

EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, BASE DE SUSTENTACIÓN DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO DEL PUEBLO MEXICANO

Ya desde Aristóteles se pensaba que el estudio de las formas de gobierno era la mejor pauta para determinar las características de la constitución política de un pueblo.

Sabido es que para Aristóteles tres eran las formas fundamentales de gobierno, clasificadas según la cuantía de las personas que asumían la autoridad al frente del Estado.

Si el poder radicaba en una sola persona, el gobierno era una monarquía.

Si era un grupo selecto el que gobernaba, el sistema político era una aristocracia.

Si todo el pueblo, a través de sus legítimos representantes, era el que ejercía la función gubernativa, la forma de gobierno era democrática.

A éstas, que pudieran llamarse formas puras de gobierno, correspondían por corrupción de los principios y degeneración de los sistemas, otras tantas formas, homólogas de aquéllas:

Si el monarca gobernaba en beneficio propio y no en beneficio del pueblo, el sistema se convertía en tiranía.

Si el grupo aristocrático gobernaba sólo para sus intereses particulares de clase, degeneraba en oligarquía.

Si los gobernantes de extracción democrática, en principio, se desentendían del interés general y del bien común, y como norma de su acción política sólo se dedicaban a exaltar los valores negativos de las masas, en detrimento de las demás clases sociales, el sistema, democrático en su origen, devenía en demagogia.

La constitución es la ley fundamental y suprema de un Estado, y en ella se dan las normas que definen la organización política y la forma de gobierno que el pueblo ha querido instituir para su beneficio.

En México la voluntad del pueblo fue y ha sido constituirse en república y adoptar la forma representativa, democrática y federal de gobierno.

Por antonomasia, pues, la constitución política que rige los destinos de la nación, asume los rasgos distintivos que caracterizan las constituciones fundamentadas en los principios de la democracia.

Refiriéndose al tema concreto que nos hemos propuesto desarrollar, cabría hacer esta pregunta: ¿cuáles son los elementos que definen al régimen democrático del pueblo mexicano?

Podría intentarse un estudio exhaustivo de todos los caracteres esenciales que

contribuyen a determinar la índole democrática de nuestro sistema constitucional; pero habremos de concretarnos a enfocar nuestro análisis al texto del artículo 27, porque en él se plasma, con realidad palpable, el proceso histórico dialéctico que al impulso de las demandas revolucionarias del pueblo mexicano, condujo a la solución democrática de las contradicciones básicas planteadas por el desarrollo económico y social del país.

Una constitución, ya lo decíamos, es el conjunto de normas jurídicas fundamentales que organizan a un Estado; pero además, es un código político que señala metas y objetivos que deben alcanzarse.

En nuestro país la Constitución política de 1824; la de 1857 y la actual de 1917, fueron fruto de revoluciones populares; en cada caso, los textos constitucionales respectivos recogieron los anhelos revolucionarios y las demandas democráticas del pueblo.

La forma de gobierno republicano, democrática y federal, de honda raigambre popular, que se identifica con los primeros balbuceos políticos del México independiente, es a la fecha una realidad tangible, inherente a nuestro modo de ser colectivo.

Las reformas sociales que en 1917 se introdujeron al cuerpo de la Constitución no invalidaron, sino robustecieron, el espíritu democrático y republicano que tradicionalmente ha campeado en el ámbito de nuestra vida constitucional.

El malestar creado por las injustas desigualdades provenientes de los discriminatorios sistemas de tenencia y aprovechamiento de la tierra; la cada vez mayor concentración de la riqueza territorial en unas cuantas manos; la mísera situación de abatimiento en que se debatían las grandes masas de la población campesina, fueron entre otras, las causas determinantes de que al grito de ¡tierra y libertad! se levantara el año de 1910 el pueblo de México en contra de la dictadura que lo oprimía.

Al triunfo de la revolución se imponía la necesidad de introducir reformas profundas de alcance democrático y renovador al régimen de la propiedad que ya no respondía a los requerimientos del país. Había que acabar a toda costa con la desigualdad y la injusticia que significaba la supervivencia de los latifundios; había que reparar los desmanes cometidos en contra de los pueblos y comunidades indígenas durante cuatrocientos años de opresión y había que asegurar la supremacía de los intereses de la colectividad anteponiéndolos a los intereses de los particulares. A tal fin debía reservarse a la nación el derecho original y primordial sobre todas las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y reconocer como potestad de la propia nación el derecho a imponer a la propiedad privada todas las modalidades que el interés público requiera.

