

LAS PRIMERAS SENTENCIAS DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA.

El 12 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza, en el Plan de Veracruz, prometió la expedición de las leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad, "disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que injustamente habían sido privados".

Poco tiempo después, el 6 de enero de 1915, el jefe del "Ejército Constitucionalista" expidió la ley agraria que se conoce con el nombre del día de su formulación y cuyo redactor fue Luis Cabrera. Este ordenamiento fue el primer intento eficaz para poner en marcha la reforma agraria, pues, aunque los azares de la lucha revolucionaria no permitieron su inmediata aplicación, es el antecedente directo del artículo 27 de la Constitución de 1917. También fue erigida por el Congreso de Querétaro como ley constitucional para regir la restitución de todas las tierras, bosques y aguas de que hubiesen sido privados los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y otras corporaciones de población existentes desde la ley de 25 de junio de 1856, o sea, cuando se verificó la desamortización de fincas rústicas y urbanas administradas por corporaciones civiles y eclesiásticas expedida por Ignacio Comonfort.¹

Esta ley del 6 de enero, la más importante del período preconstitucional en el orden socio-económico, declaró la nulidad de numerosos actos jurídicos, administrativos y judiciales que habían traído como consecuencia la privación de tierras y aguas de los pueblos y corporaciones rurales similares (Art. 19); previó la dotación de terrenos suficientes para "reconstruir" los ejidos "conforme a las necesidades de su población (Art. 3o.); auspició la creación de autoridades agrarias (Art. 4o.); e instituyó procedimientos restitutorios y dotatorios (Arts. 6o. y 9o.).

Ahora bien, el amparo agrario se vinculó a la reforma agraria, la que tuvo los siguientes objetivos: a) fraccionamiento de latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, la creación de nuevos centros de población agrícola y el fomento de la agricultura; b) dotación de tierras y aguas en favor de los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades; c) restitución de tierras y aguas en beneficio de los pueblos que hubiesen sido privados de ellas; d) declaración de nulidad de pleno derecho de todos los actos jurídicos, judiciales o administrativos que hubiesen tenido como consecuencia dicha privación; e) nulificación de divisiones o repartos viciados o ilegítimos de tierras entre vecinos de algún núcleo de población; y f) establecimiento de autoridades y órganos

¹ Véase la obra de Ignacio Burgoa, *El amparo en materia agraria*. Ed. Porrúa, México, 1964, pp. 29 a 33.

consultivos encargados de intervenir en la realización de las citadas finalidades, teniendo como autoridad suprema al Presidente de la República.

El amparo agrario fue considerado como un aspecto del amparo administrativo, pues las autoridades agrarias eran necesariamente administrativas. La procedencia de este nuevo tipo de amparo estuvo apoyada en la garantía de la exacta aplicación de la ley, o sea, de los artículos 14 y 16 de la Constitución. Se tuvo en cuenta el principio de que todo acto de autoridad debe ser dictado conforme a la ley, *secundum legem*, lo que permitió el control de la legalidad de los actos agrarios.

La ley de 6 de enero de 1915, elevada a la categoría de ley constitucional por declaración del mismo artículo 27, tuvo, por ende, los atributos de rigidez y supremacía que distinguen y caracterizan a toda disposición de la Carta Fundamental. Con ese carácter, la ley de 6 de enero de 1915 rigió todos los actos y procedimientos en que se traducía la reforma agraria y siempre que sus prevenciones no discreparan del texto del artículo 27.

Ahora bien, la referida ley expresamente consagró un control jurisdiccional de los actos del Presidente de la República en la cuestión agraria. Este control se ejercía por procedimientos judiciales distintos del amparo y para su tramitación y decisión eran competentes los jueces de Distrito en primera instancia, conforme a la facultad que instituye el artículo 104 constitucional (frac. I). Aunque entrañaban controversias que no eran estrictamente civiles, los conflictos jurídicos que los provocaban se asimilaban a éstas. La substanciación de dichos juicios estaba regida por el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908 y en ellos procedían todos los recursos ordinarios de este cuerpo dispositivo, con todas las formalidades que consignaba.²

El artículo 10 de dicha ley disponía:

"Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término, ninguna reclamación será admitida.

"En los casos en que se reclamen reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del gobierno de la Nación la indemnización correspondiente.

"En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles".

