

## *Amparo en materia agraria*



Mario Ramírez Bretón\*

La situación que prevalecía en nuestro país hace justo un siglo es por todos conocida. El modelo porfirista había trazado su estrategia de desarrollo, fomentando el crecimiento económico bajo cinco principios fundamentales: prepararse en el Norte para la explotación industrial de las grandes fábricas. En Sonora, la explotación minera, los distritos del Mayo y del Yaqui, productores granos y semillas. El estado de Morelos productor de caña, con Puebla y Veracruz. El distrito de Orizaba encargado de los textiles y los henequeneros de Yucatán. La paz porfiriana estaba escrita. Sin embargo, en el trasfondo estaba siempre la cuestión agraria. Las haciendas de los *científicos*

---

\* Mario Ramírez Bretón es licenciado en Derecho y cursó un diplomado en Administración Pública en París, es catedrático de la Escuela Libre de Derecho. Actualmente es Coordinador de Asuntos Agrarios Especiales del Cuerpo Consultivo Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria.

se habían prácticamente constituido en el centro del desarrollo y se extendían en todo el territorio nacional. Había una injusta repartición de la tierra y en consecuencia la simiente para la insurgencia estaba ya puesta en la mesa de todos los campesinos de México; campesinos sin tierra acasillados, peones de estribo, tiendas de raya, es decir la injusticia en su totalidad. Los vientos revolucionarios de Madero alentaban el cambio y la cuestión agraria era el vértice de la corrupción. Madero encabeza con el Plan de San Luis la Revolución que trata únicamente de buscar el poder por el poder mismo y golpear al sistema derrocando a Porfirio Díaz, situación que en muy corto plazo cristaliza con los Tratados de Ciudad Juárez y Madero llega al poder; sin embargo, poco hace por los campesinos. La cuestión agraria no estaba en los planes de Madero y la liquidación de los grandes latifundios no era una cuestión política importante para él. Es así como Zapata retoma la bandera agrarista y lanza su proclama en el Plan de Ayala, justo contra el gobierno de Madero, al que había ayudado a acceder al poder. Este estado de cosas nos marca el principio del agrarismo en México. Justamente Zapata con el Plan de Ayala, asesorado por Soto y Gama, establece como principio fundamental y toral del desarrollo del agrarismo el reparto agrario. «Nada hiciste por los campesinos», le dice Zapata a Madero, quien señala: «Yo nada les prometí..., si se lee el Plan de San Luis no me ocupé de los campesinos, ni les ofrecí reparto alguno; si escucharon mis discursos u hojearon mi libro, tampoco». En cambio el Plan de Ayala sí se ocupa fundamentalmente de la demanda más sentida de los campesinos: la tierra. El Plan de Ayala nos lleva al verdadero reparto agrario, a la liquidación de las haciendas, aún en manos de los *científicos* y, consecuentemente, constituye el antecedente inmediato que tiene nuestro movimiento social por la tierra, ese agrarismo que se ve reflejado, muy a pesar de Venustiano Carranza, en las leyes de enero de 1915. Ahí es donde conectamos prácticamente con los principios jurídicos que habrán de regir en lo sucesivo y hasta nuestros días a la cuestión agraria.

Me voy a permitir subrayar algunos puntos y algunas fechas que para ustedes deben ser determinantes. Determinantes porque en ellas se encierra parte de lo mucho que tenemos que reflexionar sobre todo lo agrario en el desarrollo del presente siglo. Así tenemos que las leyes del 6 de enero de 1915, votadas en Veracruz, establecieron el parteaguas para que todos aquellos particulares que hubiesen sido afectados por una resolución presidencial, y dotarían de tierras a los ejidos o a las comunidades. Esa Ley establecía en su Artículo 10, claramente, que los propietarios podían acudir a dirimir sus reclamos y controversias con el

Estado, en relación con las resoluciones presidenciales que les afectaban a través de los tribunales. Esta cuestión, no muy clara al principio, condujo a los particulares afectados a que acudieran ante los Tribunales Federales a dirimirlos por la vía del amparo; ese amparo, instituido por el Artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, mostró los primeros juicios entre el Estado y los particulares en relación con las afectaciones, y fueron base y sustento de lo que hoy conocemos como el juicio de amparo en materia agraria.

