

EL ARTÍCULO 27 EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO. UN ANÁLISIS SOCIAL *

Eduardo MIRANDA CORREA

La cuestión crucial de la Revolución, sin duda alguna, fue la cuestión de la tierra. El hecho nodal que conjuntó millares de campesinos levantados en armas y su aglutinamiento y organización en los ejércitos revolucionarios fue la lucha por la tierra, trasfondo o sustrato de la Revolución. La modernización agrícola en el país durante el Porfiriato, vía la instalación de un importante sistema de haciendas, se había ido conformando no sólo con la traslación de enormes extensiones de terrenos baldíos y de tierras en “manos muertas” —pertenecientes al clero— a favor del latifundismo laico, sino sobre todo, porque dentro de este proceso se incluía toda una política tendente a despojar de sus tierras a numerosas comunidades indígenas. Este carácter terriblemente injusto de la organización social porfiriana¹ se puso al descubierto al filo de la Revolución. Seguramente la lucha por la tierra fue el móvil interno que impulsó a las masas campesinas a integrarse, primero en la revolución maderista, custodiando las espaldas de un cacique o de un caudillo

* La presente ponencia forma parte de un ensayo general intitulado: “El Congreso Constituyente de Querétaro: 1914-1917. Un análisis Social y Político.”

¹ De acuerdo con los datos expuestos por Arnaldo Córdova, los propietarios de tierras durante el Porfiriato se dividían en cuatro categorías: “hacendados, rancheros, pequeños propietarios y pueblos, para 1910 la propiedad de la tierra resultaba distribuida de la siguiente manera: el 97% de la tierra censada pertenecía a los hacendados y a los rancheros; el total de haciendas era de 5 932 y el de ranchos de 32 557. Los pequeños propietarios poseían sólo el 2% de las tierras censadas, mientras que el 1% restante se repartía entre los pueblos y las comunidades. El 96% de la población rural lo constituían los peones; había dos millones de aparceros y un millón y medio de acasillados. Había en el país 70 mil comunidades rurales de las cuales 50 mil se hallaban en terrenos pertenecientes a las haciendas. El 40% del área total del país estaba repartida en media docena de latifundios. Una concentración de la propiedad territorial en tan pocas manos como la que revelan estas cifras, en un país en el que la aplastante mayoría de la población vivía fundamentalmente del trabajo de la tierra, hacía del México porfiriano la sociedad más explosiva de América Latina.” Córdova, Arnaldo, “El pensamiento social y político de Andrés Molina Enríquez”, prólogo de la obra de Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales (1909)*, 2a. ed., México, Era, 1978, Colección Problemas de México, p. 16.

local (convertidos muchos de ellos en este momento en flamantes diputados constituyentes, en su mayoría del lado del ala "jacobina") y, más adelante, a constituir la principal base social en la configuración de los más connotados ejércitos que lucharán y triunfarán sobre el ejército federal huertista. El interés por la tierra fue también la causa de que la Revolución continuara, volteándose sobre sí misma, entre las fuerzas sociales y militares que habían destruido el poderío huertista. Los enfrentamientos entre los ejércitos que triunfaron sobre Huerta: El ejército de Obregón; el de Pablo González, brazo armado de Carranza; la División del Norte de Pancho Villa; y el Ejército Liberador del Sur de Emiliano Zapata, desencadenados en la pugna por la instauración de un nuevo poder estatal y que se resolviera en la lucha armada, sólo puede entenderse si se toma como eje de las frágiles alianzas y los conflictos, la lucha campesina por la tierra.

Todos los grandes movimientos revolucionarios, pese a la diversidad de intereses, fuerzas sociales y militares que los integraban, y los diferentes momentos de definición ideológica o desarrollo específico, en función a la oportunidad política, incorporaron en sus planes, leyes y programas (con la excepción del Plan de Guadalupe), principios encaminados, aunque éstos fuesen dispares, a solucionar ese problema ancestral del pueblo mexicano. El maderista Plan de San Luis proclamado el 5 de octubre de 1910, en su artículo 3o. expresó:

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos... Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos.²

El zapatista Plan de Ayala firmado el 28 de noviembre de 1911 en uno de sus principales puntos sostuvo:

...hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades de las cuales han sido despojados por la

² Ver Plan de San Luis en *idem*, apéndice, p. 431.

mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.³

Por su parte, la ley carrancista del 6 de enero de 1915 consideró:

que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el Gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores [y que, por lo tanto] era palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres...⁴

La Ley Agraria villista del 24 de mayo de 1915, consideró también el problema de la tierra como la causa "que obliga finalmente al pueblo a remediarlo por la fuerza de las armas..."⁵

En otras palabras, el hecho de que la Revolución hubiese llegado en 1916-1917 hasta el debate de una nueva constitución se debió a que la Revolución había sido y seguía siendo una guerra campesina en la lucha inmarcesible por la tierra.

