

10. EL PROBLEMA AGRARIO EN 1942

Veintidós amparos fueron sobreseidos por la Segunda Sala de la Suprema Corte, los cuales reclamaban la expropiación dictada por el Gobierno de Yucatán —por decreto de 22 de marzo de 1939— sobre los equipos y unidades de las haciendas cedidos a los ejidatarios. La causa del sobreseimiento fue que los amparos quedaron sin materia porque el mismo Gobierno del Estado de Yucatán abrogó las expropiaciones mediante un decreto que salió publicado en el Diario Oficial del mismo Estado. Los equipos y maquinarias debían volver a los quejosos, lo que incluía máquinas desfibradoras de desecación y empaque, los sistemas de vías, los vehículos, etcétera, todo lo cual debía ser entregado a los henequeneros de Yucatán. ⁽¹⁾

La Primera Sala de la Suprema Corte, siendo ponente el Ministro Ortiz Tirado, resolvió proteger la pequeña propiedad rural de la República al revisar la interlocutoria de 13 de abril de 1942 del Juez de Distrito en el Estado de Jalisco, en el incidente de suspensión del amparo que solicitó Lucio Benjamín Jiménez Hernández contra actos del gobernador del Estado, la Comisión Agraria Mixta y otras autoridades. El juicio de amparo impugnaba la expropiación de poco más de 22 hectáreas de terreno de riego de la pequeña propiedad del quejoso llamada “Potrero Colorado” y “La Reserva”. El Juez de Distrito negó la suspensión, pero el quejoso interpuso revisión porque se afectaba su pequeña propiedad a favor del fundo legal de la Comunidad de San Francisco de Cal. Su propiedad estaba amparada con una resolución presidencial que sostenía que era pequeña propiedad inafectable y un certificado de la Presidencia Municipal de Tototlán que demostraba que el predio estaba cultivado con trigo y garbanzo. Ahora bien, el párrafo XV del artículo 27 de la Constitución establece el respeto absoluto a la pequeña propiedad frente al reparto ejidal y el Código Agrario establece lo mismo, por lo cual es de interés social su protección, como lo sostuvo la Primera Sala.

Esta Sala expuso que se trata de crear una clase media numerosa y fuerte como base de la nacionalidad mexicana y por ello debe ser protegida la pequeña propiedad en explotación. El Ministro ponente Ortiz Tirado sostuvo que el legislador situó en una situación preferente el respeto a la pequeña propiedad y aunque la nación tiene derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, creando nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas, para lo cual puede crear el

⁽¹⁾ *El Nacional*, 30 de junio de 1942.

fundo legal respectivo, es también lógico que el legislador no intentó establecer disposiciones contradictorias. Por ello, aunque se persiga por un Estado un fin de utilidad pública, si ello va contra la pequeña propiedad, lo racional es mantener las cosas en el estado que guardan al resolver sobre la suspensión contra el acuerdo reclamado, para que en el fondo del amparo sea decidida la controversia. Por ello la Primera Sala concedió la suspensión al quejoso. ⁽²⁾

Cabe señalar que en la sesión secreta del Pleno fue acordado que todos los asuntos agrarios fuesen decididos por la Segunda Sala y no por la Primera, como lo fue el caso anterior, para evitar tesis contradictorias.

La Segunda Sala, con ponencia del Ministro Manuel Bartlett, aprobó que las resoluciones presidenciales que declaren inafectables a pequeñas propiedades, engendran derechos que no pueden ser violados. El presidente de la República por decreto de 8 de noviembre de 1939, reconoció como inafectables las pequeñas propiedades del señor Ignacio Chávez del Toro y de la señora Dolores Silva viuda de Blanco, denominadas "El Abra" y "El Jaramillo", situadas en el Municipio de San Sebastián, Jalisco. Pero la Comunidad Agraria Unión de Guadalupe, Municipio de Atoyac, del mismo Estado, fue dotada de ejidos que afectaban a dichas pequeñas propiedades. Entonces pidieron los propietarios amparo y el Juez de Distrito lo concedió. El Departamento Agrario desconoció el acuerdo de 8 de noviembre de 1939 y ordenó fuese ejecutada una resolución provisional de 15 de diciembre de 1937, lo cual no era correcto, por lo cual la Segunda Sala de la Suprema Corte confirmó el fallo del Juez de Distrito y concedió el amparo. ⁽³⁾

No obstante la tendencia que principió a tener la Suprema Corte de amparar a los pequeños propietarios con certificado presidencial de no afectabilidad y que estuviesen explotando sus predios, la Segunda Sala dictó un fallo sosteniendo que en general en materia agraria no procedía el juicio de amparo.