En ocasiones los propietarios afectados ocurrieron al procedimiento federal ordinario para defender sus intereses y en otras al amparo. La Suprema Corte en la ejecutoria de 18 de abril de 1919 dictada en el amparo Dolores G. Collantes, asentó que "el término de un año a que se refiere el artículo 10 de la ley de 6 de enero de 1915, para ocurrir a los tribunales contra la resolución administrativa que se dicte, no se refiere al juicio de garantías, puesto que en dicha ley se precisan los efectos de la resolución judicial, contraria a la administrativa, efectos que no pueden ser los de la sentencia que concede el amparo". (Tomo IV, pág. 865 del S. J. de la F. Quinta Epoca).

Mendieta y Núñez sostiene que el remedio que daba el procedimiento del artículo 10 de la ley del 6 de enero de 1915 era complicado. En realidad, nadie sabía a punto fijo cuál debería ser la naturaleza del juicio a que se refería la ley de 6 de enero de 1915, ni ante qué autoridades habría de intentarse ni en contra de quién:

"La mayoría de las demandas se presentaron ante los jueces de Distrito, solicitando la revocación de las resoluciones presidenciales y en contra del procurador General de la República. En los juicios a que dieron lugar, no tomaban parte los pueblos beneficiados con la dotación o restitución de tierras que trataba de revocar el propietario afectado. Llegaron a darse casos en los que el procurador se conformó expresamente con la demanda o no defendió acuciosamente el asunto respectivo. De tal modo, los jueces de Distrito se vieron en el caso de privar a los pueblos de las posesiones provisionales o definitivas de tierras y aguas, sin que éstos fueran oídos ni vencidos en juicio, con positiva violación de la garantía consignada en el artículo 14 constitucional".³

² Burgoa, *Op. Cit.*, p. 39.

³ Mendieta y Núñez, Lucio. *El problema agrario en México*. México, 1950, p. 240. Los propietarios prefirieron presentar el juicio de amparo en vez de acudir al procedimiento del artículo 10 de la ley del 6 de enero de 1915.

Pero los afectados también acudieron directamente al amparo. La Suprema Corte había estado admitiendo y resolviendo los juicios de amparo que se promovían contra actos de las autoridades agrarias, incluyendo los del Presidente de la República, sin obligar a los afectados a agotar el procedimiento judicial ordinario previsto en el artículo 10 de la ley de 6 de enero de 1915.

Durante los primeros años de vigencia de la Constitución de 1917 la Suprema Corte en Pleno conoció de numerosos amparos agrarios, en los que eran impugnados actos de varias autoridades, incluyendo las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras y aguas en favor de pueblos, rancherías, y otras comunidades de población. El régimen agrario estuvo sometido al control jurisdiccional de los tribunales federales por medio del amparo y el llamado problema agrario se transformaba en un problema jurídico, por el cual adquiriría más claridad y lógica.

El amparo agrario fue el indirecto, ante un juez de Distrito y en revisión ante el Pleno de la Suprema Corte. En la mayoría de los casos el Alto Tribunal negó el amparo. La suspensión del acto reclamado también era negada, por violar -si era concedida- el interés público.

Por lo tanto, fue excepcional la aplicación del artículo 10 de la ley de 6 de enero de 1915 que establecía el procedimiento judicial ordinario a favor de los propietarios de tierras que sufrían los actos dotatorios o restitutorios, pues la Suprema Corte admitió la procedencia del amparo de inmediato -como quedó dicho- sin exigir el agotar estos procedimientos ordinarios. Este criterio sólo cambió hasta 1929, cuando varios amparos -Olvera Jesus, XXV, p. 303; Gamboa Ocaña Edmundo, XXV, p. 2600 y otros- exigieron que sí debía agotarse el procedimiento del artículo 10 de la ley del 6 de enero de 1915 para que procediese el juicio de garantías.⁴

Los criterios de la Suprema Corte de Justicia no variaron sustancialmente con el cambio de ministros en 1919, sino que continuaron. Asimismo, no cambiaron tampoco debido a la caída de Venustiano Carranza en mayo de 1920, sino que siguieron siendo los mismos en lo fundamental durante los gobiernos de Adolfo de la Huerta y Alvaro Obregón. Es decir, el cambio en el Ejecutivo no implicó un cambio sustancial en el criterio jurisprudencial. Esto se puede advertir en el estudio de Manuel Martínez Pastor sobre la jurisprudencia agraria del 1o. de junio de 1917 al 30 de junio de 1922.⁵ Este estudio cubre la labor de la primera Corte -1o. de junio de 1917 al 1o. de junio de 1919- y parte de la labor de la Segunda Suprema Corte que debería durar cuatro años -hasta 1923- según el Constituyente de 1917. Esta continuidad se debió -entre otras razones- a que la Constitución fue elaborada por diputados de las diversas corrientes, incluyendo la de Carranza y la de Obregón.

