan en este Congreso.

22. En efecto, el mal uso que se hizo del juicio de amparo por algunos grandes propietarios y las dilaciones que sufría su resolución debido a la complicación del procedimiento, particularmente a partir del cambio de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en el año de 1929, al estimar que de acuerdo con el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, antes de promover amparo, los propietarios afectados con resoluciones presidenciales dotatorias, deberían acudir a la vía ordinaria federal, determinó una oposición vigorosa de los dirigentes de los campesinos sujetos al régimen de reforma agraria, y por ello se modificó dicho artículo 10, que se consideraba de carácter cons-

titucional, por Decreto de 23 de diciembre de 1931, prohibiendo a los referidos propietarios afectados, la interposición del juicio de amparo, en forma absoluta, pero debido a las objeciones que se hicieron a esta reforma, se promulgó el Decreto de 9 de enero de 1934, al cual nos hemos referido anteriormente (ver *supra* párrafo 17), que suprimió la citada Ley del 6 de enero de 1915 e incorporó varias de sus disposiciones al artículo 27 constitucional, consagrando la citada prohibición en la fracción XIV de dicho precepto fundamental.

23. Esta proscripción tajante y categórica fue objeto de críticas severas por parte de distinguidos juristas mexicanos, como Luis Cabrera, Narciso Bassols, e inclusive por parte de uno de los actores principales en la elaboración del proyecto de artículo 27 constitucional en el Congreso de Querétaro, el ingeniero Pastor Rouaix; ninguno de los cuales pueden considerarse como defensores del latifundismo, sino por el contrario, como decididos promotores de la reforma agraria.

24. Los argumentos esenciales que entonces se expusieron para considerar indebida esa supresión del amparo de la pequeña propiedad, no obstante los abusos a que su empleo indebido había dado lugar; nos parecen contemporáneos, y con frecuencia son olvidados por los actuales detractores de este sector del amparo en materia agraria, ya que desde entonces se señaló que muchos de los vicios que se atribuyen al juicio de amparo, provienen del defectuoso procedimiento y la indebida aplicación de las disposiciones agrarias, por parte de las autoridades administrativas correspondientes.

25. Esta situación fue atenuada, en nuestro concepto con acierto, si bien no con una técnica muy depurada, por la reforma constitucional de 12 de febrero de 1947, la que conservó la anterior prohibición, pero admitió la posibilidad de que los propietarios afectados pudiesen promover el juicio, siempre que sus predios se encontrasen en explotación y además que contasen con la prueba preconstituida del documento público suscrito por la máxima autoridad agraria en la esfera administrativa, es decir, por el Presidente de la República, y que recibe el nombre de *certificado de inafectabilidad*.

26. Esta reforma constitucional es ponderada y cautelosa, sin embargo, en tiempos recientes ha sido calificada de reaccionaria por algunos sectores campesinos, que la han considerado como un obstáculo a la realización de la reforma agraria, y pretenden volver a la supresión tajante del amparo de la pequeña propiedad, establecida en la mencionada reforma de 1934.

27. La jurisprudencia de la Suprema Corte, a nuestro modo de ver con acierto, ha extendido la legitimación para interponer el juicio de amparo a todos aquellos que se encuentran en los supuestos de los artículos 66 del Código Agrario de 1942 y 252 de la actual Ley Federal de Reforma Agraria, es decir, cuando demuestren ser poseedores de

modo continuo, pacífico y público de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable; las tengan en explotación, y siempre que dicha posesión sea, cuando menos, cinco años anterior a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario, y además, no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden en el estado comunal.

28. No obstante algunas críticas que se han hecho a la tesis jurisprudencial señalada en el párrafo anterior, la consideramos acorde con el espíritu de la reforma constitucional de 1947, en cuanto en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que dio origen a la misma, se expresó la intención de reformar la Ley de la materia, a fin de que el derecho al amparo de los pequeños propietarios no quedara condicionado a la entrega de los certificados, evitando la consumación irreparable de afectaciones o privaciones ilegales de pequeñas propiedades.

29. Si bien es verdad que la citada adición a la legislación de amparo no llegó a efectuarse, es clara la intención de la reforma constitucional mencionada de 1947, de no adoptar un criterio exageradamente rígido en cuanto a la exigencia previa del referido certificado de inafectabilidad como requisito para la interposición del amparo y por otra parte, los citados preceptos del Código Agrario de 1942, y de la Ley de Reforma Agraria en vigor, consideran la posesión de la pequeña propiedad que llene los mencionados requisitos, como equivalente a título legalmente requisitado.

30. Otro aspecto sumamente controvertido se refiere a la tesis jurisprudencial de la propia Suprema Corte, en el sentido de que procede la interposición del juicio de amparo contra los mandamientos provisionales expedidos por los Gobernadores de las Entidades Federativas, con el objeto de dar posesión a los campesinos de las tierras o aguas que han solicitado en dotación, ampliación o restitución, siempre que el peticionario de la protección federal sea titular de un certificado de inafectabilidad, y en la inteligencia de que aun en el supuesto de que se otorgue dicha protección en cuanto al fondo, ésta no impide la continuación del procedimiento agrario correspondiente a la segunda instancia, y deja abierta la posibilidad de que el Presidente de la República, en calidad de suprema autoridad agraria en la esfera administrativa, invalide el mencionado certificado, si existen razones legales que le sirvan de fundamento.

31. Este criterio jurisprudencial es el que ha sido objeto de los ataques más enconados, por considerarse que retrasa los procedimientos tendientes a otorgar bienes agrarios a los campesinos solicitantes, pero si se examina con cuidado esta tesis, la Suprema Corte no ha hecho otra cosa que interpretar en forma correcta lo dispuesto por las

fracciones XIV y XV del artículo 27 constitucional, si se toma en cuenta que esta última prohíbe en forma categórica a las Comisiones Mixtas, *los gobiernos locales* y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, que afecten a la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación.

32. El precepto de la Carta Fundamental antes mencionado es terminante con la prohibición de las afectaciones a las pequeñas propiedades, e incluye entre los obligados a respetarla a los gobiernos de las Entidades Federativas, por lo que no puede hacerse distinción entre los mandamientos provisionales de dichos gobiernos y los definitivos contenidos en las resoluciones presidenciales; y por ello si el peticionario es titular de un certificado de inafectabilidad, se encuentra claramente en la hipótesis prevista por el último párrafo de la fracción XIV del referido artículo 27 de la Carta Federal, con la limitación, señalada también por la jurisprudencia, según se ha visto, de que si se le otorga la protección de la justicia federal, no por ello se suspende el procedimiento agrario respectivo.