En efecto, por mayoría de votos, y de conformidad con una ponencia del mismo Alfonso Francisco Ramírez, la expresada Sala sobreescribió en el amparo que promovieron los señores Felipe y Modesto Ramírez contra actos del presidente de la República y el jefe del Departamento Agrario, consistentes en que el dotar de ejidos a los poblados de la Luz y San Cristóbal, San Luis Potosí, afectaron una finca de los quejosos reputada como pequeña propiedad.

En síntesis, y a pesar de la tesis que en otra ocasión sustentara esa misma Sala, los Ministros concluyeron sosteniendo que la fracción XIV del artículo 27 constitucional, es lo suficientemente clara para determinar que el Poder Judicial debe ser ajeno a todo asunto agrario. He aquí los principales razonamientos que se hicieron durante el debate.

El Ministro Franco Carreño, al ser puesto a discusión el dictamen relativo, obra del Ministro Alfonso Francisco Ramírez, manifestó, entre otras cosas, que tenía ciertas dudas respecto de la tesis planteada en esa ponencia, porque le parecía un tanto extraño que los pequeños propietarios no pudieran recurrir al amparo; y después de analizar el problema agrario en todos sus términos, rogó a Ramírez le diese algunas explicaciones. Franco Carreño manifestó que a su juicio, tanto la pequeña propiedad como la ejidal deben fomentarse para el desarrollo agrícola, asegurando que esto no era obstáculo, sin embargo, para que no existiese, en la Constitución, amparo para los pequeños propietarios y tratando de probar su afirmación formuló una disertación amplísima, hasta llegar a la conclusión de que la fracción XV del mismo artículo 27, que prohíbe terminantemente la afectación de la pequeña propiedad, no es contradictoria, como se ha venido sosteniendo en otras ocasiones, del contenido de la expresada fracción XIV del mismo precepto, que no otorga el derecho de amparo a los pequeños propietarios. Argumentó, finalmente, que la política agraria debe encaminarse a que si se quiere que la población rural pueda normalmente desarrollarse creando un beneficio económico y una situación propicia para su desenvolvimiento moral y social, como lo pretendía la ley de 6 de enero de 1915, es indispensable que se amplíe la parcela tipo, la que se concede en dotación

⁽²⁾ *El Universal*, 9 de agosto de 1942.

⁽³⁾ *El Universal*, 12 de agosto de 1942.

o restitución a los ejidatarios, en la extensión de la pequeña propiedad, como lo está haciendo ya el actual gobierno. Sin embargo, otras consideraciones llevaron al ponente Alfonso Ramírez a determinar que el amparo no es un argumento del que puedan hechar mano los pequeños propietarios y su ponencia se sometió a votación, aprobándose por unanimidad el sobreseimiento del amparo solicitado por los quejosos. ⁽⁴⁾

Esta tesis de la Segunda Sala de la Corte motivó algunas críticas, como en el editorial de *Excélsior* de 11 de septiembre de 1942, el que sostuvo que eran las ideas del Ministro Alfonso Francisco Ramírez las culpables de este cambio de tendencia en el Alto Tribunal.

El Ministro Ramírez aclaró su punto de vista con una carta dirigida a *El Universal* en la que dijo lo siguiente:

“La única ejecutoria dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia en materia agraria, es la relativa al amparo promovido por Felipe I. Martínez y coagraviada. Se sostuvo la tesis de que el amparo es improcedente contra las resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas dictadas por el C. Presidente de la República. Esto no contradice en manera alguna otras ejecutorias de esta misma Sala, en que ha sostenido que es procedente el recurso de amparo cuando en la ejecución de las resoluciones presidenciales se afecten tierras no comprendidas en las mismas, propietarios extraños al procedimiento agrario, etcétera. Desde que se iniciaron las labores de la Corte actual, fue motivo de preocupación de los Ministros que integramos la Segunda Sala las resoluciones de los amparos agrarios. Y a este fin, se elaboraron diversos proyectos en las distintas secretarías con el objeto de examinar todos los aspectos de la cuestión y justipreciar las argumentaciones del pro y el contra.”

