

IX.- COMENTARIOS DE TRES CONSTITUYENTES SOBRE ALGUNOS ASPECTOS DE LA CONSTITUCION DE 1917, HECHOS VARIOS AÑOS DEPUES DE SU PROMULGACION.

387 *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917.* Pastor Rouaix.

COMENTARIOS DE TRES CONSTITUYENTES  
SOBRE ALGUNOS ASPECTOS DE LA  
CONSTITUCION DE 1917, HECHOS VARIOS  
AÑOS DESPUES DE SU PROMULGACION.

GENESIS DE LOS ARTICULOS 27 Y 123 DE LA CONSTITUCION DE 1917.\*  
(1945).  
(Fragmento)

Ing. Pastor Rouaix

EL ARTICULO VEINTISIETE.  
SU REDACCION

Si la presentación del artículo 5º del proyecto de la Primera Jefatura produjo una intensa conmoción en la Cámara por encontrarlo insuficiente para satisfacer las ansias populares, el artículo 27 que se refería a la propiedad de las tierras y a los derechos del poseedor, causó mayor desconuelo entre los constituyentes porque sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857, sin atacar ninguna de las cuestiones vitales cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica. Hasta esos tiempos el obrero pesaba poco en la sociedad mexicana porque el país no estaba industrializado y el número de trabajadores fabriles era insignificante, comparado con la masa campesina sujeta al peonaje, que se extendía desde los lejanos confines del Estado de Sonora, en donde gozaba de medianas consideraciones, hasta las selvas vírgenes de Chiapas, en donde el indio, impotente para romper sus cadenas, se debatía en una verdadera esclavitud. Esos motivos hacían que la resolución del problema agrario fuera de más urgencia y de mayor necesidad para el país, que la resolución del problema obrero, pues en aquel estaba vinculada, no sólo la prosperidad de las clases trabajadoras, sino la constitución orgánica de la nacionalidad misma en su base fundamental, que es la tierra, la madre universal que da la vida. Por otra parte, el obrero por imposibi-

lidad material, nunca ambicionó poseer la fábrica mientras el campesino sí concibió desde el primer momento, que su redención estaba en poseer la tierra.

Ya hemos expuesto las causas generales que provocaron la revolución de 1910, continuada en 1913 y vimos que desde su origen fué sostenida por el peonaje de las haciendas impulsado por ideales agrarios. Los diputados, como verdaderos representantes de esa enorme masa proletaria, habían sentido el palpar del alma popular, habían sido testigos de las explosiones espontáneas que arrojaban a los labriegos a los campos de batalla y traían iguales resentimientos, porque ellos también habían sido víctimas de las injusticias sociales. Al llegar de sus provincias al Congreso de Querétaro, venían convencidos de que era urgente la necesidad de aplicar cauterios y de dictar medidas drásticas, para destruir la lepra que corroía el cuerpo nacional y conseguir con ello, que jamás volviera el pueblo mexicano a la humillación de la servidumbre absurda con la que lo aherrojó el conquistador hispano y que había perdurado como institución política y social en el México independiente. Por esas causas a nadie satisfizo el artículo 27 en los términos en que venía redactado en el proyecto de la Primera Jefatura y menos satisfizo cuando se palparon los brillantes resultados obtenidos al formar el capítulo sobre el Trabajo y Previsión Social, o sea el artículo 123 de la Constitución, cuyo desarrollo reseñamos anteriormente.

El artículo 27 del proyecto estaba concebido en los siguientes términos:

"Art. 27. La propiedad privada no puede ocuparse para uso público sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

"Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán

\* Gobierno del Estado de Puebla, 1945. Esta obra está reproducida en "*El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*" Gobierno del Estado de Querétaro y el INEHRM. México, 1987. pp. 189 y ss.

Pastor Rouaix era Secretario de Fomento de Venustiano Carranza y diputado constituyente. Fue el único secretario del gabinete de Carranza que tuvo el carácter de constituyente.

capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata o directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

"Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patrimonio, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.

"También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos a interés, el que no será mayor en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años."

"Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente 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 se repartan conforme a la ley que al efecto se expida."

"Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

"Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que las explotaciones mineras, de petróleo o de cualquiera otra clase de substancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoconductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso."

"Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes."

En el discurso que precedió al proyecto de Constitución, el señor Carranza al referirse a este artículo, decía: "El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en 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."

"La única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata.

"El artículo en cuestión, además de dejar en vigor la prohibición de la Leyes de Reforma sobre la capacidad de las

corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir bienes raíces, establece también la incapacidad en las sociedades anónimas, civiles y comerciales, para poseer y administrar bienes raíces, exceptuando de esa incapacidad a las instituciones de beneficencia pública y privada, únicamente por lo que hace a los bienes y raíces estrictamente indispensable y que se destinen de una manera inmediata y directa al objeto de dichas instituciones, facultándolas para que puedan tener sobre los mismos bienes raíces capitales impuestos con intereses, los que no serán mayores en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años.

"La necesidad de esta reforma se impone por sí sola, pues nadie ignora que el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces ha burlado la prohibición de la ley, cubriéndose de sociedades anónimas; y como por otra parte, estas sociedades han emprendido en la República la empresa de adquirir grandes extensiones de tierra, se hace necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz porque, de lo contrario, no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros.

"En otra parte se os consulta la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometiéndose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas, cosa que no sería fácil de conseguir respecto de las sociedades, las que, por otra parte, constituyen, como se acaba de indicar, una amenaza seria de monopolización de la propiedad territorial de la República.

"Finalmente, el artículo en cuestión establece la prohibición expresa de que las instituciones de beneficencia privada puedan estar a cargo de corporaciones religiosas y de los ministros de los cultos, pues de lo contrario se abriría nuevamente la puerta al abuso."

Como se ve por lo anterior las modificaciones que proponía el Sr. Carranza eran importantes para contener abusos y garantizar el cumplimiento de las leyes en otros conceptos de derecho de propiedad; pero no atacaban el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial que debía estar basada en los derechos de la Nación sobre ella y en la conveniencia pública. Por este motivo, el debate del artículo 27 se había estado posponiendo indefinidamente, porque, al comprender su deficiencia, se esperaba que pudiera ser presentado con toda la amplitud indispensable para dar satisfacción completa al problema social más vasto y más trascendental, que tenía enfrente la Revolución, en aquellos momentos condensada y representada por el Congreso de Querétaro. Algunos diputados habían presentado iniciativas sobre puntos aislados y varias excitativas habían venido de fuera; pero las comisiones dictaminadoras estaban abrumadas por un trabajo arduo, diario, continuo e intenso, por lo que en este caso, como en el anterior, relativo a los artículos 5º y 123, se requería el auxilio de comisiones voluntarias que tomaran a su cargo la formación de un proyecto concienzudamente estudiado y fuera capaz de llenar un vacío desolador, en el plazo angustioso fijado para las labores del Congreso.