33. No obstante que las mencionadas tesis jurisprudenciales de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia son correctas y estrictamente apegadas a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, han sido objeto de constantes ataques, en ocasiones virulentos, que provienen de algunos sectores de agrupaciones campesinas poco informados; por el programa de algún partido político de izquierda, e inclusive por el Gobernador de una Entidad Federativa; que no se han atrevido a declarar en forma categórica su deseo de transformar el sistema de la propiedad agrícola en nuestro país, ya que en tanto subsistan las disposiciones actuales del artículo 27 constitucional, poseen la misma jerarquía y la misma protección jurídica, tanto la propiedad social de las comunidades y los ejidos, como la pequeña propiedad privada en explotación.

34. En esta dirección, consideramos muy sensata y muy precisa la defensa que respecto de estos ataques a la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, efectuó el entonces Presidente de dicha sala, Magistrado Arturo Serrano Robles, en el informe que rindió al Tribunal en Pleno de dicho Alto Tribunal al finalizar el año de 1976, y cuya lectura sería muy conveniente para todos aquellos que por desconocimiento siguen insistiendo en la desaparición del juicio de amparo de la pequeña propiedad.

35. Finalmente, en relación con los problemas procesales más importantes en este sector del amparo en materia agraria, consideramos conveniente destacar otros dos que en nuestro concepto merecerían un mayor estudio, con el objeto de proponer modificaciones a la legislación de amparo. Nos referimos, por una parte, a la palpitante cuestión de la contrafianza que pueden otorgar los campesinos solicitantes de

bienes agrarios, como terceros perjudicados en los juicios de amparo solicitados por los propietarios afectados por mandamientos provisionales o bien con resoluciones definitivas dotatorias o restitutorias de dichos bienes; y en segundo término, la anacrónica institución del *amparo de estricto derecho* regulada por el artículo 79 de la Ley de Amparo.

36 a). Por lo que se refiere a la primera cuestión, ésta se apoya en un acuerdo presidencial reciente, que faculta a la Secretaría de la Reforma Agraria para proporcionar los fondos necesarios a fin de que los campesinos que figuren como terceros perjudicados, puedan otorgar una contragarantía, en los términos del artículo 126 de la Ley de Amparo.

37. Aun cuando esta medida es acertada en principio y en términos generales, al permitir a los propios campesinos entren en posesión de los bienes agrarios solicitados, aun cuando los propietarios afectados hubiesen obtenido la suspensión de los actos reclamados, presenta algunos aspectos difíciles de resolver satisfactoriamente, de acuerdo con las reglas esenciales de las providencias precautorias, a cuyo género pertenece la suspensión de los actos reclamados, y esto implica que su concesión o negativa, y en su caso, las garantías y contragarantías, deben establecerse de acuerdo con la apreciación preliminar de la existencia de los derechos de las partes.

38. En la hipótesis que nos ocupa, la situación se complica, ya que según los hemos señalado en varias ocasiones, la fracción XIV del artículo 27 constitucional, legitima para acudir al juicio de amparo, al propietario titular de un certificado de inafectabilidad; y según la jurisprudencia, por extensión posee esta legitimación el poseedor que se encuentra dentro de lo dispuesto por el artículo 252 de la actual Ley de Reforma Agraria (ver *supra* párrafo 31). Si el propietario solicitante del amparo es titular del certificado, tiene a su favor una prueba preconstituida que consta en un documento público suscrito nada menos que por el Presidente de la República, lo que hace innecesaria la apreciación preliminar de su derecho, pero esto no ocurre en la segunda hipótesis, y es en esta última, del poseedor de una pequeña propiedad, en la que procede el estudio de la concesión o negativa de la suspensión, así como de la garantía y contragarantía, según esta apreciación preliminar, y por ello sería necesario, en nuestra opinión, introducir modificaciones legales al actual régimen de la suspensión, autorizando al juez del amparo para efectuar ese estudio, exclusivamente para efectos de la medida precautoria.

39. Tratándose del propietario titular de un certificado de inafectabilidad, estimamos que no procedería la contragarantía en beneficio de los campesinos, cuando se le otorgue la suspensión de los actos que le afecten sus derechos agrarios, ya que significaría desconocer, sin un procedimiento previo de cancelación del mismo certificado, la presunción que otorga ese documento sobre la calidad de pequeña propiedad

inafectable de los bienes a que se refiere el citado documento, y el único supuesto en el cual podría discutirse, tanto la procedencia de la suspensión, como la admisión de la contragarantía para dejar sin efecto la medida otorgada en beneficio del solicitante del amparo por el juez del amparo, sería respecto de la prueba sobre explotación de los bienes agrarios respectivos, de acuerdo con la exigencia de las disposiciones constitucionales y legales respectivas, ya que de no comprobarse dicha explotación, o una causa justificada de la suspensión temporal de la misma, la presunción del certificado se invertiría en beneficio de los campesinos beneficiados por los actos reclamados en el amparo, y que figuren como terceros perjudicados, todo ello de acuerdo con los principios del derecho social agrario.

40. Por lo que se refiere a la institución del amparo de estricto derecho, reafirmamos nuestra convicción de que debe considerarse como un verdadero anacronismo, ya que obliga al juez del amparo a sujetarse estrictamente a los términos de la demanda, sin que le sea permitido suplir ni ampliar nada en ella, con un criterio ya superado de la función judicial, como simple aplicación mecánica del texto legislativo.