Estos objetivos fueron plasmados en el artículo 27 de la Constitución. El Congreso Constituyente de Querétaro recogió las aspiraciones reivindicatorias del pueblo en materia agraria.

La supremacía que el artículo 27 concede a los intereses colectivos sobre los individuales, vino a dar a la Constitución de 1917 un carácter *sui generis*: socia-

lista con franca apertura democrática y, a la vez, conservando intocables las garantías que la propia Ley Fundamental reconoce y consagra dentro de un marco de libertad irrestricta en favor del hombre en lo individual y del ciudadano en particular.

Decimos que el artículo 27 da una pauta para determinar el carácter democrático de nuestro sistema constitucional.

Lincoln definía a la democracia como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Hay que entender, por lo tanto, que la acción democrática del gobierno es aquella que se hace presente en todas las esferas de la vida social y que penetra en todos los estratos humanos, fundamentalmente los que forman la mayoría dentro de la sociedad.

Es en el sector relacionado con el régimen de propiedad y en particular con la tenencia de la tierra, donde se manifiesta con mayor claridad y precisión el carácter democrático o antidemocrático de un sistema.

Los derechos que conciernen a la propiedad y disfrute de las tierras, son la vertebración que da fuerza positiva y trascendencia a una organización social que aspire a cimentarse sobre la base de los principios democráticos.

Ya Jacobo Harrington, historiador y utopista inglés del siglo xvii, decía que las revoluciones reconocen como causa primaria, la desigualdad en el goce de la propiedad y en el régimen de tenencia de la tierra.

Afirmaba que las formas de gobierno están vinculadas con el modo de distribución de la propiedad, y en particular con el sistema de apropiación y disfrute de las tierras.

Así se observa que la riqueza territorial acumulada en pocas manos, es contraria a la formación de un gobierno popular.

El número de propietarios de la tierra es determinante de la forma de gobierno, asevera Harrington y explica: si el monarca es el propietario original, aunque ceda el uso de la tierra a los particulares, estamos en presencia de una monarquía que suele ser absoluta. Si los que detentan la propiedad son unos cuantos en cuyas manos están dilatadas extensiones de terrenos (latifundistas), estamos en presencia de una aristocracia que tiende a ser oligarquía. Si la tierra es detentada por el mayor número de los que constituyen el pueblo, a título de propietarios, la forma de gobierno es democrática y popular.

En México la lucha revolucionaria se encauzó precisamente hacia el reparto de la tierra, quitándola de manos de los pocos que la poseían en cantidad exorbitante, para entregarla a los muchos que carecían de ella en lo absoluto.

El artículo 27 dio forma a estos desiderata, y para ello tuvo que romper la estructura conceptual clásica sobre la que se erigía el derecho de propiedad según lo entendían los romanos y que a principios de este siglo todavía estaba vigente por ley entre nosotros, como trasunto del Código Napoleón.

Conforme a la concepción romana, el derecho de propiedad era un atributo inherente a la persona del propietario, individualmente considerado; su ejercicio era irrestricto y estaba protegido por la ley, tanto en el aspecto del uso, como del

aprovechamiento y aun del abuso de la cosa o del bien objeto de la propiedad, sin que en ello mereciera consideración alguna el interés general.

Para llegar al texto que el Constituyente aprobó y puso en vigor, el proyecto del artículo 27 debió ser objeto de profundas consideraciones y cuidadosos estudios, ya que se trataba de establecer la función social de la propiedad, en razón de una norma de rango constitucional y de dar así solución definitiva al problema fundamental de México, con apego a los ideales de la democracia y de la justicia social.

Fue necesario para ello remontarse a la tradición jurídica heredada de España a través de las Leyes de Indias, y revisar a fondo las tesis que habían propiciado la marginación y la exclusión de las masas campesinas del uso, disfrute y aprovechamiento de las tierras y de las aguas que desde siempre fueron propiedad original de la nación.

Según el derecho indiano, las tierras descubiertas colonizadas en el continente americano por los conquistadores españoles, se tuvieron siempre como propiedad personal de los reyes de Castilla y de sus sucesores; formaban parte de su haber patrimonial. El derecho que alegaban lo hacían derivar de la Bula pontificia *Novarit Universi* del Papa Alejandro VI, en virtud de la cual, por donación, se consideraban dueños y señores de las tierras que se descubrieran en este nuevo mundo, las que *ipso facto e ipso jure* ingresaban a la real corona como propiedad privada del rey.