Este hecho, la lucha por la tierra, era una cuestión sabida y reconocida por todos los integrantes del Congreso Constituyente;⁶ por tal mo-

³ Ver Plan de Ayala en *idem*, p. 437.

⁴ Ver ley del 6 de enero de 1915 en *idem*, pp. 453-454.

⁵ Ver Ley Agraria del general Francisco Villa en *idem*, p. 465.

⁶ En los debates en torno al artículo 27 celebrado el 29 de enero de 1917, uno de ellos, el agrónomo Juan de Dios Bojórquez, dijo: "...se ha iniciado el debate más importante en este Congreso, tenemos a nuestra vista, tenemos que estudiar, durante estos debates el problema capital de la revolución, y el que más debe interesarnos, porque ya en la conciencia de todos los revolucionarios está que si no se resuelve debidamente este asunto, continuará la guerra."

Y otro más, don Luis T. Navarro, sostuvo: "existe en la república el problema agrario desde hace mucho tiempo; la mayor parte de las revoluciones han sido originadas precisamente por la escasez de terrenos para que los individuos puedan cultivar su pedazo de tierra. El día que todos los mexicanos de la república hayan logrado tener una pequeña parcela donde poder hacer sus casas, que dejar a sus

tivo, resultaba extraño, engañoso, cuando no “desilusionante” que el primer jefe, en su proyecto de Constitución, dejara casi intacto el latifundismo y propusiera, sin dejar claras las reglas del juego, a que fuesen las leyes secundarias las que reglamentaran sobre el fraccionamiento de los latifundios y la reforma agraria.⁷ Y, ciertamente en el proyecto de Carranza se transcribía el artículo 27 de la Constitución de 1857, el cual facultaba al Estado para ocupar la propiedad de las personas sin su consentimiento, pero siempre previa indemnización y por causa de utilidad pública. “Esta facultad —argumentó Carranza— es a juicio del gobierno a mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan.”⁸ La única reforma propuesta consistió en facultar a la autoridad administrativa para que fuese ella la que declarara la causa de utilidad pública. Asimismo, se dejaba en vigor la prohibición de las leyes de reforma respecto a la capacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir bienes raíces; se añadía solamente con el fin de evitar “burlas” y “abusos” por parte del clero “la incapacidad de las asociaciones anónimas, civiles y comerciales, para poseer y administrar bienes raíces. . .”; además, se establecía la prohibición a corporaciones religiosas y a los ministros de los cultos para administrar las instituciones de beneficencia privada; por otro lado, se consultaba al Congreso “la necesidad de que todo extranjero al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad con relación a dichos bienes. . .”.⁹ Y sobre la cuestión fundamental, la cuestión agraria, el artículo 27 del proyecto del primer jefe sólo hacía referencia, en su fracción quinta, a lo siguiente: “Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieran conservado posterior a la ley de desamortización; ya que se les restituyan o que se les den nuevos conforme a las leyes se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto

hijos, entonces cesarán las revoluciones. . .” Véanse los debates del artículo 27, en *Los derechos del pueblo mexicano (México a través de sus constituciones)*.

⁷ “La revuelta del Congreso contra el proyecto del primer jefe del Ejército Constitucionalista estuvo motivada por la virtual intocabilidad (“inviolabilidad”, diría Molina) en que se dejaba a la gran propiedad territorial, reconocida ya por todo el mundo como la causa fundamental de la Revolución y por la creencia, cada vez más extendida, de que si el Estado no la intervenía y se fijaba esta tarea, además, como un mandato constitucional, la reforma agraria no se haría y las causas de la Revolución seguirían vigentes. Córdova, Arnaldo, *op. cit.*, nota 1, p. 61.

⁸ Discurso de don Venustiano Carranza, el 19 de diciembre de 1916, en ocasión de la junta inaugural del Congreso Constituyente, en *Materiales de cultura y divulgación política mexicana*, México, PRI/CEN, 3, p. 18.