41. Y si esta institución no debe aplicarse a la materia procesal civil, menos aún lo debe ser en el amparo administrativo, ya que no consideramos correcto el concepto expresado implícitamente por la jurisprudencia de la Suprema Corte en el sentido de que todo aquello que no sea objeto de la suplencia de la queja, debe considerarse como de estricto derecho, ya que en el proceso moderno (y nuestro juicio de amparo no debe quedarse rezagado en las ideas decimonónicas sobre carácter estrictamente pasivo del juzgador), se ha vuelto a implantar el viejo pero trascendente principio *iura novit curia*, respecto del cual, la institución de la suplencia de la queja en nuestro juicio de amparo, no es sino una de sus manifestaciones más vigorosas, ya que dicha suplencia que surgió endeble y sólo en materia penal en el texto original del artículo 107 de la Carta Federal de 1917, pero se ha fortalecido paulatinamente, al extenderse a las materias laboral, en beneficio del trabajador respecto de actos apoyados en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte de Justicia; en forma muy amplia, en el amparo social agrario; y recientemente tratándose de menores o incapaces.

42. Si el amparo de estricto derecho debe desaparecer en materia civil (incluyendo la mercantil), con mayor razón respecto del amparo solicitado contra actos de autoridades administrativas, y entre ellas, particularmente, las de carácter agrario, ya que su subsistencia implica la presunción de que todos los propietarios afectados con resoluciones presidenciales, y en general por actos o resoluciones de las autoridades agrarias, son personas que cuentan con medios suficientes para obtener

el asesoramiento de abogados de gran prestigio y conocimientos, y si bien ello sucede así en algunos supuestos, nuestra realidad social, nos demuestra que son numerosos los verdaderos pequeños propietarios que no poseen estos medios, pues basta recordar de la existencia del minifundio en varias regiones del país.

43. Con lo anterior no pretendemos que se otorgue la misma protección a los propietarios o poseedores, que a los campesinos sujetos al régimen de la reforma agraria, pero estimamos indebido que se confiera al amparo de la pequeña propiedad un régimen procesal totalmente opuesto al de carácter social, pues lo equilibrado y pertinente, es otorgar al juez del amparo la posibilidad de llegar a una solución justa y no simplemente legal, en ambos sectores del amparo en materia agraria, con un mayor grado de protección procesal para los campesinos sujetos a la reforma agraria, ya que su situación es más desfavorable, en principio, que la de los propietarios o poseedores privados.

44. Afortunadamente la Suprema Corte de Justicia, no se ha limitado al desairado papel que le pretende otorgar el artículo 79 de la Ley de Amparo, y ha tomado una actitud más flexible, ya que sin invocar expresamente el principio *ius novit curia*, lo ha aplicado certeramente en los criterios jurisprudenciales que hemos examinado con anterioridad, pero de todas formas resulta ya indispensable suprimir de nuestra Ley de Amparo, la reliquia histórica que significa el amparo de estricto derecho.

V. EL DERECHO PROCESAL SOCIAL

45. Antes de examinar el segundo sector del amparo en materia agraria, es preciso formular algunos comentarios sobre la institución del derecho procesal social, ya que sus principios, son los que han inspirado a las reformas a la legislación de amparo de 1963 y 1976.

46. En efecto, en muy breves palabras, podemos señalar que debido a la necesidad de superar los obstáculos del derecho procesal civil tradicional, inspirado en criterios liberales e individualistas, empezó a abrirse paso la necesidad de encontrar nuevas fórmulas procesales para tutelar los derechos de los grupos sociales más débiles de la sociedad, y por ello tomando en cuenta que tales derechos forman parte del sector del mundo jurídico que se conoce con el nombre sugestivo, aun cuando equívoco de *derecho social*, cuya denominación ya ha penetrado profundamente en la ciencia jurídica contemporánea, fue necesario establecer las normas procesales adecuadas para la debida realización de tales derechos considerados como sociales.

47. En esta dirección surgió primeramente, como es bien sabido, el *derecho procesal del trabajo*, como aquella rama independizada del pro-

ceso civil tradicional, en la cual se estableció el principio fundamental que el ilustre tratadista uruguayo Eduardo J. Couture denominó certeramente *igualdad por compensación*, y que significa otorgar a la parte débil del proceso, en ese supuesto, al trabajador, determinadas ventajas procesales que pudiesen equilibrar su situación real respecto de la parte más poderosa es decir, el empresario, lo que implicó el establecimiento de otros *principios formativos* derivados del primero, entre los cuales podemos enumerar brevemente: la supresión de los formalismos excesivos; la concentración del procedimiento; la inmediatez del juzgador con las partes, lo que implica la implantación así sea limitada de la oralidad; la inversión en algunos supuestos, de los principios tradicionales de la carga de la prueba; y el otorgamiento al juzgador de facultades de dirección del proceso, entre las cuales destacan las relativas a la facultad de aportar oficiosamente elementos de convicción no ofrecidos por las partes, pero necesarios para la resolución justa de la controversia; la corrección de errores de la parte débil en el proceso; la supresión de la prueba legal o tasada y su sustitución por el sistema de valorización de la sana crítica o razonada de las mismas pruebas, etcétera.

48. Estos principios introducidos primeramente en el proceso laboral, se proyectaron posteriormente, en lo que resultaban aplicables, al derecho procesal agrario, al menos en sus aspectos de tutela de los campesinos en relación con los terratenientes, y en especial respecto a los diversos sistemas de reforma agraria implantados por numerosos ordenamientos, entre ellos los latinoamericanos, estos últimos según el modelo de la reforma agraria mexicana, dando lugar a lo que se ha denominado derecho procesal social agrario, el cual ha florecido extraordinariamente en esta segunda posguerra.

49. También se ha extendido el derecho procesal social a otras ramas de enjuiciamiento, que han adoptado en épocas más recientes algunos de los aspectos tutelares que hemos mencionado anteriormente, y en esta dirección es posible mencionar a los procedimientos de seguridad social, que están superando la etapa de la tramitación administrativa para asumir categorías claramente jurisdiccionales a través de tribunales especializados; y en cierta manera también puede afirmarse algo similar respecto a la tutela procesal de la familia, así como la de los menores e incapacitados, que también se encamina cada vez con mayor fuerza, inclusive en Latinoamérica y desde luego en nuestro país, hacia la especialización procesal y judicial.

50. En resumen, nos atrevemos a afirmar que en la actualidad existe un sector robusto en el campo del proceso, que se puede calificar como derecho procesal social, y que comprende, al menos en la situación actual de su desarrollo, tres ramas claramente conformadas, con aspectos peculiares, pero que comparten varios principios fundamentales, y

que son las relativas al derecho procesal laboral, agrario, y de la seguridad social, con algunos aspectos que se van incorporando, como los del proceso familiar, de menores e incapacitados.