Si bien Carranza no estaba convencido del reparto agrario, tampoco lo estaban Obregón y Calles; a la revolución que les cayó en las manos y cobijaron en su pecho, no pudieron inyectarle la pasión por el desposeído. Uno detentaba más de 2 mil 500 hectáreas en Sonora y el otro era propietario del molino y de los bienes de la agroindustria local. Ellos prácticamente no creían en el reparto agrario, más bien veían el incentivar la pequeña propiedad como la vía para sacar del subdesarrollo al agrarismo en México. Los repartos agrarios conforme a las leyes de 1915 constituyeron sólo verdaderos escarceos en la liquidación del latifundio. Vemos que Obregón repartió cerca de 815 mil hectáreas y que con Calles, aunque vio la fuerza real que tenían las guardias agrarias, los campesinos pudieron acceder a poco más allá de los 3 millones de hectáreas en todo su ejercicio. Tanto Obregón como Calles poco hicieron por liquidar el latifundismo. Sin embargo, empezaron a vislumbrarse algunos de los destellos importantes para conocer la fuerza que los campesinos armados tenían en relación con la situación política de aquella época. Adalberto Tejeda, gobernador de Veracruz, entendió prácticamente cuál era el destino agrario. Él constituyó 400 ejidos en dos años por vía de la dotación provisional y trató de buscar que estos elementos fueran los que lo sustentaran en su ejercicio en la gubernatura del estado de Veracruz, lo que le condujo a la Secretaría de Gobernación.

Este paréntesis histórico tenemos que hilvanarlo con el desarrollo del Juicio de Amparo en México, que atraviesa prácticamente por 4 etapas: la primera se basa en la ley de 1915 donde, en el Artículo 10, se fundamenta la intervención de los Tribunales Federales para dirimir las controversias. Otra etapa nace en 1927, en donde la interpretación reiterada del criterio sostenido por los Tribunales

Federales resultó una ejecutoria que cambió ostensiblemente la aplicación de la ley, obligó a que –previo al examen de los Tribunales Federales– de las cuestiones, de las resoluciones presidenciales debía agotarse el principio relativo a que acudieran a los tribunales de juicios ordinarios, aplicándose el Código de Procedimientos Civiles y el Código Civil de 1908, para dar definitividad a los asuntos a tratarse por la vía del control de la constitucionalidad.

Se fueron así todos los conflictos agrarios hacia los Tribunales Ordinarios. Imagínense ustedes: si en la Presidencia había gente que no estaba convencida del agrarismo, cuál sería la consecuencia cuando la cuestión agraria estaba en manos de los jueces civiles, que no eran sino fiel reflejo de la política reaccionaria que operaba en aquella época. El resultado fue que, prácticamente, el reparto agrario se detuvo durante el ejercicio de estos periodos presidenciales. Aunque el agrarismo progresaba desde el punto de vista de la norma, no es menos cierto que retrocedía en los hechos.

Fue hasta la llegada del Presidente Cárdenas en 1934 cuando –conocida como la segunda época– se crea el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Con Abelardo L. Rodríguez se prohíbe, por derogación del Artículo 10 de la ley del 6 de enero de 1915, que los propietarios afectados puedan acudir al juicio de amparo. Esta reforma y la llegada del Presidente Cárdenas, que había sido partidario de Calles y que de alguna manera llegó a divorciarse políticamente de él y de aquellos movimientos políticos disociados del pueblo, se adicionan a acciones como llevar al Presidente Calles a ser el primer ex presidente de la República que acude a rendir su declaración frente a los Tribunales en el año de 1936 acusado por acopio de armas. Lázaro Cárdenas viene a dar el verdadero desarrollo al agrarismo con cerca de 20 millones de hectáreas entregadas en forma definitiva a los campesinos de México. Este agrarismo tuvo su costo político; hubo un importante descenso en la producción, los apoyos financieros del exterior tuvieron cierta repugnancia por entrar a México a concurrir en condiciones económicas similares frente al Estado socializado, y la falta de inversión trajo un deterioro político de proporciones graves a la vida del país.

Cárdenas tuvo problemas francamente difíciles de superar; sin embargo, hoy es la figura segura e intocable que a todos se nos antoja desde el punto de vista del valor histórico, como ejemplar. A él le debemos el verdadero impulso que tuvo el reparto agrario. En 1931 sólo 7% de la superficie del territorio nacional era ejidal, y 93% correspondía a la propiedad privada: 685 propiedades estaban asentadas con más de 10 mil hectáreas y 845, según el Departamento de Fomento y Cultura, rebasaban las 5 mil hasta alcanzar las 10 mil.