⁹ *Idem*, pp. 18 a 20.

se repartirá conforme a la ley que al efecto se expida.”¹⁰ En palabras del ingeniero Pastor Rouaix, quien se constituyera en el vínculo entre el gobierno del primer jefe y el Congreso Constituyente: “...Las modificaciones que proponía el Sr. Carranza eran importantes para contener abusos y garantizar el cumplimiento de las leyes en otros conceptos del derecho de propiedad; pero no atacaba el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial que, debía estar basado en los derechos de la nación sobre ella y la conveniencia pública.”¹¹

Ahora bien, que el proyecto de Carranza dejaría en “virtual intocabilidad ... a la gran propiedad territorial”, no era una maniobra política o un engaño por parte del primer jefe para encontrar caminos y que fuera él el que implantara la reforma agraria; ¡no!, significaba mucho más que eso. Representaba sobre todo los intereses de los hacendados revolucionarios, cuyo principal portavoz era el mismo Carranza tal y como lo había demostrado, ejerciendo dentro de su gobierno “preconstitucional” en 1915-1916 toda una política encaminada a devolver las haciendas confiscadas por la Revolución a sus antiguos propietarios.¹²

Sin embargo, Carranza, sus intereses y su proyecto, no podían borrar de un plumazo una historia muy reciente de las masas campesinas. El hecho de que éstas como clase social hallábase a finales de 1914 y principios de 1915 con el poder militar en la mayoría del territorio nacional y con el control de la ciudad de México, sede del poder político en el país. En tal virtud y con el fin de enfrentar a ese poder campesino representado por villistas y zapatistas, el constitucionalismo se vio en la necesidad de radicalizar sus propuestas de reforma social; la pequeña burguesía intelectual, cerebro pensante de Carranza, se puso a trabajar horas extras en la redacción de leyes y decretos que diesen esperanza a las clases populares de que sus aspiraciones revolucionarias serían cumplidas. Entre estas leyes y decretos precisamente una ley agraria, la ley del 6 de enero de 1915 fue la que mejor cumplió ese objetivo. Con la derrota de los ejércitos campesinos por parte de las huestes constitucionalistas, ni duda cabe, aquéllas perdieron presencia política y social, y con ello, las potencialidades como sujetos activos para impulsar un proyecto de reformas sociales que los beneficiara a ellos mismos. Su pre-

¹⁰ Fracción quinta del artículo 27 del proyecto de constitución presentado por Carranza, en Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Comisión Nacional Editorial del E.E.N., 1984, p. 126.

¹¹ *Idem*, p. 128.

¹² Sobre la política de Carranza devolviendo las haciendas confiscadas por la revolución a sus antiguos propietarios, véase Kats, Friedrich, *La guerra secreta en México*, México, Era, 1982, t. I, *Europa, Estados Unidos y la Revolución mexicana*, pp. 291-297.

sencia, sin embargo, estaba vigente: Villa tomó Torreón de nueva cuenta a fines de noviembre de 1916 (según el licenciado Andrés Molina Enríquez, a la postre principal ideólogo del artículo 27 constitucional, el atrevido asalto a Torreón por parte del general Villa doblegó el ánimo de don Venustiano, que se oponía terminantemente a la implantación de cualquier reforma radical en la Constitución);¹³ el zapatismo, aunque encerrado en el estado de Morelos, llevaba a cabo esa experiencia única de organización campesina que Adolfo Gilly ha llamado “en alusión a la Comuna de París de 1871”, la Comuna de Morelos.¹⁴ Además, tanto Villa como Zapata seguían siendo importantes caudillos regionales, lo cual les confería el derecho para dictar sus propias leyes agrarias; la Ley Agraria villista del 24 de mayo de 1915 en la que se denunciaba el abuso sobre la tierra llevada a cabo durante el Porfiriato y se consignaba para su solución la destrucción de los grandes latifundios y la formación y fomento de la pequeña propiedad; y, del lado del zapatismo, la Ley Agraria en octubre de 1915 y el programa de reforma político-social de la Convención dictado en Jojutla, Morelos en abril de 1916. En ambos documentos con sus desviaciones, fruto de las derrotas, se ratificaba en lo fundamental el Plan de Ayala.

A más de estos motivos, suficientes para que la tendencia “jacobina” en el Congreso se opusiera al proyecto de Carranza, pues por experiencia sabían hasta donde podían llegar las masas populares si no se daba una respuesta firme a la restitución y dotación de las tierras a las comunidades campesinas, había otra razón de peso que incluía directamente las aspiraciones de las clases medias, principalmente de la pequeña burguesía agrícola sonorensis, gran bastión del grupo jacobino en el Congreso. Esta consistía en la vieja aspiración de los liberales reformistas de formar una clase social de propietarios agrícolas fundada en la pequeña propiedad, con la añadidura de la dinastía sonorensis, cuyo representante más genuino era el mismo Obregón, de incorporar a la explotación agrícola las enseñanzas de los *turners* estadounidenses y llevar a cabo la modernización agrícola emprendiendo obras sobre irrigación, abriendo vías de comunicación, consiguiendo créditos e impulsando sistemas de cultivos con la más alta tecnología. En general “La concepción agraria del Constitucionalismo —como expone Aguilar Camín— reparó por una necesidad táctica y política en la conveniencia de restituir a las comunidades sus tierras; pero su aspiración confesada fue siempre la de los

¹³ Citado por Rouaix, Pastor, *op. cit.*, nota 10, p. 131.