51. Por otra parte, la evolución pujante del derecho procesal social de nuestra época, ha influido en la modernización de otras ramas de enjuiciamiento, como la anquilosada del derecho procesal civil tradicional, que se ha transformado paulatinamente, sin perder sus perfiles dispositivos, al incorporar algunos de los principios formativos introducidos por el proceso social, como los relativos a la supresión de formalismos, la concentración del proceso, la tutela de la parte débil, las facultades de dirección del juzgador y la apreciación razonada y crítica de las pruebas, entre otros.

52. Lo anterior lo consideramos como esencial para comprender e interpretar correctamente el alcance de los aspectos esenciales del amparo social agrario, y evitar la creencia ingenua de que se trata de un descubrimiento nacional de carácter revolucionario, aun cuando sin desconocer que sus creadores tuvieron el mérito de recoger (en la mayor parte de los casos de manera acertada), los principios del derecho procesal social que se desarrollaron en nuestro país a partir de la implantación del constitucionalismo social introducido en los artículos 27 y 123 de la Carta Fundamental de 1917, pero que en otros ordenamientos figuraban anteriormente en disposiciones legales secundarias, especialmente en materia laboral.

VI. PROBLEMAS PROCESALES DEL AMPARO SOCIAL AGRARIO

53. Como lo expresamos en la introducción de este trabajo, no haremos el intento de trazar una visión panorámica de los orígenes y el desarrollo de este importantísimo sector del juicio de amparo, iniciado en las reformas de 1963 y concentrado en un libro especial en las modificaciones a la Ley de Amparo en el año de 1976, ya que en un estudio como el presente nos veríamos obligados a repetir los análisis más profundos de otros tratadistas que han analizado con mayor extensión esta materia (ver *supra* párrafo 2).

54. Nos concentraremos por tanto, en dos instituciones procesales que ya han sido examinadas por la doctrina, particularmente por el conocido tratadista Ignacio Burgoa Orihuela, pero sobre las que es conveniente reflexionar nuevamente, debido a que en nuestro concepto resulta indispensable proponer modificaciones legislativas para subsanar los graves inconvenientes que su aplicación, de acuerdo con los preceptos en vigor, está ocasionando en la práctica, ya que no obstante las críticas que se le hicieron, fueron recogidas nuevamente en las reformas de 1976.

55 a). En primer término abordamos la cuestión de la falta de preclusión del plazo para interponer el juicio de amparo por lo que respecta a la defensa de los derechos colectivos de las comunidades o de los ejidos, tal como lo estableció el segundo párrafo de la fracción II, del artículo 22 de la Ley de Amparo reformada en 1963, y lo dispone actualmente el artículo 217 de la misma Ley de Amparo.

56. Ya el distinguido profesor Burgoa había señalado con agudeza los inconvenientes de la ausencia de plazo para solicitar el amparo por los campesinos sujetos a la reforma agraria en defensa de sus derechos colectivos, con mayor razón si se toma en cuenta la representación subsidiaria establecida por el artículo 8º bis fracción II, del texto anterior y del actual artículo 213, fracción II, de la Ley de Amparo.

57. Pero es preciso hacer hincapié, ya que el legislador de 1976 desatendió las objeciones justificadas de la doctrina sobre los inconvenientes no sólo prácticos sino inclusive para el régimen procesal de nuestro juicio de amparo que produce esta disposición exageradamente proteccionista, toda vez que el propio legislador no tomó en cuenta nuestra realidad social, en cuanto es frecuente que, cuando se afectan derechos colectivos de las comunidades agrarias, las autoridades respectivas lo hacen en beneficio de otras comunidades, y no para favorecer a propietarios —aun cuando también lo último puede ocurrir—, si se toma en consideración que al crecer el número de núcleos de población ejidal y comunal, existen conflictos entre ellos, que deben resolver las autoridades agrarias, por lo que no resulta conveniente establecer y mantener un sistema de inseguridad jurídica, que ha sido uno de los factores de inquietud en el campo mexicano.

58. Pero aun en el supuesto, que no siempre existe según lo hemos mencionado, de que los conflictos se presenten entre los derechos colectivos de las comunidades agrarias y los individuales de los pequeños propietarios, no es posible resolver los problemas relativos a la propiedad a través del juicio de amparo, como lo ha señalado con acierto la jurisprudencia, pues aun partiendo de la base de que los bienes agrarios de los núcleos de población son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, en los términos del artículo 52 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, tal situación podrá discutirse por conducto de un juicio de reivindicación, pero no en el de amparo.

59. La equiparación que se hizo en las reformas de 1963, de los derechos colectivos de las comunidades agrarias con los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales, para cuya impugnación a través del amparo no existe plazo preclusivo, en los términos del artículo 22,

fracción II, de la Ley de Amparo, no se justifica jurídicamente, toda vez que estas hipótesis poseen fundamentos muy diversos, ya que no es posible sujetar a un término ni pueden estimarse consentidos tácitamente, actos que afectan a la existencia y la integridad corporal de la persona humana, y aun cuando los bienes de las comunidades agrarias asumen una gran importancia social, constituyen derechos de propiedad situados en una dimensión distinta de los anteriores.

60. En tal virtud, consideramos conveniente la posibilidad de señalar un plazo preclusivo para la interposición del amparo tratándose de la afectación de los bienes sociales agrarios, que desde luego no puede reducirse al genérico de quince días que se aplicaba con anterioridad a las reformas de 1963, sino que debe ser lo suficientemente amplio para permitir la defensa eficaz de tales bienes, pero no indefinido como en la actualidad. Estimamos que un lapso razonable sería el de *un año*, contado a partir de que los campesinos integrantes de los núcleos de población respectivos tuviesen *conocimiento efectivo* de los actos reclamados.

61. Por el contrario, estimamos que es correcta la disposición del artículo 230 de la Ley de Amparo, anteriormente fracción IV del artículo 97 según las reformas de 1963, en el sentido de que no existe plazo para la interposición de la queja por defecto o exceso en la ejecución de la sentencia de amparo, ya que cuando se ha dictado una sentencia protectora, su cumplimiento no está sujeto a preclusión, y menos aún en materias de interés social, como en el supuesto que examinamos.