Como era natural, el que esto escribe, tenía igual o mayor urgencia para emprender este trabajo, porque todos los ramos

que debía comprender el artículo, entraban en el programa de actividad que correspondían a la Secretaría de Estado que le estaba confiada y porque se consideraba el más capacitado para resolver las cuestiones que debía tratar, ya que desde su actuación como gobernador de Durango, había iniciado e implantado medidas encaminadas a este propósito y como encargado del Despacho de la Secretaría de Fomento, había palpado y resuelto otros problemas vitales para la República, que consideraba indispensables para hacer figurar en la obra de conjunto que se proyectaba. Sin embargo, el estudio de los artículos 5º y 123, le absorbían todo el tiempo que le dejaban disponible las sesiones y cuando pudo terminarlo faltaban quince días para la clausura del Congreso. Todos los diputados agraristas le urgían para que iniciara esta nueva labor y todos le ofrecían su contingente con la misma buena voluntad y el mismo entusiasmo que lo habían hecho los diputados obreristas.

La Comisión Nacional Agraria, de la que era presidente el Ministro de Fomento, tenía iguales anhelos y para reforzar sus excitativas envió a Querétaro a su abogado consultor, el Sr. Lic. D. Andrés Molina Enríquez, cuya personalidad era ampliamente conocida en el medio revolucionario por su radicalismo y por sus estudios de cuestiones agrarias, económicas y sociales, desde antes que estallara la Revolución, como lo había puesto de manifiesto su notable libro *Los Grandes Problemas Nacionales*, primera exposición fundada y concreta de la desorganización nacional proveniente de la desastrosa distribución de la tierra en el País. Aproveché desde luego el contingente que nos traía la personalidad de Molina Enríquez y le supliqué, que mientras podíamos dedicarnos a este asunto, procediera a formular un ante-proyecto del artículo 27, que nos sirviera de pauta para las discusiones posteriores como nos había servido la concentración de sus ideas que había hecho el licenciado Macías para dar forma al artículo 123.

El que he llamado "núcleo fundador" en los estudios de la cuestión obrera, siguió siendo el sólido apoyo con que contaba para atreverme a afrontar una responsabilidad tan grande, como la que representaba la acertada resolución de problemas tan delicados como los que debía contener el artículo 27 para que satisficieran la máxima necesidad de la República Mexicana. Iba a contar, pues, con la ciencia jurídica y el ardiente entusiasmo del Lic. J. N. Macías, con la ayuda siempre eficaz de Rafael de los Ríos y con el contingente revolucionario del Gral. Licenciado José I. Lugo, que con positivo empeño me ofrecía su colaboración aun cuando el ramo que iba a tratarse no entraba en las atribuciones de la Dirección del Trabajo, entonces a su cargo. Este núcleo quedaba además, reforzado por el Lic. Molina Enríquez en cuyos conocimientos muchos confiábamos.

La primera junta de nuestro voluntario comité fué citada para la mañana del domingo 14 de enero y la más numerosa concurrencia de diputados que habíamos tenido en nuestras sesiones informales, llenó la sala de juntas, que era la ex - capilla del Obispado. En ella se dió lectura al proyecto que había formulado el Lic. Molina Enríquez, que produjo desilusión completa, porque nos presentó algo semejante a una tesis jurídica con ideas totalmente distintas de las que debían figurar en el artículo 27 y redactada con una terminología inapropiada para su objeto. El Sr. Molina Enríquez fué un talento muy desigual

en sus manifestaciones y en sus obras. Sumamente difuso en la exposición de sus ideas en algunas ocasiones, era en otras concreto y preciso, y en este caso su escrito pecó en extensión, en detrimento de la claridad. Por esos motivos el proyecto de nuestro nuevo auxiliar no pudo ser tomado en consideración y los organizadores tuvimos que proceder rápidamente a estudiar bases más firmes sobre las que pudieran desarrollarse las ideas cuyo esbozo todos teníamos, pero que debían quedar condensadas en postulados concretos.

Expongo lo anterior porque en escritos posteriores, el licenciado Molina Enríquez dió a entender que él había sido el autor, o cuando menos el principal colaborador, en la formación de los preceptos que encierra el artículo 27, especie que se generalizó por el silencio de los verdaderos autores, hasta que en una controversia periodística sostenida en septiembre de 1927 con el licenciado D. José N. Macías, quedó definida la verdad de los hechos. Además el Sr. Molina Enríquez, un año antes, publicó una obra muy interesante *La Revolución Agraria de México*, de la que transcribimos a continuación los párrafos referentes a este asunto, por lo que se verá que ya entonces, no tenía esa pretensión, sino que expuso los acontecimientos correctamente en lo que se refiere a este asunto; pero transfigurados por los prejuicios de su imaginación, en lo referente a la actuación del Sr. Carranza, de quien siempre se consideró enemigo.

Dice así en el mencionado libro. <sup>1</sup>

"Nosotros (el autor del presente esbozo historial), que todavía formábamos parte de la Comisión Nacional Agraria, como es de suponerse, no conocimos el proyecto secreto del Primer Jefe, Sr. Carranza, hasta que fué repartido, ya impreso, a todos los diputados, y eso merced a la confianza del Sr. Ing. Pastor Rouaix, que también era Diputado, y que hasta en la víspera del día de la apertura formal, había permanecido en esta capital, desempeñando sus funciones de Ministro de Fomento. El Sr. Ing. Rouaix nos mostró el ejemplar que le correspondía, con las debidas reservas, y entonces pudimos ver que el Art. 27, en lo relativo a los terrenos del pueblo, requería correcciones fundamentales; para exponer tal opinión logramos que fuera convocada luego y se reuniera, la Comisión Nacional, que abundó en nuestro modo de ver y nombró una comisión que hablara con el Sr. Ing. Rouaix sobre el particular; mas como en esta ciudad, los periódicos habían ya dado por cierto que el Congreso votaría la Constitución por capítulos, el asunto pareció tan urgente, que a reserva de que la Comisión se integrara más tarde, se resolvió que nosotros (el autor del presente esbozo historial), nos trasladáramos desde luego a esa ciudad, tomando para el efecto el primer tren que nos pudiera llevar allá.

"Cuando nosotros llegamos a Querétaro, el peligro de la votación por capítulos, había pasado ya; pero el Sr. Rouaix nos retuvo hasta no saber si el Primer Jefe consentía o no en las modificaciones que le pedía la Comisión. Con tal motivo, pasaron algunos días que nosotros invertimos en exponer al Sr. Ing. Rouaix, que como Ministro de Fomento, tenía el carácter de

<sup>1</sup> *La Revolución Agraria de México*, Libro 5º, páginas 171 y siguientes.

Presidente de la Comisión Nacional, sobre las consecuencias futuras que tendría el haber reducido la resolución de todo el problema agrario, a sólo la ejecución ejidal, indicándole algunas ideas, sobre la manera de tratar ese problema, de un modo integral, según nuestro criterio.