Consecuentemente, ningún particular podía invocar derechos de ninguna especie sobre las tierras que pretendía ocupar, a no ser que estuviera amparado por un título emanado de la corona.

La conquista no constituyó el origen de la propiedad en nuestro país, pues tan sólo fue un medio de ocupación de las tierras descubiertas, las que desde antes de serlo, según Fraga, ya pertenecían, por derecho, a los reyes de Castilla.

De su derecho primordial de propiedad plena, los reyes desprendieron permisos de ocupación y posesión de tierra, que llamaban mercedes, en favor de los particulares que lo solicitaban, o de aquellos a quienes el rey quería hacer merced o gracia de tierras, minas u otros bienes, como recompensa y en reconocimiento de servicios prestados a la corona.

Estos permisos o autorizaciones producían efectos jurídicos entre particulares, tales como los que se derivan del derecho individual de propiedad entendido según lo entiende y lo define el derecho romano. Se podía pactar la transmisión de la propiedad mercedada por contrato, por herencia o por cualquier otro de los modos que el derecho común autorizaba; se podía gravar con servidumbres e hipotecas; pero ante el derecho privativo, superior y originario del rey, no podía prevalecer ninguna de tales modalidades jurídicas, pues siempre asistía al poder real la potestad de revocar la merced y, consiguientemente, los derechos derivados de la misma.

La merced no creaba derechos subjetivos de carácter personal en favor del beneficiario de ella; era sólo un permiso, una autorización, una tolerancia para

la ocupación precaria y la disponibilidad condicionada de un bien perteneciente, por derecho, al patrimonio real.

Esta autorización se entendía que era otorgada, siempre en calidad de revocable y estaba sujeta a reversión y permanente revisión:

En el caso de reversión, las tierras, aguas y demás bienes concesionados volvían automáticamente al patrimonio del rey.

La propiedad mercedada siempre estuvo condicionada por toda clase de limitaciones y de restricciones; en el título de concesión se establecían las condiciones y limitaciones a que quedaba sujeto el ejercicio del derecho.

La legislación era otra fuente de limitaciones que eran impuestas en atención a consideraciones de interés público.

A fin de evitar la concentración de la propiedad en pocas manos, los monarcas tuvieron mucho cuidado de restringir el otorgamiento y limitar la extensión de tierras mercedadas.

A quien se hubiera dotado de tierras en un lugar, no se le podía dotar en otro, a menos que cambiara su residencia al nuevo centro de dotación y devolviera las tierras que primeramente hubieran recibido.

Los títulos por los que se hacía merced de tierras, estaban sujetos a revisión constante para el efecto de regularización, y cuando había lugar, se procedía a la revocación de los derechos que otorgaba la merced.

En todo caso, la vigencia del título estaba condicionada al buen uso y correcto aprovechamiento que se hiciera de las tierras mercedadas.

La propiedad individual debía coexistir con la comunal y con los ejidos.

Fue voluntad de los reyes que se respetaran en lo posible las formas de propiedad y de tenencia de la tierra que hubieran estado vigentes entre los pueblos y comunidades indígenas en los tiempos anteriores a la conquista.

La comunidad agraria era la forma original y básica de uso y tenencia de la tierra entre los pueblos mesoamericanos, y el *calpulli* era la célula que agrupaba a los que la poseían y trabajaban en común.

Esta situación se conservó precariamente durante la Colonia, gracias al espíritu paternalista de las leyes expedidas desde la metrópoli en favor de los indios, las que de algún modo, aunque escasamente, lograban neutralizar la acción sistemática de despojo de tierras que en contra de ellos llevaban a cabo los blancos y mestizos.

Razones legalistas y de índole económica, motivaron que en México independiente, el liberalismo individualista asestara un golpe mortal a las comunidades indígenas al sancionar su disolución, negándoles el derecho de poseer y explotar las tierras en mancomunidad.

El porfirismo y las compañías deslindadoras a fines del xix y principios del presente siglo, con apoyo en la legislación sobre terrenos baldíos, completaron el aniquilamiento; propiciaron la formación de latifundios y convirtieron al campesino comunero, de condueño de una propiedad rural, en marginado social o en peón acasillado de alguna hacienda, como consecuencia del acaparamiento

de tierras y del despojo, violento o judicial que impunemente consumaban acaudalados influyentes en contubernio con funcionarios de la oligarquía imperante.

El malestar social y la inconformidad generados por estas injusticias fueron el detonante que provocó el estallido revolucionario y fueron también los pendones que enarbolaron en el Congreso Constituyente los abanderados de la causa agraria.