¹⁴ Gilly, Adolfo, “La Revolución mexicana”, México. *Un pueblo en la historia*, México, Nueva Imagen/Universidad Autónoma de Puebla, 1983, t. 2, p. 373.

EL ARTÍCULO 27 EN EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO 783

viejos liberales mexicanos: una agricultura de pequeños propietarios capaces, modernos, autosuficientes".¹⁵ De tal manera, para las clases medias norteñas y también para un buen número de representantes del ala izquierda carrancista, la discusión sobre la cuestión agraria en el Congreso Constituyente representaba un buen momento para delinear formas jurídicas nuevas que integrasen en el proyecto básico de reorganización estatal, sus concepciones y sus aspiraciones agrarias toda vez que constituían una de las fuerzas sociales y militares más poderosas en el triunfo revolucionario.

En una cuestión todas las fuerzas sociales que confluyeron al Congreso estaban de acuerdo: abolir los privilegios de los que habían gozado los monopolios y los inversionistas extranjeros en lo tocante a la exploración de minerales y los productos del subsuelo durante el Porfiriato y, por ende, restituir los derechos de la nación sobre de esos productos.

Las divergentes y encontradas posiciones sobre el debatido asunto agrario, nos explica por qué la discusión del artículo 27 se había venido "posponiendo indefinidamente". En palabras del ingeniero Rouaix, esto se debió a que el proyecto de Carranza trataba muy deficientemente la cuestión de la tierra; por tal motivo, se esperaba presentar un artículo 27 al Congreso "con toda amplitud indispensable para dar satisfacción al problema más vasto y más trascendente que tenía enfrente la revolución en aquellos momentos condensada y representada por el Congreso de Querétaro".¹⁶ Sin embargo, nosotros nos inclinamos a pensar que la preocupación principal del Congreso consistía en hacer confluir, junto a la lucha de los campesinos por la tierra, los diversos intereses, proyectos y aspiraciones de las diferentes fuerzas sociales y militares presentes en el Congreso en torno a la solución de la cuestión agraria. Seguramente Carranza y sus asesores pensaron que dejar esta "cuestión tan importante" al libre juego de las ideas podría resultar sumamente riesgoso. Por eso, el camino era formular un nuevo proyecto de artículo 27 y como la Comisión de Estudios Constitucionales era presidida por Francisco J. Múgica, estaba muy ocupada en la formulación y discusión de otros artículos constitucionales. El procedimiento que se siguió para formularlo fue el mismo utilizado en la elaboración del artículo 123; es decir, se constituyó un *petit comité* integrado por los mismos miembros que habían participado en la elaboración y redacción del artículo 123: el licenciado José N. Macías, el licenciado José I. Lugo, el licenciado

¹⁵ Aguilar Camín, Héctor, *La frontera nómada: Sonora y la Revolución mexicana*, 2a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1979, p. 434.

¹⁶ Rouaix, Pastor, *op. cit.*, nota 10, p. 128.

Rafael L. de los Ríos y el ingeniero Pastor Rouaix que lo presidía; a ellos se agregó, a instancias de don Luis Cabrera, el licenciado don Andrés Molina Enríquez, quien se convertiría en la pieza clave de la nueva fórmula jurídica del artículo 27 constitucional.

Para entrar a la discusión se encargó a Molina Enríquez la formulación de un proyecto, mismo que fue rechazado porque según las apreciaciones de Rouaix era “algo semejante a una tesis jurídica con ideas totalmente distintas de las que debían figurar en el artículo 27 y redactadas en una terminología inapropiada para su objeto”.¹⁷ En tal sentido, el *petit comité* se vio precisado a formular un “bosquejo” en el cual se establecieron “las bases preliminares” sobre las que debería discutirse el artículo 27. Ese “bosquejo” conformó el esquema básico al que se fueron integrando las opiniones y tesis de los diputados constituyentes y personas interesadas que concurrieron a las reuniones con el propósito de encontrar una solución constitucional al problema de la tierra.¹⁸

La nueva propuesta de artículo 27 constitucional fue presentada a la Comisión de Asuntos Constitucionales, la cual le hizo algunas modificaciones presentando el dictamen al Congreso para su discusión el 29 de enero de 1917. Ese mismo día el Congreso aprobó el nuevo artículo 27 constitucional por unanimidad prácticamente sin mayor discusión.¹⁹

La redacción final del nuevo artículo por la premura de tiempo con la que fue realizada no resultó lo mejor ordenada posible; pero, respecto a lo fundamental, a su contenido y a sus funciones, la enorme visión del licenciado Andrés Molina Enríquez sobre la cuestión agraria, fruto de

¹⁷ *Idem*, p. 130.