"El Sr. Ing. Rouaix, vive todavía casi olvidado y sin embargo era en el período de tiempo que abarca el presente esbozo historial, una figura de primera magnitud. Ingeniero topógrafo, mestizo triple, con sangre de indio, de español y de francés, es un hombre sencillo, modesto, sin pretensiones de inteligencia, ni de saber, ni de valimiento político, ni de importancia social, y sin embargo, vale mucho por su buena intención, por su dedicación y por su lealtad; siempre en perfecto equilibrio mental, tiene gran facilidad de comprensión de las cosas, y gran firmeza de propósito para ejecutarlas."

"El Primer Jefe, Sr. Carranza, estimaba mucho al señor Ing. Rouaix, tanto, que fué el único de los miembros de su gabinete que estaba dentro del Congreso, sirviendo con tacto y una prudencia, que no serán nunca bastante elogiados, de lazo de unión entre el Congreso y el Ejecutivo. Pudo pues, con facilidad, el señor Ing. Rouaix, hablar al Primer Jefe, Sr. Carranza, de lo que pretendía la Comisión; pero aquel se negó rotundamente a consentir en lo que se pedía: era su temperamento."

Después de extenderse largamente sobre la supuesta influencia que tuvo la visita del Gral. Alvaro Obregón a Querétaro, por el apoyo que dió a los diputados de las izquierdas y el atrevido asalto a la plaza de Torreón que llevó a cabo el Gral. Villa, en estos días, acontecimientos que considera determinantes para doblegar el ánimo de D. Venustiano, que según Molina Enríquez, se oponía terminantemente a la implantación de cualquier reforma radical en la Constitución, tópicos que trataremos al final de nuestro libro, pasa a exponer, en los términos siguientes:

#### PROCESO DE REDACCION DEL ARTICULO 27.

"Una vez roto el dique que venía conteniendo la corriente reformista de la Cámara, dicha corriente ensanchó su volumen y se desbordó, acometiendo a la vez muchas cuestiones de carácter social. El Sr. Rouaix, creyó llegada la oportunidad de hacer el intento de abordar a fondo la cuestión agraria, y nos encomendó (al autor del presente esbozo historial), formuláramos las disposiciones relativas que al efecto debían incluirse en el articulado de la Constitución. Nosotros hicimos ese trabajo con apresuramiento y en un domingo que nosotros creemos memorable, a convocación del Sr. ingeniero Rouaix, se reunieron en la Capilla del Palacio Obispaal de Querétaro, muchos diputados revolucionarios, y ante ellos, después de una breve exposición que hicimos sobre la naturaleza general del problema, dimos lectura al primer proyecto del artículo 27 de la Constitución. Estaban presentes, entre otros que no recordamos, los Srs. Lics. Rojas, Macías, González (Alberto M.), Medina (Hilario), Pastrana Jaimés, y de los Ríos; los Srs. Ings. Palavicini, Ibarra, Reynoso, y Góngora; Los Srs. Dres. Román y Cabrera; los Srs. Grales. Múgica, Calderón, de los Santos, y otros que no conocíamos; y en suma, muchos diputados venidos de las distintas regiones que componen el territorio nacional, que por

ese solo hecho representan en conjunto la voluntad de la Nación. Todos los presentes expresaron estar conformes con que se abordara el problema de una vez por todas, y manifestaron al Sr. Ing. Rouaix, que concurrirían en las mañanas al mismo lugar para seguir tratando el asunto."

"El artículo 27 de nuestro proyecto primitivo, estaba formulado de un modo distinto del que fué adoptado después: afirmaba de plano, como derechos territoriales legítimos, todos los adquiridos por título, por posesión y hasta por simple ocupación de recorrimiento, para sancionar todos los derechos positivos adquiridos hasta ahora, fueran cuales fuesen la causa y el título de adquisición: renunciaba la Nación respecto de todas las tierras y aguas adquiridas por particulares, el derecho de reversión que tenía por herencia jurídica de los Reyes Españoles y por razón de su propia Soberanía; pero ejercía ese derecho de reversión, sobre todas las propiedades tenidas como derecho privado cuando causaban perjuicio social, como los latifundios, que de una plumada quedaban nacionalizados y vueltos al Estado, como fuente de donde salían y a donde debían volver, en su caso, todos los derechos territoriales. Los Diputados en su gran mayoría, no pudieron comprender a fondo las ventajas de tal sistema y pidieron se redactara, por el sistema de las afirmaciones directas y de enumeraciones directas y de enumeraciones precisas. Fué necesario hacerlo así, y ello tuvo que hacerse en sesiones matinales para cambiar impresiones; mas como en esas sesiones los Diputados que asistían una vez no volvían hasta después de tres o cuatro, y en cambio venían otros que no habían asistido a las anteriores, y no había mesa directiva ni reglamentos, ni debates, ni votaciones, pues el Sr. Ing. Rouaix, quiso, con muy buen sentido, que nada estorbase la libre emisión de ideas y de las opiniones, las discusiones tomaron a veces el carácter de verdaderos tumultos, costándonos mucho trabajo reducir los puntos de convención, tomados al vuelo de las palabras en un torbellino de discursos alborotados y de discusiones violentas como riñas, las fórmulas concretas del artículo que se trataba de redactar."

"No obstante lo anterior, el Art. 27 quedó redactado, quedando nosotros encargados de escribir la parte expositiva con que había de ser enviado a la Cámara: encargo que cumplimos, sin que sea nuestro, sino del Sr. Ing. Rouaix, el párrafo final."

A riesgo de parecer ingrato con el Lic. D. Andrés Molina Enríquez, que fué para mí un buen amigo y que con tanta benevolencia se refiere a mi persona en su libro, la verdad histórica me obliga a hacer rectificaciones a los conceptos que expone, que en gran parte fueron el fruto de su fecunda fantasía y de su temperamento pasional que lo hacía discurrir y obrar guiado por los prejuicios, simpatías o antipatías que llevaba arraigados en sí y que lo hacían desarrollar sus ideas, siempre subordinadas a esos sentimientos acomodando los hechos y los sucesos a la comprobación de ellos. En primer lugar, el Sr. Carranza nunca se opuso a que el Congreso obrara con absoluta libertad, como les consta a todos los diputados constituyentes, y por lo que a mi atañe y como lo he dicho en páginas anteriores, nunca recibí de él instrucciones especiales para que obrara en determinado sentido. Mi participación en la génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución fué enteramente espontánea.

nea, en cumplimiento del deber que me imponían los dos cargos que se reunían en mi persona y si serví indirectamente, de lazo de unión entre el Congreso y el Ejecutivo, fué por la confianza que ambas entidades me dispensaban, lo que fué para mi una honra que mucho me enaltece y que obliga a mi perpetua gratitud para ellas.