Con estos antecedentes jurídicos y sociales como punto de apoyo y captando las agitadas corrientes de opinión que conmovían al país en torno al ancestral problema de la tierra, *leitmotiv* de todas las luchas libradas por México a través de su historia para alcanzar su isostasia social, los constituyentes dieron cima al artículo que cristaliza los anhelos democráticos del pueblo mexicano, el artículo 27 de la Constitución, cuyos principales postulados políticos, filosóficos, jurídicos y sociales, pueden sintetizarse en los siguientes términos:

Afirma el dominio directo y pleno de la nación sobre las tierras y aguas comprendidos dentro de sus límites territoriales.

Atribuye a la nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Proclama el derecho de la nación a regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación y pugna por la equitativa distribución de la riqueza pública, conforme a los predicados de la democracia y de la justicia social.

Ordena el fraccionamiento de los latifundios, determinando que se establezcan los límites máximos de extensión que legalmente pueda alcanzar la pequeña propiedad particular.

Otorga al Estado la facultad de expropiar bienes y derechos de particulares por causa de utilidad pública, en los términos que establezcan las leyes que a tal efecto se expidan.

Decreta la dotación de tierras a favor de los núcleos de población que carezcan de ellas.

Consagra la inafectabilidad agraria de la pequeña propiedad.

Para llevar hasta sus últimas consecuencias la acción agraria preconizada por el artículo 27 constitucional, los gobiernos de México se han venido esforzando por poner en aplicación una política encaminada a la realización de los ideales revolucionarios plasmados en la Constitución.

La primera etapa de la acción agraria se materializó en el reparto de la tierra entre los campesinos, la cual todavía no concluye.

Posteriormente, se concentró el esfuerzo en las tareas de organización y en los trabajos de tecnificación de la actividad agrícola a fin de lograr mejores niveles en la productividad.

Se ha dado asimismo atención a los aspectos económicos y sociales de las clases campesinas; se han establecido agroindustrias en el medio rural; se ha puesto en vigor el seguro agrícola; los servicios de sanidad llegan ya a núcleos de población campesina tradicionalmente privados de sus beneficios; la educación, en los diversos grados de enseñanza, se hace extensiva cada vez a un mayor número

de elementos que viven y trabajan en el campo; se ha dado mayor agilidad al otorgamiento de créditos y al suministro de insumos necesarios para las actividades agrícolas; se han mejorado las condiciones del medio ambiental; en suma, se ha desplegado una acción merecedora de encomio para superar las limitaciones y carencias de las mayorías campesinas, todo ello bajo el signo de la democracia y de la justicia social.

Sin embargo, no dejan de escucharse voces pidiendo cambios en la política agraria y modificaciones a la legislación vigente sobre la materia.

Se habla de que la política agraria ya no debe ser dirigida desde arriba, con criterio técnico burocrático, sino que debe dejarse en libertad a los campesinos, para que sean ellos quienes por sí mismos tomen las decisiones que resuelvan sus problemas, como mejor convenga a sus intereses.

Se ha llegado a decir, inclusive, que la solución de los problemas agrarios no está ya en la modificación de las estructuras puramente agrarias, sino en la revisión a fondo de todo el sistema político y social de México.

¿Cuál sería ese sistema que vendría a sustituir al que actualmente nos rige?

Cualquier modificación sustancial al régimen establecido por el artículo 27 de nuestra Constitución en materia de propiedad y tenencia de la tierra, implicaría una desviación hacia cualquiera de estos extremos:

a) Vuelta al sistema fundado en el concepto romano de la propiedad (*jus utendi, fruendi, et abutendi*) eliminando toda injerencia del Estado por cuanto al modo y términos de ejercer ese derecho, y privando de toda protección legal a los intereses de la colectividad.

b) Supresión absoluta de la propiedad individual y particularmente la propiedad de la tierra que quedaría al igual que los medios e instrumentos de producción, en las manos exclusivas del Estado, al que correspondería también el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y el control de la economía nacional.

En uno y en otro caso, el espíritu democrático que informa y da contenido jurídico y filosófico al artículo 27 de nuestra Carta Magna, quedaría grave e irremisiblemente vulnerado.

¿Cuál es, en esencia, el sentido profundo de la norma constitucional que ha venido siendo el tema del presente estudio?

Refiriéndose a nuestra Constitución, el distinguido maestro Antonio Martínez Báez ha dicho que la Constitución mexicana actualmente en vigor aportó a la cultura el ejemplo de una nueva ley política fundamental, en virtud de que en sus textos se incluyen fórmulas y principios que corresponden a una concepción filosófica y jurídica acerca de los fines del Estado, distinta de la que inspiraba al constitucionalismo clásico.