“Después de un estudio detenido, llegué a las conclusiones expuestas en el proyecto de sentencia de que ha dado cuenta la prensa, y que sometido a la consideración de los demás Ministros, fue aprobado por unanimidad. Estimo que la pequeña propiedad debe ser garantizada eficazmente; pero la conveniencia social de hacerlo por medio del amparo, cede ante la expresión categórica de la ley, ya que la función de la Suprema Corte es la de aplicarla en su letra y en su espíritu.”

“Convicción del que suscribe es que la reforma constitucional de 23 de enero de 1931, abolió el juicio de amparo para todos los propietarios afectados por dotaciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas; y precisamente por ello, y ante la necesidad de proteger la pequeña propiedad, varios diputados presentamos, el 18 de enero de 1938, una iniciativa para que se restableciera el amparo respecto a la pequeña propiedad agrícola en explotación.” ⁽⁵⁾

La discusión en torno al amparo protector de la pequeña propiedad fue intensa. El licenciado Aquiles Elorduy declaró a *Excélsior* que sí procedía este juicio contra los ataques que sufría la garantía individual establecida en la fracción XV del artículo 27 de la Constitución, o sea, contra la pequeña propiedad ⁽⁶⁾. La prensa en general apoyaba este amparo, excepto *El Nacional*. La tesis consistía en que fuera protegida la pequeña propiedad en explotación como regla general absoluta, como garantía individual, como lo sostuvo un editorial de *El Universal*. ⁽⁷⁾

La discusión jurídica continuó respecto al amparo a la pequeña propiedad, pues la Suprema Corte sobreseía este juicio por improcedente en la mayoría de los casos y excepcionalmente lo concedía. *El Universal* defendió a la pequeña propiedad en un editorial en esta forma:

Prescribe ciertamente, la fracción XIV del artículo 27, que “los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o de aguas, que se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.”

Pero no es menos cierto que la fracción XV fija y declara que “las Comisiones Mixtas, los Gobiernos Locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún

⁽⁴⁾ *Excélsior*, 9 de septiembre de 1942.

⁽⁵⁾ *El Universal*, 15 de septiembre de 1942.

⁽⁶⁾ *Excélsior*, 19 de septiembre de 1942.

⁽⁷⁾ *El Universal*, 24 de septiembre de 1942.

caso, la pequeña propiedad agrícola en explotación”; y aun algo más: que “incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.”

Si, en consecuencia, la pequeña propiedad en explotación no puede ser afectada “en ningún caso”; si quienes la afecten, y por el solo hecho de afectarla, “violan la Constitución”, es evidente que se halla plena y rigurosamente garantizada, y que, por lo que toca a dotaciones y restituciones de ejidos, es intocable. ¡Valientes garantías las tuyas, de no tener derecho al juicio de garantías! ¡Valiente intocabilidad, que la Constitución proclama, si siendo afectada e incurriendo quienes la afectan en responsabilidad violatoria de nuestra Ley Fundamental, los perjudicados no tuviesen derecho al amparo! ⁽⁸⁾

El Ministro Alfonso Francisco Ramírez, de la Segunda Sala de la Suprema Corte, fue el más criticado por no armonizar la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución con la fracción XV que protegía a la pequeña propiedad agrícola en explotación, prefiriendo lo que decía la primera en el sentido que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias no tendrán ningún derecho ni recurso legal ni podrán promover el juicio de amparo.

El Ministro Gabino Fraga opinaba que el pequeño propietario debía aportar pruebas y tramitar las demandas de amparo sin desecharlas de plano “para poder establecer, en presencia de los informes de las autoridades responsables y de las pruebas que rindan las partes, las proposiciones conducentes.” ⁽⁹⁾

Por otra parte, también el Ministro Fraga —que tuvo como oponente al Ministro Franco Carreño— sostuvo que la naturaleza de los Departamentos, como el Agrario, es la de un simple órgano burocrático y su única función es ejecutar los actos del Poder Ejecutivo y no obrar en representación del presidente de la República. ⁽¹⁰⁾

Para Franco Carreño los Departamentos eran semejantes a las Secretarías de Estado remontándose a la ley del 6 de enero de 1915.