El fracaso del proyecto presentado en la junta del domingo, me obligó a proceder con toda premura a un intercambio de ideas y opiniones con los licenciados José N. Macías y José I. Lugo, acompañados por el diputado de los Ríos y por el mismo licenciado Molina Enríquez, para poder formar las bases preliminares sobre las que debiera desarrollarse el artículo 27 y estar así capacitados para sujetarlas a la consideración de los compañeros que concurrían a las juntas matinales, siguiendo el mismo procedimiento que con tan buenos resultados habíamos empleado en la formación del 123; reuniones privadas, ayunas de todo formulismo sin concurrencia obligada, ni citas previas; sin presidencia electa, ni secretaría efectiva; sin taquígrafos ni actas oficiales, pues como lo asienta Molina Enríquez, se trataba de que nada estorbara la libre emisión de las ideas; pero sin que en ninguna ocasión, hubieran llegado nuestras juntas a "verdaderos tumultos", ni las discusiones alcanzaran la violencia de las riñas, falsedad a donde lo llevó el vuelo vivaz de su fantasía, pues el éxito y la rapidez de nuestros trabajos se debió precisamente al ambiente de cordialidad que reinaba en la Capilla del Obispado en donde las opiniones se expresaban con sencillez, sin brillo de oratoria, ni alardes de sapiencia y solamente el radicalismo de algún diputado o las ansias de ver terminada nuestra labor en el angustioso plazo faltante, llegaba a producir explosiones momentáneas en el seno de la amistad que nos unía.

Los diputados que con toda constancia concurren 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 fué 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 concurren con empeño a todas las juntas y aportaron sus conocimientos en las discusiones, el Gral. Heriberto Jara, el Ing. Victorio Góngora, Jorge Von Versen, el Gral. Cándido Aguilar, Nicolás Cano 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.

Interesante por demás sería poder redactar en este libro todos los incidentes que tuvo en su proceso la formación del artículo 27 y señalar la participación que cada diputado tuvo en la redacción de sus postulados; pero la falta de precisión que tuvimos entonces y la premura con que realizó el trabajo, me imposibilitan para hacerlo, pues no se tomaron apuntes de nuestros debates y ni siquiera se conservaron los borradores de nuestros escritos, al igual de lo que aconteció en el caso anterior del artículo 123, según lo indicamos antes. Lo mismo que

entonces, los apuntes tomados en los debates matutinos recibían el retoque final y se redactaban correctamente por el comité directivo: Macías, Lugo, Ríos y Rouaix, aumentado ahora por Molina Enríquez, en fatigosas veladas, después de la sesión del Congreso y al mismo tiempo formulábamos las proposiciones que debíamos presentar en la reunión del día siguiente:

Desde luego el propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, 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, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación. Este principio se concibió como una nebulosa desde los primeros pasos de la Revolución y guió su desarrollo en el campo de las ideas y en el de los combates, pues se comprendía que sin él, toda la sangre que se derramaba, toda la riqueza que se destruía, y todo el sacrificio de la Patria, iban a ser estériles, porque ninguna reforma radical sería posible. Las promesas infantiles que contenía el Plan de San Luis sobre la restitución a los pequeños propietarios de los terrenos que hubieran perdido por despojos arbitrarios; el programa ya juvenil, del Plan de Ayala, que ofrecía la expropiación de las tierras de los pueblos usurpadas por los hacendados; las leyes agrarias y ejecutorias radicales del gobierno de Durango, que estuvo a mi cargo; las disposiciones de varios jefes militares en favor del campesinado, y finalmente los decretos que ya en la madurez de la revolución, había dictado la Primera Jefatura, como la ley del 6 de enero de 1915; los acuerdos sobre la expropiación del petróleo y sobre otras concesiones que monopolizaban el aprovechamiento de productos naturales y el programa todo de reformas que se delineaban en el decreto de Diciembre de 1914; caerían irremisiblemente ante el primer amparo que dictara cualquier juez de Distrito al restablecerse el orden constitucional, trayendo consigo el ruidoso fracaso de la Revolución.

Por eso, el primer punto que estudiamos y asentamos en nuestro magno artículo, fué la declaración expresa de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, corresponde originalmente a la Nación, la que tenía y tiene el derecho de transmitir el dominio directo a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Esta base tenía su complemento en el párrafo que habíamos colocado como número IX y que la Comisión Dictaminadora con toda atingencia, colocó en tercer lugar, que declara: "La Nación tendrá en todo el tiempo el derecho de imponer a esas propiedades privadas las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación."

Con el propósito de afirmar más el alcance de este precepto radical, se completaba el párrafo enumerando los asuntos que debía comprender y amparar, como era el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad; la dotación de terrenos a los pueblos y la creación de nuevos centros de población agrícola, confirmando las dotaciones que se hubieran hecho basadas en el Decreto de 6 de enero de 1915

y finalmente, la declaración que era de utilidad pública la adquisición de las propiedades particulares necesarias para realizar estos fines. Con este principio básico como bandera, la Revolución se había salvado y el peonaje servil entraba a la vida del ciudadano; la Nación transformaba de golpe su estructura colonial en una organización democrática y la paz orgánica, la paz cimentada en la igualdad y en la justicia, que es la única verdadera y perdurable, quedaba establecida en nuestra Patria, que había vivido agitada por conmociones internas desde su independencia, producidas por el desequilibrio extremo de los elementos componentes de su población.

Para el caso de la expropiación por utilidad pública, se estableció que la indemnización no sería previa como lo prescribía la Carta de 1857, sino "mediante", con lo cual podía resolverse el problema agrario, urgente e imprescindible, sin esperar un fallo judicial que fijara el monto de la cosa expropiada. Este precepto se completaba con el párrafo que en nuestro proyecto tenía el número XII concediendo a las autoridades administrativas la facultad de declarar la utilidad de la ocupación de una propiedad privada y estableciendo que el precio que debía asignársele, estaría en relación con su valor fiscal.

Después de sentadas estas bases, nuestra iniciativa pasaba a establecer los requisitos que debían llenar los individuos y corporaciones para poder adquirir el dominio directo de las tierras y aguas y la explotación de los recursos naturales, en la República. Colocamos en primer lugar el precepto de que sólo los mexicanos por nacimiento y las sociedades mexicanas, tenían esos derechos con toda amplitud y que respecto a los extranjeros, para poder obtener igual capacidad deberían hacer expresa renuncia ante la Secretaría de Relaciones, de su calidad de tales. Este requisito había sido implantado, en principio, por la Primera Jefatura y aplicado por la Secretaría de Fomento en las concesiones dadas a extranjeros, en las que figuraba la cláusula de que se considerarían siempre, las compañías, los individuos que las forman y sus empleados, como mexicanos y que nunca podrán alegar derecho alguno de extranjería ni de tener injerencia en sus asuntos los agentes diplomáticos de sus países. En el discurso que precedía el proyecto de Constitución, que ya citamos, el Primer Jefe manifestó que consultaba la necesidad de que figurara como condición a los extranjeros, para adquirir bienes raíces en el País, la renuncia expresa a su nacionalidad, sometiéndose en cuanto a ellos, de manera completa y absoluta a las leyes mexicanas. Aceptando de plano la tesis sugerida, creímos como él, que era indispensable que se hiciera constar en el texto constitucional para que tuviera toda la fuerza legal al ser aplicada en el futuro y salvaguardar con ello la soberanía de la Nación, que tantas veces había sido atropellada por extranjeros respaldados por sus ministros, seguros de que gozaban de prerrogativas especiales en sus personas y de inviolabilidad de sus intereses. Completaba este párrafo la prohibición, que ya constaba en leyes vigentes, que no habían sido observadas ni obedecidas, de que los extranjeros estaban incapacitados para adquirir en propiedad tierras y agua en las fronteras y costas de la República.