Damos a continuación algunos ejemplos de los principios de jurisprudencia.

Un caso sobre la suspensión del acto agrario reclamado es la sentencia de 24 de diciembre de 1918, en el amparo promovido por Jenaro G. García:

"La Corte ha sentado la jurisprudencia de que debe estimarse directamente perjudicada la sociedad por la suspensión de los actos ejecutados para aplicar los nuevos preceptos adoptados por la Constitución, como bases fundamentales para la reorganización política, social o económica del país".

Esta tesis fue reiterada en los años de 1919, 1920 y siguientes al sostener que la suspensión:

"Es improcedente concederla cuando con ella se causan perjuicios a la sociedad o al Estado, aun cuando la ejecución del acto reclamado cause perjuicios al quejoso". (Tesis que aparece en el Tomo VIII del *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Epoca. Por ejemplo, la sentencia de 26 de enero de 1921 en el amparo de José G. Escandón, reiterada en otros amparos).

El 8 de octubre de 1919, en el amparo de Ignacia Oropeza viuda de Tamariz, se dijo que por excepción era procedente la suspensión del acto reclamado cuando el quejoso había obtenido el amparo en primera instancia ante el juez de Distrito y los perjuicios que recibiera fuesen de difícil reparación. Pero el quejoso debería dar fianza para garantizar los daños y perjuicios. (T. V. p. 629)

⁴ Burgoa, *Op. Cit.*, p. 38.

⁵ Martínez Pastor, Manuel. *Los fallos pronunciados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 1o. de junio de 1917 al 30 de junio de 1922, relativos al problema agrario*. Compilación, México, 1923. Martínez Pastor era jefe del *Semanario Judicial* y de *Compilación de Leyes del Alto Tribunal*.

El 2 de octubre de 1917, la Suprema Corte dictó sentencia en el amparo de Elena Sesma viuda de Ruíz en el sentido de que, una vez concedida la restitución de tierras con fundamento en la ley de 6 de enero de 1915, debía ejecutarse de inmediato esa restitución por las autoridades administrativas. (T.I. p. 400) Además, se precisó el 3 de abril de 1918 que la única formalidad que exige la ley del 6 de enero de 1915 para decretar la restitución y dotación de tierras es que sea oído el parecer de la Comisión Agraria. No era irregular que en un sólo expediente se decreta la restitución y, si se estima improcedente, se dicte la dotación, pues;

"no puede estar a discusión el derecho de un pueblo que carezca de tierras para obtenerlas por vía de dotación, y, por lo tanto, no es materia del dictamen de la Comisión Agraria". (Amparo de Rafael G. de Salceda y Echave, T. II. p. 1049).

Las resoluciones presidenciales en materia agraria fueron consideradas irrevocables "y contra ellas no cabe mas recurso que acudir ante los tribunales judiciales". Este principio de jurisprudencia fue reiterado desde la sentencia de Facundo Olivares y coagraviados (T. V. p. 649), de 15 de octubre de 1919, haciendo posible impugnar las resoluciones presidenciales por la vía ordinaria federal o por el juicio de amparo. Las resoluciones presidenciales en materia agraria eran firmes cuando favorecieran a los pueblos y el propio presidente de la República no las podía revocar ni modificar.

En el fallo de 15 de octubre de 1919 la Corte equiparó las resoluciones presidenciales en materia agraria a una sentencia judicial que tenía efectos de cosa juzgada, pues en esencia sigue el mismo principio el contencioso-administrativo que el proceso judicial. Por ello, "no pueden ser modificadas sin violar derechos creados de carácter patrimonial". (Olivares Facundo y coagraviados, T. V. p. 649).

Varias ejecutorias insistieron que el procedimiento de dotación y restitución de ejidos era administrativo conforme a la ley del 6 de enero de 1915, aunque en su esencia tenía carácter judicial o hacía las veces de un proceso judicial. Por ejemplo, el mencionado amparo de Facundo Olivares y coagraviados -resuelto el 15 de octubre de 1919- dice así:

Ejidos, dotación y restitución de los.- Conforme a la ley de 6 de enero de 1915, que tiene el carácter de constitucional, la dotación y restitución de ejidos a los pueblos y comunidades, debe hacerse administrativamente, pronunciando la última palabra en tales asuntos, el Presidente de la República, pudiendo, los que con su resolución se estimen perjudicados, acudir ante los tribunales para reclamarla.