Por otra parte, el Ingeniero Fernando Foglio Miramontes, jefe del Departamento Agrario, felicitó a la Suprema Corte de Justicia respecto de la sentencia en que predominó el punto de vista del Ministro Fraga, porque tranquilizaba a todos los campesinos.

Estos puntos de vista de la Segunda Sala de la Corte sentaron jurisprudencia pues hubo más de diez fallos en el mismo sentido en los amparos de Luis N. Morones y Pastor Hernández, de Herminia y Leocadia Sevilla, Ramón Avilés y otros más.

Uno de los puntos jurídicos centrales fue que el Departamento Agrario no representaba decisiones de carácter presidencial, pues el artículo 92 de la Constitución claramente distingue dos categorías de órganos: Secretarías de Estado encargadas del despacho, que tienen la obligación de refrendar, autorizar y ordenar la ejecución de la voluntad del presidente de la República, sin cuyo requisito el mandato no es obedecible y, por otra parte, el Departamento de Estado, que no tiene esas atribuciones, —según la tesis del Ministro Fraga que predominó y creó jurisprudencia— el cual no representa al presidente de la República.

Así pues, como regla general los amparos contra afectaciones ejidales fueron sobreseídos por la Sala Administrativa, conforme a la tesis del Ministro Fraga. Solamente cabían recursos de responsabilidad contra los funcionarios que incorrectamente hicieran afectaciones lesionando la pequeña propiedad, conforme a la ley de responsabilidades. Otra solución solamente procedería con una reforma constitucional ante las Cámaras al artículo 27, algo que principió desde 1938, con el fin de que de modo preciso fuese admitida la intervención judicial por medio del amparo para proteger dicha pequeña propiedad.

El Nacional hizo un resumen de los puntos de vista del Ministro Gabino Fraga en los últimos amparos que pretendían proteger la pequeña propiedad y que fueron sobreseídos, en esta forma:

Fueron sobreseídos por falta de “perjuicio jurídico” los amparos de José Muñúzuri por la afectación de la pequeña propiedad denominada “Cerro Colorado” en Querétaro; de los señores Dolores Sánchez Parres

⁽⁸⁾ *El Universal*, 24 de septiembre de 1942.

⁽⁹⁾ *El Universal*, 24 de septiembre de 1942.

⁽¹⁰⁾ *Excelsior*, 24 de septiembre de 1942.

⁽¹¹⁾ *El Nacional* y *El Universal*, 25 de septiembre de 1942.

y Antonio y María Pontigo de Sánchez, por las afectaciones en los ranchos de “La Calzada” y “La Batea”, de Guanajuato; de Vidal Delgado, Francisco, Isabel y Marcos Argüelles y Agustín, Fidel y Margarita Astudillo y Domingo Riveroll, por la afectación de sus copropiedades en Tejoloapam y Cosoleacaque, Veracruz, y de Leonides de Asis afectado en su pequeña propiedad denominada de “Gimball”, Oaxaca.

Aparte de muchas razones deducidas de los antecedentes y evolución de nuestro derecho agrario y de las razones expuestas ya por la jurisprudencia sentada al respecto, agregó el Ministro Fraga en esta ocasión, como explicación constitucional de la inhibición del Poder Judicial para intervenir en la cuestión agraria que es forzoso concluir que, mientras no se establezca expresamente la procedencia del juicio de amparo en defensa de la pequeña propiedad, como ya fue propugnado con fecha 18 de octubre de 1938, a través de la reforma constitucional correspondiente que inició un grupo de representantes nacionales, la Suprema Corte —ajena a la función legislativa— se encuentra impedida para conocer del fondo de esta clase de quejas por imperativo categórico del artículo 27 fracción XIV de la Constitución, relacionado con los artículos 73 y 74 fracciones XVIII y III de la Ley del Amparo.