Obvio es decir que sí se había avanzado por la vía legislativa y poco se había hecho por los campesinos de México hasta la llegada del Presidente Cárdenas. Esta situación enmarca, hasta 1946, la vida interrumpida del juicio de amparo, que si bien existió en la primera etapa, cambió en la segunda hasta desaparecer. En la tercera etapa se convierte prácticamente en un ejercicio sólo de indemnización y en la cuarta etapa, de 1946 –que se conoce con el nombre de la Reforma de Alemán–, vuelve a instituirse el juicio de amparo, medio protector para aquellos propietarios que hubiesen sido afectados en sus pertenencias, en sus posesiones y en sus derechos por resoluciones presidenciales que dotaran de tierras a los ejidos. En 1946 se marca un hito en la historia, puesto que se establece la figura del certificado de inafectabilidad como el elemento sustancial en el que se podrá basar el propietario para la revisión de los actos del Ejecutivo y que éste pueda revisarse en cuanto a la constitucionalidad de sus resoluciones cuando le afectan sus derechos.

En la Reforma de 1946, Alemán establece también los elementos para condenar al reparto autoritario, el reparto populista, a marginarse, y se establece un verdadero control de los actos derivados del reparto. Diferenciadas estas cuatro etapas es lo que ha ocurrido en la historia del juicio de amparo en materia agraria. Colateralmente tenemos que relacionar el tema con lo que ha pasado con nuestras constituciones, porque en la Constitución se recogen todos los elementos que servirán de base y darán materia y sustento a lo que son las garantías individuales, las tuteladas, junto con las sociales tuteladas por el juicio de garantías.

Tenemos que la primera Constitución de 1814, conocida como la Constitución de Apatzingán, en la que Morelos establece –muy al estilo francés, con las ideas de Juan Jacobo Rousseau– los Derechos del Hombre, que habrán de ser los

antecedentes inmediatos de las garantías individuales y que constituyen el fundamento de las garantías sociales. En 1824, por los antecedentes de los Tratados de Córdoba, se establece una Constitución que se ocupa más de cómo organizar al gobierno que del derecho de los hombres y de los ciudadanos. La de 1836 es una Constitución centralista en la que el Supremo Poder Conservador constituye una especie de custodia de la constitucionalidad, y este poder establece las normas casi draconianas sobre las cuales habría de conservarse el control de la Carta Magna.

El año de 1840 es la fecha memorable donde se vota en el estado de Yucatán la Constitución local del estado, y es la que nos sirve de base para interpretar que ahí se encuentran localizados los antecedentes de nuestro juicio de amparo. En dicha Constitución un célebre jurista, Manuel Crecencio Rejón, estableció los principios sobre los cuales ha crecido y se ha desarrollado, de alguna manera, esta institución fundamental de nuestro derecho que es el juicio de amparo. Él señala los principios de encontrar primero la definición de las garantías de libertad religiosa y libertad de credo, de reunión, la libertad y el derecho de escoger el trabajo que mejor nos quede, el derecho a la educación y todas esas garantías individuales que conocemos y que constituyen el verdadero parteaguas del cual nosotros podemos arrancar para conseguir la protección del principio de legalidad, ausente en la esfera federal, localizado solamente en el ámbito del Yucatán en ese entonces. Es en este orden de ideas, como las garantías individuales, y a través del Poder Judicial puede realizar todos los actos de autoridad, concluye con el hecho de obtener el amparo y protección de la justicia que den a esos actos un marco de refunción de sus derechos consagrados en la Constitución, introduce el principio de la suspensión del acto reclamado y se da toda la configuración de lo que es nuestro derecho de amparo.

La segunda personalidad trascendente en lo jurídico que se disputa en el ámbito del derecho la prevalencia, es Mariano Otero. Ustedes siempre encontrarán, cuando se hable del amparo, dos personajes a los cuales se les atribuye la paternidad de la cuestión del amparo en México, a Manuel Crecencio Rejón y a Mariano Otero, uno jalisciense y otro yucateco, uno como diputado centralista,

otro como diputado y jurista al Congreso de Yucatán. Ellos son los codificadores del principio y son quienes trazan los elementos que dan prácticamente los antecedentes de lo que vino a constituir el Artículo 103 de la Constitución de 1857 que, a su vez, es el antecedente de nuestra Constitución de 1917. Con eso tenemos todas las legislaciones constitucionales que han existido en la historia de nuestro país.