Las resoluciones presidenciales relativas, no son concesiones o donaciones gratuitas; tienen el carácter de resoluciones judiciales, en que se aplican las disposiciones expresas, imperativas y absolutas del artículo 27 constitucional, que no puede dejar de cumplirse; y, por lo tanto, no pueden sostenerse o revocarse a voluntad de quien las dicta. Son resoluciones de orden público, de naturaleza contenciosa, que ligan a las autoridades para lo futuro, y crean, en favor de quienes las obtienen, derechos precisos y concretos, que no pueden ser reconsiderados en la vía administrativa, sino en la propia y verdaderamente judicial. La solicitud respectiva es una verdadera demanda y los procedimientos seguidos, conforme a la ley de 6 de enero de 1915, constituyen un verdadero juicio, siendo la resolución que se dicte, una verdadera sentencia que no puede variarse ni revocarse, por un acuerdo de carácter propiamente administrativo, ni aun en el caso de error, y contra la que proceden los recursos que la citada ley indica. (S.J.F. Tomo V, pág. 649)

Para efectuar la dotación y restitución de ejidos el presidente de la República estaba facultado para ello, teniendo arbitrio para "sancionar las expropiaciones pertinentes, ampliándolas o restringiéndolas, según su criterio" (Amparo de 26 de enero de 1920 de Concepción Petricoli viuda de Kennedy, T. VI, pág. 202). La resolución del presidente de la República "no importa una violación de garantías para aquel que, por virtud de tal resolución, fuese privado de las tierras necesarias para hacer dicha dotación" (Sentencia de 10 de marzo de 1920, amparo de José Ignacio Villamil, T. VI, pág. 476).

El 3 de abril de 1918, en el amparo de Rafael G. de Salceda y Echave fueron precisadas algunas reglas para la dotación de tierras. Su finalidad no era fraccionar latifundios, sino satisfacer necesidades urgentes de los pueblos, por lo cual "en ningún caso dejará de dotarse de tierras al pueblo que las necesitare". Las tierras serían tomadas de las fincas inmediatas, pero "el derecho del pueblo debe detenerse ante la pequeña propiedad". Las tierras debían tomarse "preferentemente de los latifundios". (T. II. pág. 1049)

Por pequeña propiedad no existió un concepto definitivo, pues dependía de su situación topográfica y calidad de los terrenos. Lo importante era "proporcionar a los pueblos los elementos de vida de que carecen y

procurarles, aun cuando sea en escala reducida, un estado económico independiente, conforme con las aspiraciones individuales y colectivas" (amparo de 2 de febrero de 1920 de Eligio Guerrero, T. VIII, pág. 273). Otro amparo entendió como pequeña propiedad que debía ser respetada: "las poseídas a nombre propio a título de dominio, por más de 10 años, cuando su superficie no exceda de 50 hectáreas" (amparo de Mariano Muñoz de 5 de enero de 1920, T. VI, pág. 20).

Hubo una importante distinción en materia de expropiación y la indemnización que le debía recaer. Tratándose de dotación y restitución de tierras, el 29 de abril de 1919 la Corte sostuvo en el amparo de Julio Luján que "tratándose de ellas la indemnización es posterior, según la ley de 6 de enero de 1915; pero éstas son excepciones expresamente hechas por la Constitución y para las cuales se establecen reglas especiales... la Constitución ha prescrito bases mandando crear una deuda especial para garantizar el pago del valor de la propiedad expropiada". (T. IV, pág. 918)

Otra clase de expropiaciones solamente podrían llevarse a cabo "por causa de utilidad pública y mediante indemnización". En la sentencia de 14 de agosto de 1920 recaída al amparo de Teodora Pastor Moncada viuda de Blanco se sostuvo:

"aun cuando el artículo 27 constitucional no exige que la indemnización sea previa, tampoco dice que pueda aplazarse, de donde debe inferirse que la expropiación y la indemnización deben ser simultáneas y aun en el falso supuesto de que la última pudiera ser aplazada, es evidente que tendría que ser garantizada de una manera precisa, real y positiva, pues sin estos requisitos la expropiación equivaldría a un despojo que nuestra Carta Magna no autoriza" (T. VIII, pág. 508).

Como regla general sostuvo el amparo de Julio Luján:

"la expropiación se equipara a una venta forzosa y es ley natural y corriente en los contratos de compraventa que el precio y la cosa vendida se entreguen recíprocamente en el mismo acto, dependiendo del mutuo consentimiento de las partes contratantes cualquier modificación sobre este punto. Lo que se hace sin mediar el requisito de la previa indemnización fuera de los casos exceptuados por la Constitución, importa una violación de garantías". (T. IV, pág. 918)

El mismo criterio sostuvo la Corte el 9 de enero de 1920 en el amparo de Enriqueta Vargas viuda de Flores, que en resumen dice así:

Expropiación. No puede hacerse sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Las leyes de la Federación y las de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de la propiedad privada, y, de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

La expropiación que se haga en favor de particulares, importa una violación del artículo 16 constitucional. (Tomo VI, pág. 78).