La cláusula siguiente contenía el viejo ordenamiento que había sido el desiderátum de la Guerra de Reforma y que figuraba en la Constitución de 1857, con las adiciones decretadas en mayo de 1901, prohibiendo expresamente a las iglesias

de cualquier credo religioso, poseer en propiedad o administrar bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos, aumentado ahora por nosotros con la declaración de que los templos de cualquier culto, eran de la propiedad de la Nación, lo mismo que los edificios que se hubieran construido o destinado para la propaganda religiosa, los que pasarían desde luego al dominio directo de la Nación para destinarlos exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados.

A continuación colocamos el precepto relativo a la capacidad de las instituciones de beneficencia pública o privada para tener y administrar capitales sobre bienes raíces, sin que pudieran poseer en propiedad más bienes de este tipo que los indispensables para los fines directos a que estaban constituidas, ordenándose además, que dichas instituciones no podrían estar bajo el patronato, administración o vigilancia de corporaciones religiosas, ni de ministros de los cultos, de acuerdo con los propósitos que tuvieron las Leyes de Reforma, que figuraban en el artículo 27 de la Constitución vigente hasta entonces. El texto de este párrafo, en su mayor parte, fué tomado literalmente del proyecto de Constitución formado por la Primera Jefatura.

Los constituyentes del 57 en su afán patriótico de acabar con la propiedad de manos muertas, que era la que poseían las instituciones de duración perpetua, como lo era el clero católico, supremo acaparador hasta entonces de fincas rústicas y urbanas, estableció en el mismo artículo 27 que "ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que fuere su carácter, denominación u objeto, tendría capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar bienes raíces." La generalidad que se daba a este precepto tenía que abarcar fatalmente, los ejidos y los terrenos comunales, pues solo era la confirmación constitucional de la ley de desamortización del 25 de junio de 1856, aclarada posteriormente en lo relativo a los pueblos, que obligaba la parcelación y titulación individual entre los vecinos. El resultado que trajo su aplicación fué un nuevo triunfo para el latifundismo, que pudo adquirir por compra las parcelas que recibía el proletariado, falto de recursos para trabajarlas y aumentar con ellas, la extensión de sus haciendas.

La Revolución, para el éxito de su política agraria, tenía indispensablemente que revocar este error, dando capacidad jurídica a los pueblos y rancherías para poseer en comunidad los terrenos que hubieran conservado, o los que fueran a recibir a virtud de las nuevas leyes, principio que hicimos constar en el inciso IV de nuestra iniciativa, aclarado, sin embargo, que el disfrute en común sería pasajero, mientras se expidieran las leyes para su repartición, la que se haría entre los miembros de la comunidad exclusivamente, conteniendo además las disposiciones necesarias para evitar que los parcioneros perdieran su lote en el futuro y volviera a reconstruirse la comunidad o el latifundio, como había acontecido antes. La esencia de este párrafo formaba parte también, del proyecto de Constitución presentado al Congreso.

La fracción siguiente estuvo inspirada igualmente por las ideas que el Primer Jefe colocaba en su proyecto, referente a la incapacidad de las sociedades anónimas para poseer y administrar fincas rústicas limitando su capacidad únicamente a la posesión o administración de los terrenos estrictamente necesarios para el establecimiento y servicio de los fines a que fuera a dedicar sus actividades. "La necesidad de esta reforma se impo-

ne por sí sola, decía en su exposición de motivos, pues nadie ignora que el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la ley, cubriéndose de sociedades anónimas." Esta maniobra decimos nosotros, la había empleado en varias partes del país y ejemplo típico de ella, fué la Compañía de Enseñanza Industrial y Científica, S.A. que operaba en Durango para manejar los bienes de la Iglesia, los que fueron nacionalizados en junio de 1914 por el Gobierno Provisional que estuvo a mi cargo, según el decreto que figura en el apéndice de esta obra, decreto que es interesante conocer porque pone de manifiesto la ingénuo simulación con que el Clero pretendía ocultar sus capitales y sus propiedades.

Además, no era sólo la Iglesia la que estaba aprovechando el parapeto de las sociedades anónimas para resguardar sus bienes, eran también los extranjeros y los terratenientes mexicanos los que tomaron y tomarían en el futuro la sociedad anónima real o simulada para conservar la propiedad de fincas rústicas en zonas prohibidas o para evitarse traslación de dominio, juicios sucesorios y hasta responsabilidades personales.

En el párrafo VI que se refería a los bancos, completamos las ideas que apuntara el Primer Jefe, expresando claramente que podían tener capitales impuestos sobre propiedades rústicas y urbanas; pero no tener en propiedad o administración más bienes raíces que los indispensables para su objeto directo. Esta medida también se imponía, porque en los últimos tiempos los bancos, desvirtuando los fines de su institución, habían hecho préstamos de gran cuantía a hacendados y propietarios que solo podrían cubrirlos entregando sus fincas, como estaba aconteciendo ya, y si la Revolución no hubiera llegado, la "Santa Madre Iglesia" del pasado era de menos peligro para la economía nacional que los bancos latifundistas del porvenir. El Banco de Londres, por ejemplo, poseía y explotaba, entre otras propiedades, un enorme latifundio de 700,000 hectáreas en Quintana Roo.

El inciso VII de nuestra iniciativa, idéntico en su texto al aceptado en definitiva, ha dado motivo a confusiones por la contradicción que aparentemente hay entre sus conceptos y el espíritu general del artículo, pues dice en su primera parte, que ninguna otra corporación civil fuera de las ya indicadas, podrá tener en propiedad o administración, por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, lo que podría interpretarse como referente a cualquier clase de sociedades civiles, quedando en contraposición con el postulado básico de las prescripciones del artículo 27, que establece que solo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones. Al recapacitar sobre la redacción de esta cláusula, comprendo que nos faltó claridad en ella y que resultó incorrecta y redundante, defectos que provinieron de la festinación con que tuvimos que laborar, tanto la voluntaria comisión iniciadora, como la comisión oficial del Congreso, que estuvo siempre abrumada por excesivo trabajo, careciendo ambos de tiempo bastante para hacer una reconsideración general del conjunto, que armonizara entre sí los varios postulados que se implantaban.