62 b). El otro aspecto importante, se refiere al otorgamiento de la suspensión *de oficio y de plano*, en beneficio de las comunidades agrarias, cuando soliciten el amparo contra actos que afecten sus derechos colectivos de carácter agrario, en los términos del artículo 233 de la Ley de Amparo, y 123, fracción III, del texto reformado en 1963.

63. El mismo tratadista Ignacio Burgoa había criticado severamente la última disposición citada, que calificó en tono dramático como "monstruosidad". No compartimos un calificativo semejante, pero sí estimamos que esta disposición, también exageradamente proteccionista, además de haber producido en la práctica resultados desfavorables inclusive para aquellos que se ha pretendido proteger, infringe los principios esenciales de las medidas precautorias, y por supuesto, el régimen de la suspensión en el juicio de amparo.

64. Piénsese en la hipótesis, que ya se ha producido según informaciones periodísticas, de la invasión de tierras comunales o ejidales, por parte de otros campesinos carentes de bienes agrarios, o del despojo que se ha producido en algunas pequeñas propiedades por parte ya no de auténticos campesinos, sino de personas incitadas por dirigentes oportunistas, y que, cuando las autoridades agrarias ordenan

su desalojo, dichos grupos invasores solicitan amparo, alegando que se les pretende privar de sus derechos colectivos. En ese supuesto, el juez de Distrito está obligado a decretar de plano la medida hasta la resolución del fondo del amparo, con los consiguientes perjuicios para los afectados.

65. Y es que en nuestro concepto, el legislador de 1963 incurrió en el error, que se reiteró en 1976, de confundir la *suspensión de oficio*, que no significa otra cosa, que la medida se estudie sin que lo solicite al promovente de la demanda, con su otorgamiento *de plano*, es decir, sin audiencia de la contraparte y sin posibilidad de modificarla durante la tramitación del juicio; pues esta última situación se justifica en las hipótesis previstas por las actuales fracciones I y II del artículo 123 de la Ley de Amparo, ya que es correcto jurídicamente que cuando se trata de proteger la vida y la integridad corporal o bien si se trata de actos que de llegar a consumarse, sería físicamente imposible restituir al afectado en el goce de sus derechos violados la medida precautoria se conceda no sólo oficiosamente, es decir, sin pedirlo al reclamante de tales actos, sino inclusive sin una tramitación previa, es decir *de plano*, sin audiencia de la autoridad responsable o de los posibles terceros perjudicados, ya que el juez debe decretar la medida con apoyo en la simple lectura de la demanda, en la cual se reclaman dichos actos.

66. Pero no puede seguirse la misma regla cuando se trata de derechos patrimoniales, aun cuando los mismos tengan carácter social, como los comunales o ejidales, pues si bien es correcto que la medida precautoria se tramite *oficiosamente*, e inclusive se otorgue de manera provisional por la autoridad judicial local, en los casos de la *jurisdicción auxiliar*, de acuerdo con el actual artículo 220 de la Ley de Amparo, y 39 reformado en 1963, y que también pueda decretarse por el juez de Distrito, la medida de urgencia calificada como *suspensión provisional* por el artículo 139 de la misma Ley de Amparo; la concesión de la medida cautelar en beneficio de los campesinos solicitantes debe sujetarse a la tramitación contradictoria señalada para la llamada *suspensión definitiva*, ya que entonces el juzgador tiene conocimiento de la situación real y puede decretar o no la propia suspensión, apreciando preliminarmente los derechos de las partes, y tomando en cuenta los requisitos del artículo 124 sobre el perjuicio al interés social o la contravención de normas de orden público, y además el mismo juez de Distrito estará facultado para modificar o revocar el auto en que se otorgó o negó la suspensión, en tanto no se dicte sentencia firme en el amparo, cuando exista un hecho superveniente que le sirva de fundamento, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley de Amparo, todo ello según el principio esencial de las medidas caute-

lares, que son de carácter instrumental y debe resolverse sobre ellas, según el criterio de *rebus sic stantibus*.

67. Y si se quiere extremar la protección a los derechos colectivos agrarios, sin incurrir en la exageración de las disposiciones vigentes antes señaladas, podría también disponerse, que en el supuesto de que el juez de Distrito negase la suspensión definitiva, esa resolución *sería revisable de oficio* por el Tribunal Colegiado correspondiente, con audiencia de la autoridad responsable y del tercero perjudicado.

68. En resumen, estamos proponiendo una medida precautoria intermedia entre la de oficio y de plano, y la que se otorga a petición de parte, de acuerdo con un procedimiento contradictorio; de manera que cuando se afecten derechos colectivos agrarios, la medida se *otorgue de oficio* y en forma *provisional*, ya sea por la autoridad judicial local en competencia auxiliar, o por el juez de Distrito, en los términos del artículo 130 de la Ley de Amparo; y también de oficio se tramite el procedimiento contradictorio del artículo 131, para que, con audiencia de las partes se conceda o se niegue la medida, según la situación concreta examinada y el examen preliminar de los derechos de las propias partes, y cuando la medida se niegue por el juez de Distrito, ya sea con motivo de la tramitación contradictoria, o por haber cambiado la situación de hecho, en la hipótesis del artículo 140 del propio ordenamiento; esa resolución debería ser revisada *también de oficio* por el Tribunal Colegiado respectivo, con todo lo cual se protegerían en forma suficiente los derechos colectivos de las comunidades y de los ejidos solicitantes de tierras o aguas, sin desconocer la situación concreta y los derechos o atribuciones de las otras partes en el juicio de amparo respectivo.

VII. LAS RELACIONES DEL JUICIO DE AMPARO CON LOS FUTUROS TRIBUNALES AGRARIOS

69. Sin pretender invadir el campo reservado a otros temas que se discuten en este Congreso, es conveniente expresar algunas ideas sobre las relaciones del juicio de amparo en cuanto se establezcan los tribunales agrarios, por los cuales ha venido luchando un sector importante de la doctrina mexicana.

70. En efecto, desde hace bastante tiempo, se ha puesto de manifiesto que las autoridades administrativas agrarias, al intervenir en los procedimientos relativos a la dotación, restitución, ampliación, conflictos de límites, etcétera, realizan desde el punto de vista material una verdadera función jurisdiccional, en cuanto resuelven (o debieran hacerlo), de manera imparcial, los conflictos jurídicos que se plantean entre diversos sectores agrarios, por lo que se ha propuesto en varias

ocasiones, que se establezcan tribunales especializados, que decidan en forma técnica y jurídica los referidos conflictos.