Habiéndose provocado ya un debate público sobre la rectitud legal de la discutida jurisprudencia, creemos oportuno reproducir algunos conceptos textuales del Ministro Fraga, que sobre los antecedentes de la prohibición expuso:

“Para conocer cuál fue la intención legislativa en tan importante materia, es preciso consignar los párrafos conducentes de la exposición de motivos publicada en el Número 17, Tomo II, del Diario de los Debates, de dos de diciembre de mil novecientos treinta y uno, correspondiente al Senado de la República. Después de considerar dicha exposición, que el artículo 27 constitucional excluye a las autoridades judiciales de la tramitación de los expedientes agrarios, encomendándolos a las autoridades administrativas, alude a la situación indefinida en que quedarían los peticionarios de tierras, sometidos a juicios de larga duración y después al amparo, proponiendo como remedio radical la negación de estos recursos. Y agrega: ‘Es de urgencia reformar el artículo 10 de la ley constitucional de seis de enero de mil novecientos quince; pero como pudiera darse el caso de que se cometieran abusos por las Comisiones Locales Agrarias, por la Comisión Nacional Agraria y aun por el mismo señor presidente de la República, afectando propiedades que están excluidas de ser afectadas por la Ley Agraria, es indispensable poner una sanción dura y efectiva a todas estas autoridades administrativas para el caso de que violen esas leyes agrarias, concediendo dotaciones de tierras que no puedan ser afectadas. Las facultades que, con las restricciones apuntadas, se dan a las autoridades administrativas encargadas de aplicar la ley agraria, no entrañan un peligro, no sólo por esas mismas restricciones y penas a que se expondrán los violadores del artículo 10, sino también porque desde que se inicia una dotación de ejidos o restitución de tierras, son citados los dueños o poseedores de ellas, los que pueden comenzar a defenderse en el seno de las Comisiones Locales Agrarias y después ante la Comisión Nacional Agraria’. Por su parte, los representantes populares, a quienes el Senado turnó el proyecto de reformas mencionado, en sesión de tres de diciembre de mil novecientos treinta y una, que aparece publicada en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de esa misma fecha, hicieron una glosa de las ideas consignadas en dicho proyecto, en especial las referentes a la pequeña propiedad inafectable, haciendo hincapié en que, al desligar toda intervención judicial de la materia agraria, quedaba a la honorabilidad y a la rectitud de las autoridades administrativas su aplicación, para quienes habría la sanción de responsabilidad en caso de infracciones. Todo esto significa que el propósito legislativo fue excluir al Poder Judicial del conocimiento de toda controversia que pudiera suscitarse contra las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, aun respecto de aquellas cuya inconstitucionalidad se hiciera derivar de la afectación de una propiedad protegida por el artículo 10, objeto de la reforma, entre otras de la pequeña propiedad agrícola, pues la infracción de ese precepto, sólo daría lugar a responsabilidad por violaciones a la Constitución. Hay más aún: la lectura de los debates suscitados en ambas Cámaras Legisladoras el diecinueve y el veinte de diciembre de mil novecientos treinta y tres, con motivo de la iniciativa del Ejecutivo Federal, para conseguir las indicadas reformas al artículo 27, y obtenidas por la acción conjunta de aquellas y de las Legislaturas de los Estados, en funciones de Poder Constituyente, confirman el primitivo criterio que

inspiró la modificación del artículo 10 de la Ley del seis de enero de mil novecientos quince, siendo estos nuevos antecedentes legislativos, complementarios del punto de vista que se ha venido sosteniendo, o sea, que la denegación del recurso de amparo alcanza también a los dueños de pequeñas propiedades agrícolas en explotación cuando hubieran sido afectadas en ejecución de resoluciones presidenciales. Para corroborar la convicción que existe acerca de que sólo procede al recurso de responsabilidad para los casos mencionados, es digno de mencionarse que cuando se dictaminó por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, el proyecto del Ejecutivo Federal instituyendo la Ley de Responsabilidades que actualmente rige, fue adicionado dicho proyecto con una norma especial que erigió como delito la afectación de la pequeña propiedad agrícola en explotación, según aparece en la fracción LV del artículo 1o. de dicha ley, sancionándose la infracción de esta norma con destitución de empleo, multa de cien a dos mil pesos y prisión de uno a nueve años, precisamente por su gravedad.”⁽¹²⁾

Mientras tanto, la Asociación de Diputados Constituyentes pidió al presidente Manuel Ávila Camacho que reformase el artículo 27 de la Constitución y fuera admitido el amparo a favor de la pequeña propiedad. Además, los Jueces de Distrito continuaron tramitando los juicios conforme a la Ley de Amparo, porque no advertían un motivo indudable de improcedencia en la personalidad del Departamento Agrario.

⁽¹²⁾ *El Nacional*, 29 de septiembre de 1942.