La primera idea de ese párrafo fué expresada por D. Venustiano Carranza en su proyecto y lo aceptamos casi con su redacción original, porque deseábamos conservar su obra y sólo la modificamos aclarando que los gobiernos de los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios,

tenían capacidad plena para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos, aclaración indispensable, pues dada la generalidad del precepto, hubieran quedado esas entidades incluidas en la prohibición; aún cuando, tácitamente, no quedaban exceptuadas de incapacidad para poseer y explotar fincas rústicas y urbanas y tener capitales impuestos sobre ellas, cuando no cumplieran los requisitos de un servicio público. Por otra parte, al referirse el párrafo en cuestión a "corporaciones" y no a sociedades civiles, creímos que este vocablo debía entenderse en su clásica acepción jurídica, de instituciones de interés público constituidas por leyes especiales, distintas de las agrupaciones de carácter particular, como eran las sociedades mexicanas que se citaban al principio.

El párrafo VIII de la iniciativa era la confirmación constitucional de los preceptos que establecía la Ley de 6 de enero de 1915, sobre la nulidad de todas las enajenaciones de tierra, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por autoridades locales, en contravención de la ley de 25 de junio de 1856; sobre las concesiones, composiciones o ventas hechas por autoridades federales, que hubieran invadido y ocupado ilegalmente los ejidos o terrenos comunales y finalmente, la nulidad de todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas por compañías o autoridades, con las cuales se hubieran invadido y ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos y terrenos pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades; se decretaba además, que todas esas propiedades perdidas por los pueblos deberían ser restituidas con arreglo a la misma ley de 6 de enero. Este precepto era de fundamental importancia en la Constitución, porque sin él, la ley de restitución de las tierras a los pueblos carecería de todo valor jurídico, puesto que el simple decreto de un Jefe del Ejército, dado en momentos de conmoción revolucionaria, no podría estar por encima de hechos consumados al amparo de disposiciones legales, ejecutadas por gobiernos legítimos, por injustas o perjudiciales que hubieran sido, para los intereses populares.

Ya dijimos que nuestro párrafo IX fué colocado por la Comisión del Congreso, con todo acierto, en tercer lugar y ya tratamos sobre la enorme importancia de su contenido.

La fracción X contuvo otro de los principios más trascendentales para el futuro de la Patria, al establecer como bases constitucionales el derecho de propiedad absoluta de la Nación sobre los minerales y substancias que ocultara el subsuelo, distintos de los componentes naturales de las tierras, incluyendo entre ellas el carbón de piedra, el petróleo y los carburos de hidrógeno similares a él. Esta disposición era sólo la confirmación constitucional de una propiedad indiscutible, que había figurado en la legislación colonial desde la conquista y que había regido a la República Mexicana en la totalidad de sus preceptos hasta el año de 1884, cuando combinaciones torcidas de un gobierno protector del latifundismo, cedió el derecho de propiedad a los terratenientes en lo referente a al carbón y al petróleo, por medio de una simple ley dictada por el Congreso, ley que seguramente estaba afectada de nulidad original, pues ningún gobierno puede tener facultades para ceder en general y perpetuamente, los derechos que corresponden a una Nación sobre los bienes que forman y han formado siempre el acervo de su

patrimonio. Para impedir en el futuro abusos semejantes, propusimos, y el Congreso de Querétaro aceptó de plano, que en el artículo 27 Constitucional constara una enumeración completa de los bienes de la Nación sobre los que ejercía, además del dominio eminente, el dominio directo, y de los que jamás podría desprenderse, porque se hacía constar su carácter de inalienables e imprescriptibles y sólo podría conceder la explotación de ellos a particulares y sociedades mexicanas mediante concesiones administrativas del gobierno federal y sujetándolos a las condiciones que fijaran las leyes.

Una prescripción de esta naturaleza que iba a afectar intensamente, no sólo el régimen económico interno del país, sino sus relaciones internacionales por ser capitales extranjeros de gran cuantía los explotadores del petróleo, con intereses creados al amparo de leyes anteriores y contratos vigentes, se comprende que, al ser propuesta por un Secretario de Estado, como era el que esto escribe, lo hacía porque contaba con la aquiescencia y autorización previa del Jefe de la Nación. En los capítulos primeros expusimos ampliamente los antecedentes de este asunto y las disposiciones que la Secretaría de Fomento, por acuerdo expreso de la Primera Jefatura había dictado como preliminares para alcanzar la nacionalización total del subsuelo, por lo que el mérito que ante la Patria tenga el Congreso Constituyente en este caso, lo comparte con el C. Venustiano Carranza que fué el autor de esa política de reivindicación de los derechos conculcados, que ahora confirmaba y afirmaba el Congreso.

La ley minera de 25 de noviembre de 1909, vigente entonces, había sido más explícita que las anteriores en lo relativo a los derechos de propiedad, pues hacía constar en su artículo primero que eran bienes del dominio directo de la nación los minerales y substancias que señalaba, que son los mismos que citamos en este párrafo décimo y en su artículo 2º decía que eran de la propiedad exclusiva del dueño del terreno, entre otros, los combustibles minerales y criaderos y depósitos de materias bituminosas, declaración que no habían contenido las leyes de 1884 y 1892 que sólo indicaban que las primeras substancias eran el objeto de dichas leyes y que las segundas podían ser explotadas libremente por el dueño del suelo.

En la fracción siguiente completamos la lista de las propiedades que correspondían al dominio directo de la Nación, que eran las aguas de los mares territoriales, de las lagunas y esteros de las playas, de los ríos y arroyos y de los cauces y riberas que estuvieran dentro de los requisitos que se marcaban. Esta enumeración figuraba en la ley de Bienes Inmuebles de la Federación de 1902, que era la norma a que se sujetaba la Secretaría de Fomento para las concesiones de aguas; pero se consideró indispensable que constara en el artículo constitucional que especificaba propiedades y derechos, ya que formaba parte de los bienes inalienables de la Nación.

El párrafo XII complementaba el principio de la expropiación por utilidad pública y ya nos referimos a él al tratar ese asunto. La Fracción XIII de nuestra iniciativa fué tomada del bosquejo que nos presentó el Lic. Molina Enríquez, siendo esta la única idea que aceptamos de él, porque, como ya dijimos, trataba asuntos ajenos al programa que debía desarrollarse; se

establecía en ella la prescripción de los derechos de propiedad que la Nación tuviera sobre tierras y aguas, cuando hubieran sido poseídas por particulares en forma continua y pacífica por más de treinta años. Aún cuando este precepto, en realidad, podría implantarse por medio de una ley administrativa, creímos que tendría cabida en el artículo 27 y que sería de utilidad para el proletariado, porque existen múltiples casos de pequeños agricultores que han vivido por generaciones en lotes de terrenos nacionales, algunos enajenados ya a terceras personas, que nunca han podido legalizar su posesión y adquirir la propiedad, por ignorancia, la falta de recursos y la lejanía de las oficinas federales. Como veremos después, la comisión dictaminadora no aceptó esta cláusula y no figuró ya en su dictamen.