71. No es necesario reiterar en este trabajo, ya que seguramente se pondrán de relieve en los debates relativos a este apasionante tema, los sólidos argumentos que se han expuesto en favor de la creación de los citados tribunales agrarios, pero baste a nuestro propósito señalar, que ya en el Primer Congreso Revolucionario de Derecho Agrario efectuado en la ciudad de México en el mes de julio de 1945, se recomendó el establecimiento de un Tribunal Federal Agrario; que en el Congreso Nacional Agrario de Toluca, celebrado en esa ciudad del 26 al 30 de octubre de 1959, se propuso la creación de un sistema de justicia ejidal y de colonias, y que han sido varios los tratadistas mexicanos que han insistido en que se instituya una jurisdicción agraria especializada.

72. Por otra parte, se han formulado algunos proyectos de organización y funcionamiento de los citados tribunales agrarios, y en esta dirección merece destacarse el relativo a una Ley de Justicia Agraria, elaborado por el profesor Luis del Toro Calero en su tesis de doctorado, presentada en la Facultad de Derecho de la UNAM en el año de 1976 (ver *supra* párrafo 2), según el cual se propone la creación de un Tribunal de Justicia Agraria con el número de Salas Regionales que sean necesarias y además, una o varias Salas Superiores, y entendemos que se trataría de una sola instancia, salvo hipótesis restringidas, en las cuales se admitirían recursos contra resoluciones de las Salas Regionales, ante las Superiores.

73. El mencionado proyecto del profesor Del Toro Calero, se aproxima bastante en cuanto a organización y funcionamiento, al sistema de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación promulgada el 30 de diciembre de 1977, y que entró en vigor el primero de agosto de 1978, de acuerdo con la cual se establecieron trece Salas Regionales y una Sala Superior, esta última con facultades de gobierno y administración de todo el citado Tribunal, así como órgano unificador de la jurisprudencia de las Salas Regionales.

74. Por otra parte, desde el punto de vista comparativo, existe una poderosa tendencia contemporánea dirigida hacia la creación de tribunales agrarios especializados, no sólo en el derecho europeo continental, como lo puso de relieve el excelente y documentado estudio del tratadista italiano Alberto Germanò, sino también en varios países latinoamericanos, que han establecido sistemas de reforma agraria próximas a la mexicana, y en esta dirección podemos señalar los tribunales agrarios introducidos por los ordenamientos de Bolivia (1952), Chile (1967), Perú (1969), Venezuela (1976), y posiblemente en fecha no lejana, en Costa Rica, los que han sido estudiados cuidadosamente por el tratadista costarricense Ricardo Zeledón.

75. Partiendo de la base que en un futuro más o menos próximo, será ineludible el establecimiento de tribunales agrarios, y con independencia del sistema que se adopte en cuanto a su organización, competencia, atribuciones y funcionamiento, los mismos deberán influir forzosamente en el amparo en materia agraria, y por ello, y adelantándonos a esta posibilidad, consideramos conveniente plantear desde ahora algunos problemas que esa relación entre el propio derecho de amparo y los referidos tribunales pueden producir.

76. El primero de ellos, y a nuestro modo de ver, el más sencillo, se refiere al procedimiento que deberá seguirse al interponerse el juicio de amparo contra las resoluciones de los tribunales agrarios, por la parte afectada, ya que en ese supuesto, no existe duda que debe eliminarse el procedimiento de doble instancia que actualmente se utiliza, y sustituirse por el *amparo de una sola instancia*, ya que entonces no podrá seguirse un verdadero proceso contra actos de autoridades administrativas, como en la actualidad, sino exclusivamente un *recurso de casación* contra las sentencias y resoluciones definitivas de los propios tribunales administrativos siguiendo en esto la paulatina evolución que se advierte a partir de la expedición de la presente Ley de Amparo de 30 de diciembre de 1935, que introdujo el amparo directo o uniuinstancial en materia laboral, y posteriormente las reformas de 1968, que instituyeron el amparo de una sola instancia contra resoluciones de los tribunales administrativos.

77. En tal virtud, las facultades tan amplias sobre suplencia de la queja que actualmente se atribuyen a los jueces de Distrito para la tutela de los derechos sociales agrarios, de acuerdo con las reformas de 1963 y 1976, así como aquellas otras que ahora se confieren a las autoridades administrativas agrarias, en las disposiciones procesales de la Ley Federal de Reforma Agraria, deberán trasladarse a los jueces o tribunales agrarios que conozcan de los conflictos respectivos, ya sea en primera o en única instancia, por lo que a los Tribunales Colegiados de Circuito —en el supuesto de derechos individuales de ejidatarios y comuneros— o a la Suprema Corte de Justicia, cuando los conflictos se refieren a derechos colectivos agrarios o a la pequeña propiedad, les corresponderá exclusivamente el examen de la legalidad del procedimiento y de las resoluciones de los propios Tribunales Agrarios, pero con el espíritu de justicia social necesario para resolver correctamente estos conflictos tan importantes para la paz social en el campo mexicano.

78. El problema más complicado, entre otros que pueden surgir, es el relativo a la situación del Presidente de la República, a quien tanto el artículo 27 de la Constitución Federal como la Ley Federal de Justicia Agraria, lo califican como suprema autoridad agraria y por este motivo, al recomendarse la creación de un Tribunal Federal

Agrario, por el Primer Congreso Revolucionario de Derecho Agrario en julio de 1945 (ver *supra* párrafo 71), se propuso que el citado Presidente de la República revisara los fallos del referido Tribunal, en casos verdaderamente trascendentes.

79. Lo cierto es que el titular del organismo ejecutivo federal, sólo es la autoridad agraria de mayor jerarquía en la *esfera administrativa*, por lo que en la hipótesis de la creación de una verdadera jurisdicción agraria, no podría revisar o conocer de las resoluciones de los tribunales respectivos, aun cuando los mismos, como ocurrió con el Tribunal Fiscal de la Federación en cuanto conservó su situación de órgano de jurisdicción delegada en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y el Código Fiscal Federal de 1938, quedaran situados formalmente dentro de la administración; de manera que el Presidente de la República sólo podría figurar como parte en el proceso agrario respectivo, cuando interviniese en la tramitación administrativa correspondiente.