La excepción era la dotación y restitución de ejidos a los pueblos, pues como lo sostuvo la Corte en el amparo de Mariano Muñoz:

"La ley agraria de 6 de enero de 1915, que tiene el carácter de constitucional, no establece que la indemnización sea previa al expropiar las tierras para dotar a los pueblos, sino que previene que se cumpla con esa indemnización creándose al efecto la deuda agraria".

Según el criterio original de la Suprema Corte era incorrecto impugnar en amparo el procedimiento administrativo por el cual fueran violadas las prescripciones sobre como quedarían constituidos los ejidos de los pueblos y como serían ejecutadas las resoluciones presidenciales. Esta fue la tesis del Alto Tribunal en 1918, la que cambió en 1921 al permitir el amparo cuando la ejecución se apartara de la resolución presidencial. A continuación se menciona la sentencia de 5 de abril de 1918, en el amparo de Santos Pérez Cortina y coagraviada y después el cambio que tuvo en 1921:

Expropiación de tierras para dotar a los pueblos.

Los elementos que la ley exige, para que pueda decretarse, sirven para graduar la extensión de las tierras que habrán de expropiarse, en relación con las necesidades del pueblo.

Si alguna se hace, sin tener en cuenta, para determinar la extensión del terreno expropiado, los elementos que exige la ley, no puede asegurarse, por ese sólo hecho, que es violatoria del derecho de propiedad; siendo preciso para sostener tal cosa, que se demuestre que la cantidad de tierra asignada a un pueblo, es mayor de la que necesita.

Ni la Constitución, ni la ley de 6 de enero de 1915, exigen que, al declararse procedente una dotación, se describan las porciones que habrán de constituir el ejido.

No es motivo para impugnar las resoluciones presidenciales relativas a ella, el hecho de que, al ejecutarlas, puedan cometerse irregularidades o infracciones de ley.

Las apreciaciones que, al decretarla, haga el Ejecutivo, respecto de la extensión de las fincas a cuyos dueños se expropie, son completamente ajenas a las disposiciones que dicten los Estados, en cuanto al fraccionamiento de los latifundios.

Lo más conforme con el espíritu de la Constitución, que ha tenido el propósito ostensible de reducir los latifundios, es dirigirla, exclusivamente, contra las fincas más extensas. (Amparo de Pérez Cortina Santos y coagraviada. (Tomo II, pág. 1100, de 5 de abril de 1918)

Pero en el fallo de 11 de marzo de 1921, en amparo solicitado por Constancio González, el Pleno resolvió que cuando era impugnado el cumplimiento de la resolución presidencial y se demostraba que era diferente a ésta debía ser concedido. Sostuvo que:

"la [ejecución] que se haga apartándose de lo mandado por la resolución presidencial respectiva constituye una violación de garantías". (T. VIII, p. 540)

Todos estos fallos del Alto Tribunal revelan que el amparo era estimado procedente a favor de la pequeña propiedad, aunque su concesión fue muy prudente y limitada. De esta suerte, no hubo ninguna controversia en el sentido de que la Suprema Corte de Justicia limitase la reforma agraria entre 1917 y 1922, pues su actuación fue muy liberal y favorable a ésta.

El 17 de abril de 1922 fue expedido un reglamento por el cual los centros de población o comunidades eran clasificados en ciertas categorías políticas. Estas categorías eran la forma legal que daban legitimación a los pueblos para recibir dotaciones o restituciones de tierras y aguas. Esto dio lugar a que la Suprema Corte concediera el amparo a favor de un propietario cuando la dotación era otorgada a un pueblo sin categoría política establecida por el reglamento. Este principio se fue convirtiendo poco a poco en jurisprudencia, sobre todo a partir del amparo de Valentina Azcué de Bermot, dictado a su favor el 3 de agosto de 1927, como lo sostiene Ignacio Burgoa.⁶

Las sentencias de la Suprema Corte de Justicia entre 1917 y 1922 constituyen un período en el cual hicieron posible la reforma agraria. Protegieron con mesura a los pequeños propietarios y distinguieron claramente los dos tipos de expropiaciones: las que eran la base para dotaciones y restituciones de tierras y aguas a favor de los pueblos y aquellas que tenían otro propósito. La propiedad privada era protegida de diversa manera en uno y otro caso, con mucha mayor fuerza cuando no involucraba a la reforma agraria.

⁶ Burgoa, *Op. Cit.*, pp. 42-44.