¹⁸ “Los diputados que con toda constancia concurrieron a las juntas y que más contribuyeron con sus luces y su experiencia para la formación del artículo 27, fueron: El Ing. Julián Adame, de Zacatecas, que fue el que más entusiasmo manifestaba para llevar a cabo este trabajo; los diputados poblanos Cor. Porfirio del Castillo y Lic. David Pastrana Jaimes; los duranguenses, Lic. Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, Silvestre Dorador y Jesús de la Torre; los militares Pedro A. Chapa, José Alvarez y Samuel de los Santos, el Ing. Federico E. Ibarra, el Lic. Rafael Martínez de Escobar y los Sres. Rubén Martí, Enrique A. Enríquez y Dionisio Zavala que fueron los que firmaron la iniciativa; además concurrieron con empeño a las juntas y aportaron sus conocimientos en las discusiones, el Gral. Heriberto Jara, el Ing. Victor Góngora, Jorge Von Versen, el Gral. Cándido Aguilar, Nicolás Cáno y muchos otros más, pudiendo afirmar que pasaron de cuarenta los diputados que intervinieron en esta obra con sus opiniones, o con la tácita aprobación que le daban con su asistencia, más o menos asidua.” *Idem*, p. 134.

¹⁹ Respecto al proyecto de artículo 27 constitucional presentado por Rouaix; las modificaciones hechas al mismo por parte de la Comisión de Estudios Constitucionales, y las innovaciones que se le hicieron producto de los debates del 29 de enero de 1917, véase el capítulo: “Dictamen y discusión del artículo 27”, del libro de Rouaix, Pastor. *op. cit.*, nota 10, pp. 155-191.

tantos años de estudio como lo había demostrado en su libro: *Los grandes problemas nacionales*, editado por primera ocasión en 1909, le dio la consistencia necesaria para encontrar una solución integral a ese problema ancestral del país. El postulado principal de *Los grandes problemas nacionales*, de acuerdo con la síntesis lograda por Arnaldo Córdova era el siguiente: “La propiedad de la tierra representa un interés público y el Estado debe ejercer sobre ella el más completo dominio.”²⁰

Ahora bien, este postulado era notable por la capacidad teórica y política que tenía para agarrar y hacer confluír no sólo los intereses encontrados entre las diversas fuerzas sociales y militares y tendencias políticas que se encontraban representadas en el Congreso de Querétaro, sino también porque tomaba como problemas sociales las demandas primordiales de las fuerzas derrotadas, zapatistas y villistas, como problemas que afectaban directamente los intereses generales de la “nación”.

En tal sentido, el artículo 27 en el primer párrafo formuló: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.” Con esta fórmula se restituía a favor de la “nación” la propiedad de tierras y aguas, y como veremos más adelante también la propiedad del subsuelo; no se desconocía la propiedad privada, pero ésta no se constituía por sí misma, sino por el derecho de la nación para transmitir el dominio de su propiedad a los particulares. No cabe la menor duda, el primer párrafo constituyó la piedra angular del nuevo artículo 27 constitucional. Con arreglo a las apreciaciones del ingeniero Rouaix, el propósito fundamental que tenían los diputados de Querétaro, “interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios, era el de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representados por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación”.²¹

Por ello, el párrafo primero da la impresión de tener una función bien definida; ésta consistiría en modificar radicalmente la concepción liberal que sobre el derecho de propiedad individual se había venido incorporando en nuestro derecho constitucional en el siglo XIX princi-

²⁰ Córdova, Arnaldo, “El pensamiento social y político de Andrés Molina Enríquez”, *cit.*, nota 1, p. 59.

²¹ Rouaix, Pastor, *op. cit.*, nota 10, p. 135.

palmente en la Constitución de 1857 —la cual no pudo evitar la influencia de la teoría liberal clásica; y, por ende, antepuso el derecho de propiedad privada antes y por encima de los derechos generales de la nación— por otra concepción en la cual los derechos generales de la sociedad estuvieron antes y por encima de los derechos de los propietarios privados.²² La fórmula parece sencilla: bastaría colocar en un caso al propietario individual como sujeto y a la sociedad como predicado y viceversa; sin embargo, sus efectos sociales y políticos son mucho más complejos y trascendentales; pues, en el primer caso, el individuo antes y por encima de la sociedad, el Estado y su legítimo representante, el gobierno federal, se encargarían sólo de asegurar y proteger los derechos de propiedad privada individual; mientras en el otro caso, la sociedad antes y por encima de la propiedad individual, el Estado y su representante, tendrían la obligación legal de velar por los intereses generales y globales de la sociedad.