80. Establecer que el propio Presidente pudiera conocer de algunos de los fallos de los tribunales agrarios, significaría desvirtuar el funcionamiento de una verdadera jurisdicción agraria, ya que implicaría la conservación del sistema actual, en el que funciona como última instancia dentro del procedimiento administrativo, el organismo denominado Cuerpo Consultivo Agrario, que formula los proyectos de resolución de los conflictos agrarios, turnados después al referido Presidente de la República para su consideración final, y además, el citado organismo ha sido desconcentrado regionalmente en forma similar al sistema de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación.

81. Desde el punto de vista de la técnica jurídica, dicho Cuerpo Consultivo Agrario constituye un órgano de *jurisdicción retenida*, que formula proposiciones de resolución, suscritas posteriormente por el Presidente de la República, en tanto que el establecimiento de Tribunales Agrarios en sentido estricto implicaría la creación de órganos de *jurisdicción autónoma*, como lo son en la actualidad el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; o cuando menos, como un primer paso, de *organismos de jurisdicción delegada*, como lo fue el propio Tribunal Fiscal con anterioridad a su Ley Orgánica de 1967.

82. La solución que puede proponerse, en el supuesto de la introducción de la jurisdicción agraria especializada, respecto a la postura del mencionado Presidente de la República como suprema autoridad agraria en la esfera administrativa, sería la de otorgarle legitimación para interponer un recurso de apelación ante la Sala Superior o el Pleno, de un posible Tribunal Federal Agrario, en forma similar como el Código Fiscal Federal de 1967, regula la impugnación que califica de "revisión", ante el Tribunal en Pleno, y ahora Sala Superior, contra las sentencias de las Salas, que pueden interponer los titulares de las

dependencias administrativas u organismos públicos descentralizados, cuando consideran que el asunto es de importancia y trascendencia; y una vez resuelta esta instancia, si es desfavorable a la autoridad, puede ésta interponer un segundo recurso calificado como "revisión fiscal" ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, si se demuestra dicha importancia y trascendencia del asunto.

83. Algo semejante se puede proponer respecto de los fallos de la Sala Superior o del Pleno del Tribunal Federal Agrario, de tal manera que el mismo Presidente de la República o el Procurador General de la Nación, este último en su carácter de consejero jurídico del gobierno federal, quedarían legitimados para acudir ante la Suprema Corte de Justicia, en los asuntos de mayor trascendencia, a través de una "revisión agraria".

VIII. CONCLUSIONES

84. Con apoyo en las breves reflexiones anteriores, podemos formular las siguientes conclusiones, que expresamos también de manera sucinta:

85. *Primera.* El juicio de amparo en materia agraria, se divide en el ordenamiento mexicano, en dos grandes sectores que podemos denominar: a) *amparo de la pequeña propiedad*, y b) *amparo social agrario o amparo agrario ejidal o comunal*.

86. *Segunda.* El amparo de la pequeña propiedad ha sido objeto de numerosos ataques, que inclusive llevaron a su supresión en las reformas constitucionales de 1931 y 1934, pero en 1947, volvió a restablecerse en forma limitada, es decir, sólo para aquellos propietarios que posean certificado de inafectabilidad, habiendo extendido la jurisprudencia esa legitimación en beneficio de los poseedores de bienes agrarios, cuando cumplan con los requisitos establecidos por el artículo 252 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

87. *Tercera.* La circunstancia de que en ocasiones se hubiese utilizado de manera abusiva el amparo de la pequeña propiedad, no debe implicar su desaparición, pues muchos de los defectos que se le atribuyen son imputables al procedimiento administrativo en el cual se dictan las resoluciones combatidas a través del propio amparo, ya que este último no puede depurar oficiosamente los errores de dicho procedimiento; y por otra parte, en tanto subsista la fracción XV del artículo 27 de la Constitución Federal, la pequeña propiedad en explotación debe recibir una protección jurídica de la misma jerarquía que la que se confiere a la propiedad social y colectiva de las comunidades y de los ejidos.

88. *Cuarta.* El amparo de la pequeña propiedad debe perfeccionarse, y por lo mismo, suprimirse el llamado amparo de estricto derecho

establecido por el artículo 79 de la Ley de la materia, y además introducirse en dicho ordenamiento, las disposiciones necesarias para regular la concesión y negativa de la suspensión de los actos reclamados y la admisión de garantías y contragarantías, de acuerdo con el examen preliminar de la existencia del derecho de las partes, en la inteligencia de que el certificado de inafectabilidad implica una prueba preconstituida que hace innecesario dicho examen, por la presunción que establece en beneficio del titular, y sólo puede examinarse, para efectos de la propia suspensión, la comprobación de la explotación de los bienes agrarios controvertidos, de acuerdo con las reglas esenciales de las providencias precautorias o medidas cautelares, a cuyo género pertenece la propia suspensión.

89. *Quinta.* El amparo social agrario surgió con las reformas a la legislación de amparo de 1963 y se perfeccionó con las de 1976, que dividieron la Ley de Amparo en dos libros, el último de los cuales concentra todas las disposiciones sobre este sector, los que tienen por objeto establecer medidas protectoras de carácter procesal en beneficio de los derechos colectivos de los núcleos de población comunales o ejidales, así como respecto de los individuales de sus integrantes, de acuerdo con los lineamientos esenciales del derecho procesal social, en el cual impera el principio de la igualdad por compensación, es decir, el equilibrio real de las partes, al reforzarse procesalmente la posición de la parte débil.

90. *Sexta.* Si bien en principio y en términos generales, estos lineamientos proteccionistas de 1963 y 1976 introducidos en la Ley de Amparo, deben estimarse acertados, resulta conveniente analizar dos problemas esenciales, que requieren de modificaciones legislativas, en virtud de que su exagerado proteccionismo ha producido efectos desfavorables, inclusive para aquellos grupos sociales a los que se pretende tutelar.