En los actuales textos constitucionales y el artículo 27 es un claro ejemplo de ellos, el individuo ha dejado de ser la base y el objeto de las instituciones; ahora se siguen reconociendo y garantizando los derechos del hombre en lo individual; pero subordinando el ejercicio de esos derechos al interés social. La atención

principal se enfoca en las normas constitucionales hacia los problemas económicos, políticos y sociales del pueblo mexicano considerado en su conjunto integral.

El valor jurídico que corresponde a la persona humana no ha sido desconocido ni negado; ahora se contempla y pondera a través de los valores y de los entes colectivos en que los individuos se integran como factores básicos y elementos primarios de la convivencia social.

El artículo 27, junto con el 123, son los que dan al código supremo de nuestro país una fisonomía que los diferencia de cualquiera otra de las constituciones de México o del resto del mundo, anteriores al año de 1917.

Los artículos 27 (en materia agraria) y 123 (en cuestión del trabajo), inspirados ambos en principios de igualdad democrática y de justicia social, contienen básicamente la teoría y práctica del socialismo constitucional mexicano; un socialismo que no ha sido importado ni adoptado; sino que proviene de las realidades más profundas en nuestra nacionalidad.

El artículo 27 compendia en normas constitucionales los principios básicos del socialismo agrario mexicano, fija las bases para la apropiación, el aprovechamiento y la equitativa distribución de los bienes territoriales que integran el patrimonio de la nación, abre cauces legales que facilitan la participación de las mayorías en el uso y disfrute de la riqueza nacional y, con base en un firme criterio jurídico y filosófico, de hondo contenido revolucionario y democrático, propugna la instauración de una trascendental reforma de la sociedad mexicana, cuyo objetivo final es resolver las contradicciones que se plantean en el proceso de transformación del país.

Por todo ello es que afirmamos, con profunda convicción, que el artículo 27 constitucional es base de sustentación del régimen democrático del pueblo mexicano.

Conclusiones

1. El artículo 27 constitucional responde a los requerimientos de la Revolución Mexicana; no es consecuencia de un planteamiento teórico apriorístico; sino resultado de un hondo proceso de transformación político-social operado en el seno de la nación mexicana a través de las diversas etapas de su devenir histórico.

2. El texto del artículo 27 es perfectible; pero cualquier reforma o modificación que se introduzca en el mismo, debe guardar la necesaria conformidad con el sentido filosófico y jurídico que da fisonomía propia a nuestra Constitución y tomando en cuenta, por sobre cualquiera otra consideración, los objetivos y metas que la Revolución Mexicana se propuso alcanzar.

3. Toda desviación que condujera a un cambio radical en el sistema democrático establecido con base en los textos constitucionales que rigen la vida política y social del país, particularmente los relacionados con la propiedad y tenencia de la tierra, implicaría un quebranto y un atentado contra las instituciones que la Constitución ha creado en salvaguarda de los intereses y derechos del pueblo.

Para consumar una conversión inixtificatoria de tal naturaleza, no bastaría el procedimiento ordinario de revisión y reforma previsto por el propio código supremo, sino que ameritaría otra revolución en la que fuera patente la voluntad mayoritaria de los mexicanos de cambiar el actual *status* jurídico y social creado, protegido y regido por la Constitución Política de 1917.

Bibliografía

- Burgoa, Ignacio. *Reseña histórica sobre la situación político-jurídica de México desde 1810*. Diario de los Debates del Congreso Constituyente (1917).
- Esquivel, Obregón Toribio. *Historia del derecho en México*.
- Fraga, Babino. *El derecho agrario*.
- González Roa, Fernando. *El problema rural en México*.
- Gutelman, Míchel. *Capitalismo y reforma agraria en México*.
- Libardi, Fernando. *Ley de desamortización de 25 de junio de 1856*.
- Mendieta y Núñez, Lucio. *El problema agrario en México*.
- Molina Enríquez, Andrés. *Los grandes problemas nacionales. Historia de la Reforma Agraria*.
- Martínez Báez, Antonio. *El derecho constitucional*.
- Reyes Heróles, Jesús. *Continuidad del liberalismo mexicano*.
- Rouaix, Pastor. *Génesis de los artículos 17 y 132 de la Constitución*.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*.
- Warman, Arturo. *El problema del campo*.

Manuel M. MORENO