En realidad, trastocar los términos sociedad e individuo, fue lo que hizo Rouaix en la interpretación del párrafo primero que transcribimos líneas arriba; sin embargo, encontrar la fórmula no fue fácil, y menos en una sociedad tan compleja como la mexicana en la que el problema

²² Don Andrés Molina Enríquez en su folleto: *El espíritu de la Constitución de Querétaro*, escrito en 1922, explicaba esto de la siguiente manera: “En el momento en que fue elaborada la Constitución de 1857 ... Se creía... que el derecho de propiedad privada individual o por la creación, y transmitido a través de las generaciones sucesivas, era lo que formaba las sociedades humanas: hasta la vida humana misma, se creía que dependía de ese derecho, y se creía que la negación de este último, destruía por su base la sociedad y que las alteraciones que en él pudieran hacerse, la perjudicaban. Se daba por consiguiente el derecho de propiedad, su origen individual que era antes y que tenía que estar por encima de la sociedad...” Más adelante en el mismo folleto, Molina, basándose en una concepción orgánica de la sociedad, sin duda influencia del positivismo spenceriano, va a demostrar que en el Congreso Constituyente de Querétaro, imperó el principio de que la sociedad “debe ser antes y más que el individuo”. En 1917: “El concepto orgánico de las sociedades estaba ya formado: La noción de soberanía como representatividad de la voluntad y del poder del conjunto social, estaba ya hecha: la naturaleza del derecho originario de propiedad como derivación de la existencia social, estaba ya definida: la necesidad de resolver el conflicto de los derechos de propiedad que a la sociedad deben corresponder y de los que deben corresponder a los particulares, era ya manifiesta. Faltaba sólo encontrar el principio fundamental que pudiera reunir a la vez el reconocimiento de los derechos ya adquiridos para dar sanción a lo pasado, y a la previsión de los derechos nuevos susceptibles de ser adquiridos, para dar ocasión a la satisfacción de los anhelos que buscan su realización en lo porvenir. La sapientísima legislación colonial, hizo fácil encontrar el principio buscado. La Constitución de 1917, hizo el milagro de llenar el abismo que una mala observación de los hechos había abierto en nuestro país entre el pasado y el porvenir de nuestras instituciones, al formular el primer párrafo de su artículo 27.” En el apéndice, Molina Enriquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, cit., nota 10, p. 473.

secular había sido y seguía siendo el problema de la tierra, y que además, vivía los estragos de una revolución; en verdad, costó mucho trabajo llegar a ello, el mérito indiscutible correspondió a Molina Enríquez —aún a regañadientes de Rouaix—,²³ quien en su apasionado afán de encontrar el “principio fundamental” que cohesionara los encontrados intereses en los cuales se debatía el Congreso Constituyente y llegar a una solución integral sobre la cuestión agraria, hizo gala de sus enormes conocimientos de legislación agraria y su gran capacidad reflexiva encontrando en la “sapiéntísima legislación colonial” ese “principio fundamental” que integraba los diversos aspectos sobre los que giraba el problema de la tierra: este principio lo constituyó el derecho de reversión que imperó a favor de la Corona española durante la Colonia, y en virtud del cual, los reyes españoles eran los legítimos propietarios de tierras y aguas, los cuales concedían el dominio de ellas a los particulares; en tal situación jurídica, la Corona como propietario primordial sobre todo el territorio nacional, como dueño absoluto a título real de las tierras y aguas, tenía la capacidad jurídica para revertir los bienes concedidos a los particulares y retornarlos al patrimonio real, ya fuera porque los privados no hubiesen dedicado esos bienes al beneficio común; o bien, por los derechos reales que gozaba sobre todos los bienes la Corona española.

Pues bien, el gran mérito de Molina Enríquez, el cual permeó con sus ideas al Congreso Constituyente, consistió en “restituir” a favor de la “nación” los derechos originarios sobre la propiedad de tierras y aguas que anteriormente habían pertenecido a la Corona española. Con ello

²³ Según el ingeniero Pastor Rouaix: “El señor Molina Enríquez fue uno de los abogados mexicanos más eruditos en la legislación colonial y más apegados a la tradición jurídica, por lo que en su discurso expositivo buscó el fundamento de las disposiciones innovadoras del artículo 27 en el derecho absoluto de propiedad que se habían atribuido los Reyes de España sobre las tierras, aguas y accesiones de las colonias, como consecuencia del descubrimiento y conquista de ellas y del origen divino de su autoridad. Seguramente, si los diputados que formamos el artículo hubiéramos dispuesto de tiempo bastante para redactar la exposición, no hubiéramos tomado como apoyo jurídico de nuestras reformas el derecho de conquista, que no había sido más que un despojo en suprema escala y que precisamente, eran sus efectos los que trataba de arrancar y destruir de la Revolución popular que representábamos en aquellos momentos; nos hubiera bastado la consideración de que un Estado como representante, director y organizador del conglomerado humano que forma una nacionalidad, tiene facultades y derechos ingénitos superiores a los que individualmente puede tener cada uno de los habitantes y por lo tanto sin el apoyo artificial de tradiciones injustas, ha tenido y tiene autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social, la que está muy por encima de los intereses particulares.” Rouaix, Pastor, *op. cit.*, nota 10, p. 143.