Como verán, transcurrimos de Apatzingán, que incorpora los Derechos del Hombre, hasta 1840, donde aparece la primera cuestión de asuntos agrarios de amparo; luego 1847, con las modificaciones de Mariano Otero, que pasan a la Constitución de 1857 e, íntegras, a la de 1917, a la cual se sumaron dos garantías: la establecida en el Artículo 123, que tutela la cuestión del trabajo, y el Artículo 27, que tutela la cuestión agraria. Entendiendo estos dos elementos, tanto el histórico como el constitucional, todo llega a concluir en 1992 con las reformas del 6 de enero que establecen las modificaciones fundamentales del Artículo 27 constitucional, donde el reparto agrario desaparece. Queda colgado por ahí, en virtud del Artículo 3º Transitorio, algo que se denomina rezago agrario y que está constituido por todos los expedientes que se encontraban pendientes por resolver a esta fecha. Se crean los Tribunales Agrarios y se les da competencia para dirimir las cuestiones de la tierra, y se establece la Procuraduría Agraria como elemento que habrá de sumarse a los esfuerzos de los campesinos para conducir su representación en juicio y para orientarlos en la integración de lo que constituye el estatus del hombre del campo. Aunado al 3º Transitorio, por medio del cual se ordena la resolución de todos los expedientes que se encuentran en trámite y que constituyen el rezago agrario, entran en vigor los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, como representante del campesino. Se marca la histórica tarea de concluir uno de los episodios emocionantes de la era moderna enraizada en el pasado: poner fin al reparto agrario. Lo cierto es que éstos son los elementos con los que estamos actualmente trabajando para llevar un nuevo desarrollo al campo.

Esta es la estrategia que se trazó como síntesis de todo lo que ustedes han visto anteriormente. A un lado de todo eso subsiste lo que se ha llamado Amparo Agrario, localizado como el instrumento que sirve para proteger los intereses de los hombres del campo; se encuadra en los artículos del 212 al 234 de la Ley de

Amparo. Son 22 simples artículos en los cuales está sintetizado todo el procedimiento al que deberá estar sujeta la tramitación de los juicios de garantía. Está conectado y de alguna manera es derecho referido a la relación con su estatus de ejidatario, comunero o solicitante, es decir no sólo los que tengan reconocido su derecho sino los que hayan demandado su reconocimiento. El Artículo 212 establece estas condiciones para considerar a los hombres del campo, los relacionados con la tierra, para que sean los que promuevan juicios de amparo y sean por este hecho protegidos, por un tratamiento especial que la propia Ley de Amparo establece. Si tenemos que los ejidos y las comunidades, los ejidatarios y los comuneros, así como los solicitantes de reconocimiento de esos derechos no sólo los legitimados, sino los que están en tránsito de ser reconocidos, pueden iniciar el procedimiento del juicio de garantías, no es menos claro sobre qué asuntos los amparos van a versar. Son los amparos contra actos de autoridad que tienden a desposeer total o parcialmente a los núcleos agrarios de sus tierras, posesiones, derechos, pastos, bosques, en los que se protege por medio de esta acción la integridad de los núcleos y los derechos que se le nieguen al solicitante. ¿Cómo y quiénes son los que pueden representar a los amparistas? El Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales o cualquier comunero. Esto tiene una importancia capital porque seguramente en el trato de los asuntos ustedes habrán visto muchísimos casos que en la práctica el Comisariado Ejidal no quiere promover ningún juicio de garantías por convenir a sus intereses, todo el ejido trata y quiere defender esa integridad o los derechos de éste, que si no se ejercen se pierden en un término de 15 días. El Consejo de Vigilancia, o cualquier ejidatario o comunero, tiene la posibilidad de acudir a los juicios de garantías interponiéndolo a nombre de ellos; a suplir las deficiencias en que incurran los campesinos tanto en la queja como en las expansiones, comparecencias y alegatos. Esto, con el fin de equilibrar frente al proceso del juicio de amparo a las partes y que no sea la ignorancia o la falta de conocimiento en las técnicas jurídicas un factor determinante que provoque una injusta impartición de justicia; se reconoce, por lo tanto, la necesidad de auxilio al hombre del campo en estos renglones.