Colocamos como último precepto de nuestra iniciativa el procedimiento a que debían sujetarse las acciones que correspondían a la Nación para hacer efectivos los postulados del artículo, que debía ser judicial; aún cuando correspondiera a las autoridades administrativas la realización del programa que fuera a realizar.

Rápidamente hemos expuesto los fundamentos, causas y razones que tuvimos presentes al formar la iniciativa para la obra que habíamos emprendido, que con gran satisfacción la vimos terminada en un lapso de tiempo que, desgraciadamente, fué muy corto con relación a su trascendencia, pues en esos días el Congreso tenía dos sesiones diarias, y festinado por la urgencia de que la tarea estuviera concluída con oportunidad para que pudiera ser dictaminada y discutida por la Asamblea, cuyo período expiraba el 31 de enero. Obligados el Lic. Macías y el Ing. Rouaix, que formábamos el núcleo coordinador, a asistir a largas sesiones de las últimas semanas, que comenzaban a las tres y media de la tarde y se levantaban a la media noche, estaban imposibilitados para redactar la exposición de motivos que debía preceder al proyecto, por lo que me permití suplicar al Lic. Molina Enríquez que tomara a su cargo esta parte, lo que hizo con empeño y agrado y fruto suyo exclusivo fué el texto del discurso expositivo, que se presentó a la consideración de los diputados que concurrieron a la última junta que celebró la benemérita comisión extra - oficial y voluntaria, que con patriotismo y entusiasmo, había laborado en tan grandiosa empresa.

El Señor Molina Enríquez fué 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 en 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 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. Este punto es indiscutible y ha sido puesto en práctica por todas las naciones en el pasado y especialmente en los tiempos actuales en que ha sido la base orgánica sobre la que han desarrollado su política, tanto los países totalitarios como los comunistas, al igual que las naciones democráticas que han necesitado aplicarlo para sostener las exigencias de la guerra. La tesis anterior del Lic. Molina Enríquez ha dado origen a interpretaciones, refutaciones y discusiones que embrollan sin necesidad un principio fundamental que por sí solo, tiene fuerza bastante para constituir las bases del derecho que asiste a un Estado sobre la propiedad individual.

Firmada la iniciativa por los diputados que con más asiduidad concurren a las juntas, pudimos presentarla al Congreso Constituyente el miércoles 24 de enero, al día siguiente de haber sido aprobado el ya entonces, famoso artículo 123 sobre "El Trabajo y la Previsión Social". Nuestra empresa se había iniciado, según dijimos, el domingo 14 con la presentación del ante - proyecto que se había encomendado al Lic. Molina Enríquez, que al no haber sido aceptado, obligó a los iniciadores a formular rápidamente un nuevo bosquejo en el que constaran ideas preliminares para sujetarlas a la consideración de los diputados agraristas, que tan justificada impaciencia demostraban. Aparentemente dispusimos de diez días para este trabajo, plazo bastante para desarrollarlo correctamente; pero acabamos de indicar que en esas últimas semanas, el Congreso efectuaba dos sesiones diarias para poder cumplir su encargo por el término fijado, desde las tres de la tarde a las doce de la noche, por lo que el núcleo coordinador integrado por los diputados Macías, Rouaix y De los Ríos, apenas disponía de apremiantes minutos para formular sus iniciativas y para condensar y redactar las resoluciones aprobadas en las juntas matinales, las que, por el número considerable de diputados que concurrían y por la exposición que cada uno hacía de sus ideas y propósitos se prolongaban largamente.

Presentamos los motivos y razones anteriores como un exculpante ante la Nación, por las fallas e incorrecciones con que resultó el artículo 27 en su texto, que han sido aprovechadas por el despecho del partido vencido para apoyar ataques fundados, en su apariencia, que hasta ahora, sólo han podido hacer mella en su coraza; pero que dejan inmune el cuerpo y el espíritu del Artículo 27, que perdura y perdurará en el cielo de la Patria como bandera enhiesta de una Revolución que tuvo representantes que la comprendieran y la afirmaran.

Va a continuación el texto de nuestra obra, que en el párrafo final de su exposición, hice constar por ser de justicia, la valiosa colaboración de los licenciados Andrés Molina Enríquez y José Inocente Lugo, ajenos al Congreso.

Las frases y párrafos subrayados fueron los que modificó o suprimió la Comisión en el dictamen presentado a la consideración del Congreso.

#### INICIATIVA

Sobre el artículo 27 del proyecto de Constitución, referente a la propiedad en la República, presentada por varios C.C.

diputados en la sesión celebrada el día 25 de enero de 1917.

"C. Presidente del Congreso Constituyente:

"El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En ese artículo tienen por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que puedan tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del Territorio Nacional. Porque en el estado actual de las cosas, no será posible conceder garantía alguna a la propiedad, sin tener que determinar con toda precisión los diversos elementos que la componen, dado que dichos elementos corresponden a los elementos componentes de la población Nacional y en la Revolución que felizmente concluye, cada uno de estos últimos ha levantado para justificación de sus actos, la bandera de la propiedad en demanda de protección para sus respectivos derechos, habiendo, por lo tanto, variadas banderas de propiedad que representan intereses distintos.

"La propiedad, tal cual ha llegado hasta nosotros, se formó durante la época colonial, y es extremadamente compleja. El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dió a la propiedad sobre esos bienes, el carácter de precaria: todo podía ser de dichos súbditos, en tanto que la voluntad del Rey no dispusiera lo contrario. La necesidad de coordinar los intereses de los varios elementos constitutivos de las colonias, hizo que los reyes españoles dieran al principio supremo de su autoridad sobre todos los bienes raíces de las expresadas colonias, la forma del derecho de propiedad privada. El rey era, en efecto, el dueño, a título privado, de las tierras y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición, concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio, que tomaban todas las formas de derechos territoriales entonces en uso. Los derechos de dominio concedidos a los españoles eran individuales o colectivos; pero en grandes extensiones y en forma de propiedad privada perfecta; los derechos de dominio concedidos a los indios eran alguna vez individuales y semejantes a los de los españoles, pero generalmente eran dados a comunidades y revestían la forma de una propiedad privada restringida, que se parecía mucho al dominio útil de los contratos censuales de la Edad Media.- Aparte de los derechos expresamente concedidos a los españoles y a los indígenas, los reyes, por el espíritu de una piadosa jurisprudencia, respetaban las diversas formas de posesión de hecho que mantenían muchos indios, incapaces todavía, por falta del desarrollo evolutivo, de solicitar y obtener concesiones expresas de derechos determinados.

Por virtud de la independencia, se produjo en el país una reacción contra todo lo tradicional y por virtud de ella, se adoptó una legislación civil incompleta, porque no se refería más que a la propiedad plena y perfecta, tal cual se encuentra en algunos pueblos de Europa. Esa legislación favorecía a las clases altas, descendientes de los españoles coloniales, pero dejaban sin amparo y sin protección a los indígenas.