91. *Séptima.* En primer término, se considera necesario fijar un plazo preclusivo para la interposición del juicio de amparo contra la afectación de bienes agrarios colectivos, con mayor razón en cuanto la Ley de Amparo establece una representación subsidiaria amplísima, pues la situación actual, sin plazo alguno, provoca inseguridad en la propiedad de los bienes agrarios, y por otra parte no es el amparo el instrumento procesal para discutir la propiedad de dichos bienes agrarios, considerados imprescriptibles e inalienables, sino el juicio reivindicatorio. En tal virtud se propone para la interposición del amparo, el plazo de un año contado a partir de la fecha en la que el núcleo de población respectiva tenga conocimiento efectivo de los actos de afectación realizados por las autoridades agrarias.

92. *Octava.* También se considera necesario modificar el sistema actual de la *suspensión de oficio y de plano* de los actos reclamados,

cuando el amparo se interponga contra la afectación de los bienes colectivos agrarios, ya que además de que este sistema resulta contrario a la técnica jurídica, produce efectos nocivos en la práctica, y por ello puede mantenerse el sistema de suspensión de oficio, pero no de plano sino sólo en el sentido de que se otorgaría la medida provisional, tanto por las autoridades judiciales locales en jurisdicción auxiliar, como por el Juez de Distrito en los términos del artículo 130 de la Ley de Amparo, e iniciarse también de oficio el procedimiento contradictorio necesario para otorgar o negar la medida definitiva, de acuerdo con las verdaderas circunstancias fácticas; incluyendo para mayor protección de los núcleos de población respectivos, una revisión oficiosa de la resolución denegatoria del juez de Distrito, por el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente.

93. *Novena.* En el supuesto de que llegara a establecerse, de acuerdo con una tendencia cada vez más vigorosa, una jurisdicción agraria, preferiblemente autónoma, las resoluciones de los tribunales respectivos deberán impugnarse en el juicio de amparo de una sola instancia, ante los Tribunales Colegiados de Circuito o la Suprema Corte de Justicia, según las reglas de competencia actualmente establecidas, introduciéndose, además, la legitimación del Presidente de la República y del Procurador General de la Nación, para combatir los fallos definitivos de los propios tribunales agrarios, ante la Suprema Corte de Justicia, a través de una revisión agraria, en forma paralela a la llamada revisión fiscal, es decir, sólo en los asuntos de verdadera importancia y trascendencia nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

1. AZUELA GÜITRÓN, Mariano, "La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el amparo agrario 1969", en *Jurídica*, México, Núm. 1, julio de 1969, pp. 35-64.
2. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El amparo en materia agraria*, Porrúa, México, 1964, incorporado posteriormente como capítulo final de su libro *El juicio de amparo*, 11ª ed., México, 1977, pp. 875-970.
3. CERVANTES AHUMADA, Raúl, "Tribunales Agrarios (Necesidad de su creación)", en *Estudios agrarios*, México, mayo-agosto de 1964, pp. 75-78.
4. CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *El proceso social agrario y sus procedimientos*, 2ª ed., Porrúa, México, 1977.
5. FIGALLO, Guillermo, "La justicia agraria en el Perú", en *Derecho y reforma agraria. Revista*, Mérida, Venezuela, Núm. 8, 1978, pp. 21-45.
6. FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el derecho mexicano", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Núm. 52, octubre-diciembre de 1963, pp. 893-938.

7. FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Introducción al estudio del derecho procesal social", en *Revista iberoamericana de Derecho procesal*, Madrid, Núm. 3 de 1965, y en el volumen colectivo *Estudios de derecho procesal en memoria de Carlos Viada*, Madrid, 1965, pp. 497-526.
8. GERMANÒ, Alberto, "Il nuovo processo agrario", en *Rivista di diritto processuale*, Padova, octubre-diciembre de 1965, pp. 534-552.
9. GERMANÒ, Alberto, "Il tribunali agrari nel diritto europeo occidentale", en *Rivista di diritto agrario*, Milano, Núms. 3 y 4, de 1968, pp. 254-296 y 588-633, respectivamente.
10. GERMANÒ, Alberto, *Il processo agrario. Studio comparativo sul diritto europeo occidentale*, Milano, Giuffrè, 1973.
11. GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco, "El derecho procesal social", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Núm. 99-100, julio-diciembre de 1975, pp. 703-734.
12. HERNÁNDEZ, Miguel Ángel y DUQUE CORREDOR, Román J., *Estudios sobre jurisdicción agraria*, Caracas, 1969.
13. LANZ CÁRDENAS, Fernando, *El juicio de amparo en materia agraria*, Jus, México, 1977.
14. LIRA GONZÁLEZ, Andrés, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*, F. C. E., México, 1972.
15. MANZANILLA SCHÄFFER, Víctor, "El amparo en materia agraria y la reforma Alemán", en *Revista del México Agrario*, México, enero-febrero de 1979, pp. 25-38.
16. MASREVERY, J., *Derecho agrario y justicia agraria*, F. A. O., Roma, marzo de 1974.
17. MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio y ALCÉRRECA, Luis G., *Un anteproyecto de nuevo código agrario*, México, 1964.
18. MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *Los puntos sobre las ies en materia agraria*, México, 1969.
19. RICORD, Humberto E., *Introducción jurídica a la reforma agraria mexicana*, México, 1972.
20. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José, "Los tribunales agrarios", en *Jurídica*, México, Núm. 4, julio de 1972, pp. 349-362.
21. SERRANO ROBLES, Arturo, "Informe como Presidente de la Segunda Sala", en *Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia*, México, 1976.
22. TORO CALERO, Luis del, *El juicio de amparo en materia agraria*, México, 1964.
23. TORO CALERO, Luis del, *Evolución del amparo agrario. Análisis de algunas instituciones y la Ley de Justicia Agraria*, tesis de doctorado, México, 1976, dos volúmenes.
24. ZELEDÓN, Ricardo, "La jurisdicción agraria en Venezuela", en *Rivista di diritto agrario*, Milano, Núm. 3 de 1977, pp. 612-635.
25. ZELEDÓN, Ricardo, "Hacia la jurisdicción agraria en Costa Rica", en *Rivista di diritto agrario*, Milano, Núm. 4 de 1977, pp. 790-808.
26. ZELEDÓN, Ricardo, "Elementos de calificación del fuero privativo agrario del Perú dentro del nuevo período histórico-jurídico y su influencia en América Latina", en *Rivista di diritto agrario*, Milano, Núm. 2 de 1978, pp. 183-229.