El funcionario responsable del acto de autoridad controvertido en el juicio de constitucionalidad está obligado a rendir un informe justificado de sus actos en un término de 10 días y expresará, así lo prevé el Artículo 223 de la tantas veces aquí

mencionada Ley de Amparo, el nombre y domicilio del terreno perjudicado, si lo hubiere, que no es otro a quien podría tener jurídico interés en el resultado del amparo. También admitirá de ciertos o falsos los actos que se le imputan, en tanto autoridad responsable, mismos que fundamentará en derecho y, por último, tratándose de autoridades agrarias, describirá el entorno jurídico del acto reclamado como resolución presidencial, ahora sentencias del Tribunal Superior Agrario con sus fechas y su ejecución, y si no hay el acta de elección cualquier documento que conduzca a que se cerciore la autoridad de que corresponde precisamente a la persona que está promoviendo o representando el interés jurídico. Para estar dentro, es necesario acreditar la personalidad dentro del juicio. Verán que es de simple lógica y todos podemos entender que estos elementos son básicos; con los tres elementos siguientes ustedes pueden iniciar un juicio de amparo: señalando el nombre y domicilio del quejoso, el caso de autoridad que se está combatiendo y quién es el que les está causando el agravio. El término que tiene para hacerlo es –tratándose de la primera fracción–, para respetar la integridad de los ejidos en cualquier tiempo. El derecho no prescribe para la interposición del juicio de amparo. En el segundo de los casos, cuando se trate de derechos individuales, se duplica el plazo establecido de 15 días en forma tradicional, pasa a 30 días y tiene derecho a pedir revisión también duplicando el término por 10 días, es decir cinco días más y, para la queja, esta acción no precluye y puede interponerse en cualquier tiempo hasta que no esté sustanciada totalmente la sentencia en los términos de los que fue pronunciada.

El juzgador va a completar de *motu proprio*, los elementos dirigidos; en fin, todo aquello que resulte formar parte de los datos indispensables para fijar con precisión el origen del derecho o la causa generadora de la violación.

Especial mención merece el hecho de que todo acto de autoridad que violente la posesión o los derechos de los núcleos agrarios será objeto de la suspensión de oficio y se dictará en el mismo auto en que el juez admita la demanda de amparo. No requiere la suspensión otorgar garantía para que surta sus efectos.

Todos estos elementos son los que podemos señalar en la conducción de un juicio de amparo en materia agraria. ¿Qué autoridades son las que conocen un juicio de amparo? Tenemos en la base a los Juzgados de Distrito, en la parte intermedia tenemos a los Colegiados de Circuito y por último tenemos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; no al Consejo de la Judicatura que es una figura nueva y señera, establecida desde el presente régimen con fines de que participen de otra naturaleza de acciones.

Sobre cuestión de amparo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que funcionará en pleno o en salas. Son 11 ministros los que conforman a nuestro máximo organismo jurisdiccional en materia de impartición de esta justicia federal, y el Presidente no integrará sala. Los Colegiados están constituidos por tres magistrados, y los Juzgados de Distritos Judiciales tienen un juez. Esto es el entorno, en el cual se mueven los juicios de amparo en materia agraria. Creo que lo fundamental de este tipo de charlas es introducir en ustedes el deseo por conocer más.

Quiero decirles que con esto les he señalado los elementos fundamentales y necesarios con los cuales ustedes pueden despertar hacia una nueva forma del tratamiento de la cuestión agraria.

Vamos a pensar esto que les señalaba, que no proclive el derecho ni prescribe el derecho respecto a la desintegración de los núcleos ejidales. Imagínense el efecto que tendrían todos esos despojos que se han hecho en nombre de obras de infraestructura y situaciones que han privado a los campesinos por años, en trámites de expedientes que no se han concluido y que, sin embargo, han cortado prácticamente la integridad territorial de los ejidos.

Recuerden ustedes la época en que fuimos depositarios como delegados de la Reforma Agraria en la presidencia de la Comisión Agraria Mixta, todos los conflictos en la parcela que sufrimos en relación con los conflictos perseverantes, en los cuales tuvimos que tomar determinaciones y ahora todos esos asuntos se están trasladando a la esfera de los Tribunales Agrarios y podrán ser combatidos mediante los juicios de garantía revisando la constitucionalidad de las resoluciones que tomen dichos tribunales. El futuro del juicio agrario va a conducirlos

–inexorablemente, tarde o temprano– a dirimir las controversias en los Tribunales Federales y, en consecuencia, tener entendido que debemos perder el miedo a este tipo de acciones que son verdaderos obsequios jurídicos a la clase campesina.

Muchas gracias