se aclaraba el amplio espectro que cubría el problema de la tierra y daba la pauta para darle una solución integral. En efecto, al formular en el párrafo primero del artículo 27 que “La propiedad de las tierras y aguas pertenece originariamente a la nación”, y que sólo ésta “tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada”, se daba un gran paso en ese sentido, ya que la “nación” único propietario originario tenía el derecho a impugnar el latifundismo, y por ende, establecer facultades a favor de su representante legal, el gobierno federal, para arremeter y fraccionar las grandes extensiones de tierra de las haciendas porfirianas y poner fin a las iniquidades sociales y económicas debido a la concentración de unos cuantos privilegiados en perjuicio del conjunto de la sociedad; en el mismo sentido, la “nación” propietaria tenía el derecho primordial para restituir y dotar de tierras a las comunidades campesinas y, por ello, llevar a cabo una reforma agraria con alto contenido social, lo cual constituía la aspiración histórica del levantamiento de las masas campesinas en la Revolución, pero también abría la puerta para establecer un sistema agrícola basado en la pequeña propiedad, principal aspiración económica de las clases medias norteamericanas, y de un gran número de dirigentes del ala izquierda del constitucionalismo; y, es más, la “nación” propietaria podía dejar sin tocar hasta ciertas haciendas por considerar que eran necesarias para el interés público, que era una de las grandes aspiraciones de Carranza. Asimismo, la “nación” propietaria en interés de la sociedad, y con el fin de golpear los intereses de los inversionistas extranjeros y de los monopolios extranjeros, “restituía” a su favor el dominio sobre todos los elementos del subsuelo, comprendiendo minerales e hidrocarburos.

Ahora bien, en virtud de que la “nación” es una “entidad abstracta”, el Constituyente tenía que definir con precisión el organismo jurídico-político que tenía que asumir las facultades que sobre el territorio tenía el monarca. En tal sentido, el Constituyente tenía bien claro que ese organismo era el Estado —ese mismo Estado que el constitucionalismo como movimiento triunfador en la revolución estaba reorganizando, y en los momentos de los debates en el Congreso, buscaba legitimarlo y sancionarlo por medio de una Constitución— y su organismo jurídico-político por antonomasia, el gobierno federal. De tal manera, el gobierno federal se constituyó en la fuerza política y jurídica efectiva del artículo 27 constitucional. En efecto, el párrafo tercero del mencionado artículo expresaba: “la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés públi-

co, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.” A partir de esta disposición el gobierno federal quedaba facultado para emprender la reforma agraria en todos los ámbitos: fraccionar los latifundios con el fin de desarrollar la pequeña propiedad agrícola y crear nuevos centros de población agrícola; así como dotar de tierras a los pueblos, rancherías y comunidades que carecieran de ellas (párrafo III); o bien la restitución de “tierras, bosques y aguas” de las corporaciones de población (párrafo IX); además, se faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades y fijar las bases para el tamaño máximo permisible de la propiedad de las tierras (párrafo XI); y se establece que todas las tierras expropiadas con el fin de conformar comunidades agrícolas serían pagadas con base en el valor fiscal declarado y el propietario quedaba obligado a aceptar como forma de pago de diversas anualidades durante veinte años por lo menos (fracciones a, b, c, d, e, del párrafo XI); además, se instituía el “dominio directo de la nación”, el cual sería “inalienable e imprescriptible”, y sólo “el gobierno federal” podría hacer concesiones a “los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas”; respecto a: “. . . todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos” del subsuelo, incluyendo “el petróleo y todos los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos” (párrafo VI); y “. . . las aguas de los mares”, de las lagunas, ríos, arroyos o barrancos (párrafo V).

Asimismo, el artículo 27, en el párrafo VII, en sus diferentes incisos, estableció las bases para determinar quiénes tenían capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas: sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y los extranjeros siempre y cuando comparieran ante el Ministerio de Relaciones Exteriores e indicaran que para efectos de poseer propiedades se consideraban mexicanos y por lo tanto no invocarían la protección de sus gobiernos en lo que se refiere a dichos bienes, bajo la pena de confiscación en beneficio de la nación en caso de faltar el convenio (inciso I); se declaraba la incapacidad de las asociaciones religiosas denominadas iglesias para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre de ellas (leyes de reforma); se agregó que los bienes que tuviesen en ese entonces directamente o por interpósita persona, entrarían al dominio de la nación concediéndose acción popular para su denuncia y estableciendo la presunción como prueba suficiente para fundar la denuncia (inciso II); se expresa que las instituciones de beneficencia podrán adquirir bienes

raíces pero sólo los indispensables para su objeto, y que, en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección o administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas (inciso III, proyecto de Carranza para contener la “burla” y los “abusos” del clero); se prohíbe a las “sociedades comerciales por acciones” para “adquirir, poseer o administrar fincas rústicas”, con exclusión de las dedicadas a su objeto (inciso IV); se faculta a los bancos, debidamente acreditados para imponer “capitales impuestos sobre propiedades urbanas o rústicas”; pero se les prohíbe tener propiedades o administrar bienes raíces más que las enteramente necesarias para su objeto directo (inciso V); se reconoce la “capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas” a todas las corporaciones de poblaciones que guarden el estado comunal (inciso VI); se prohíbe a todas las demás corporaciones civiles para tener en propiedad bienes raíces o capitales impuestos sobre de ellos. Los gobiernos federales, estatales o municipales podrán poseer bienes raíces necesarios para servicios públicos (inciso VII). El instrumento jurídico-administrativo del cual puede hacer uso el Estado para afectar las propiedades serían la “expropiación” y ésta sólo podría hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización (párrafo II).

Este era pues el nuevo artículo 27 constitucional, el cual era radicalmente diferente, en su “espíritu”, objetivos y funciones, al que había presentado en su proyecto de Constitución el primer jefe. En efecto, en el nuevo artículo (a diferencia del que había presentado Carranza para su discusión) se hacían confluír los diversos intereses sociales, políticos, económicos y militares que se habían venido conformando antes y durante la Revolución sobre la cuestión agraria. En su redacción final se puede observar que tiene el mérito de hacer converger los diversos intereses y aspiraciones de las fuerzas sociales y militares que se encontraban representadas al interior del Congreso Constituyente; pero no solamente eso, sino que también incluye la gran aspiración histórica de las masas campesinas de posesión de la tierra al imponer al Estado como obligación constitucional la reforma agraria.

En lo referente a su concepción teórica, el derecho de reversión colonial trasmutado en la “nación” al restituir a su favor la propiedad originaria de tierras, bosques, aguas y los recursos del subsuelo, impedía que la solución al problema agrario se expresara en la libre correlación de fuerzas entre los diversos actores sociales interesados en ello. Por el contrario, estaba en la conciencia de los diputados constituyentes posiblemente influenciados por las ideas de Molina Enríquez que con el fin de no volver a los añejos problemas que planteaban la tierra y los recur-

Los naturales era necesario darle una “solución integral”. La base y el fundamento de esa “solución integral” consistió en que por encima de cualquier proyecto de grupo o de facción y de cualquier interés particular se imponían los intereses de la “nación” como propietaria original, de la cual se derivarían todas las demás propiedades. Con ello, se buscaba para el Congreso aniquilar para siempre la concepción liberal de la propiedad que tanto daño económico y político había generado a la “nación” durante el Porfiriato.

Sin embargo, en la medida en que la “nación” es una “entidad abstracta”, el organismo político-administrativo encargado de ejecutar las acciones encaminadas a la reorganización del territorio sería el Estado —ese mismo Estado que se trataba de reorganizar con las fuerzas sociales y militares triunfantes en la Revolución y que en esos momentos se pretendía legitimar y sancionar por medio de una Constitución— y su organismo político fundamental, en el cual todos los constituyentes estaban de acuerdo que había que fortalecer, el Poder Ejecutivo representado por el gobierno federal. Por ello, en el mismo artículo 27 constitucional se establecen los fundamentos para que el gobierno federal como representante legítimo de la “nación” intervenga con capacidad política y económica en la solución de los problemas de la tierra y en la reorganización del territorio y sus recursos en todos sus niveles.

En tal sentido, la fuerza jurídica básica del artículo 27 se instituyó en el gobierno federal. La única limitación era que su accionar no podía ir nunca más allá de lo que el mismo artículo 27 consignaba y, por ende, nunca podría actuar en perjuicio de la “nación” en su conjunto. Y es que, de acuerdo a la visión del Constituyente, el gobierno federal como representante legítimo de la “nación” era el único organismo capacitado para asumir, en beneficio del interés público, las enormes facultades que sobre el territorio había gozado el monarca. Éste era el enorme instrumento jurídico legado por los constituyentes para resolver los problemas ancestrales sobre la tierra y el subsuelo. Corresponderá a los próximos actores políticos hacer un buen o un mal uso de él en beneficio de la “nación”.