"Aunque desconocidas por las leyes de la independencia, la propiedad reconocida y la posesión respetada de los indígenas seguían, si no de derecho, sí de hecho, regidas por las leyes

coloniales; pero los despojos sufridos eran tantos, que no pudiendo ser remediados por los medios de la justicia, daban lugar a depredaciones compensativas y a represiones sangrientas. Ese mal se agravó de la Reforma en adelante, porque los fraccionamientos obligados de los terrenos comunales de los indígenas, si favorecieron la formación de la escasa propiedad pequeña que tenemos, privó a los indígenas de nuevas tierras, puesto que a expensas de las que tenían, se formó la referida pequeña propiedad. Además en los últimos años la política económica resueltamente seguida por la dictadura, favoreció tanto a los grandes propietarios, que éstos comenzaron a invadir por todas partes los terrenos de los indígenas y, lo que fué peor, protegió por medio de las leyes de baldíos, los despojos de la pequeña propiedad. Al iniciarse la Revolución, los grandes propietarios habían llegado ya a ser omnipotentes: algunos años más de dictadura habrían producido la total extinción de las propiedades pequeñas y de las propiedades comunes. Tal había sido el efecto natural de haber adoptado, sin discernimiento, la legislación europea. Por fortuna, el instinto de las clases bajas del país, determinó la Revolución cuyo fin señalará la nueva Constitución que se elabora.

"Precisamente, el conocimiento exacto de los hechos sucedidos, nos ha servido para comprender la necesidad indeclinable de reparar los errores cometidos. Es absolutamente necesario que en lo sucesivo nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad como hasta ahora ha sucedido, y es más necesario aún, que la ley constitucional, fuente y origen de todas las demás que habrán de dictarse, no eluda, como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad, por miedo a las consecuencias. Es preciso abordar todos los problemas sociales de la Nación, con la misma entereza y con la misma resolución con que han sido resueltos los problemas militares interiores y los problemas políticos internacionales. Si, pues, la Nación ha vivido durante cien años con los trastornos producidos por el error de haber adoptado una legislación extraña e incompleta en materia de propiedad, preciso será reparar ese error, para que aquellos trastornos tengan fin. ¡Qué mejor tarea para el H. Congreso Constituyente, que reparar un error nacional de cien años! Pues bien, eso es lo que nos proponemos con la proposición concreta que sigue a la presente exposición y que pretendemos sea sometida a la consideración del mismo H. Congreso.

"Creemos haber conseguido lo que nos hemos propuesto. La proposición concreta a que acabamos de referirnos, anuda nuestra legislación futura con la colonial en el punto en que esta última fué interrumpida, para implantar otra, no precisamente mala, sino incompleta. Al decir que la proposición que hacemos anuda nuestra legislación futura con la colonial, no pretendemos hacer una regresión, sino al contrario. Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su Territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido, es considerablemente adelantado, y permite a la Nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el

desarrollo social, como las minas, el petróleo, etc., no concediendo sobre esos bienes a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas. La primera parte del texto que proponemos para el artículo 27, da clara idea de lo que exponemos, y las fracciones X y XI, expresan con toda precisión la naturaleza de los derechos reservados. La principal importancia del derecho pleno de propiedad que la proposición que hacemos atribuye a la Nación, no está, sin embargo, en las ventajas ya anotadas, con ser tan grandes, sino en que permitirá al Gobierno, de una vez por todas resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario, y que consiste en fraccionar los latifundios, sin perjuicio de los latifundistas. En efecto, la Nación, reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá en todo tiempo, disponer de las que necesite para regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes. El texto de la fracción IX de nuestra proposición, no necesita comentarios.

"Volviendo a la legislación civil, como ya dijimos, no conoce más que la propiedad privada perfecta; en los códigos civiles de la República, apenas hay una que otra disposición para las corporaciones de plena propiedad privada permitidas por las leyes constitucionales: en ninguna hay una sola disposición que pueda regir ni la existencia, ni el funcionamiento, ni el desarrollo de todo ese mundo de comunidades que se agita en el fondo de nuestra constitución social: las leyes ignoran que hay condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus, etc., y es verdaderamente vergonzoso que, cuando se trata de algún asunto referente a las comunidades mencionadas, se tienen que buscar las leyes aplicables en las compilaciones de la época colonial, que no hay cinco abogados en toda la República que conozcan bien.

"En lo sucesivo, las cosas cambiarán. El proyecto que nosotros formulamos, reconoce las tres clases de derechos territoriales que real y verdaderamente existen en el país; la de la propiedad privada plena, que puede tener sus dos ramas, o sea la individual y la colectiva; la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad; y las de las posesiones de hecho, cualquiera que sea su motivo y su condición. A establecer la primera clase van dirigidas las disposiciones de las fracciones I, II, III, VI y VII de la proposición que presentamos; a restablecer la segunda, van dirigidas las disposiciones de las fracciones IV y VIII; a incorporar la tercera con las otras dos, van encaminadas las disposiciones de la fracción XIII.

"El texto de las disposiciones de que se trata, no deja lugar a duda respecto de los benéficos efectos y de las dilatadas disposiciones. Respeto de las últimas citadas, o sea de las disposiciones referentes a la fracción XIII, mucho habría que decir, y sólo decimos que titulará todas las posesiones no tituladas hasta ahora, incorporándolas a los dos grupos de propiedad que las leyes deberán reconocer en lo de adelante; el de las propiedades privadas perfectas, y el de las propiedades privadas restringidas, en tanto que estas por supuesto, no se incorporan a las otras por la repartición, para que entonces no quede más que un solo grupo que deberá ser el de las primeras.

"Al establecerse en las disposiciones de referencia la prescripción absoluta por treinta años, fijamos indirectamente el

principio de que bastará un certificado expedido por la oficina respectiva del Registro Público y que abarque ese tiempo para tener la seguridad de la fijeza y firmeza de los derechos de propiedad, sin necesidad de más títulos con lo cual se barrerá de un soplo todo ese fárrago de más títulos primordiales, que arranca de la época colonial y que ni siquiera pueden ser ya leídos, ni entendidos, ni aprovechados.

El texto que proponemos, cada una de las fracciones, y en éstas cada párrafo, cada frase y hasta cada palabra, tienen una importancia digna de atención: nada en dichas fracciones sobra, y todo cuanto en ellas se consigue servirá para producir en la práctica los más benéficos resultados. Pero no queremos hacer demasiado larga la presente exposición. Esperamos que el H. Congreso Constituyente sabrá comprender y apreciar todo el valor de nuestro trabajo.

"Por nuestra parte, estamos más que satisfechos de haber contribuido a que el H. Congreso Constituyente, de una vez por todas, pueda resolver las cuestiones de propiedad que durante cien años han cubierto de ruinas, han empapado de lágrimas y han manchado de sangre el fecundo suelo del territorio nacional, y preparar para la Nación una era de abundancia, de prosperidad y ventura, que ni en nuestros más vivos deseos nos hemos atrevido a soñar.

"Réstanos sólo hacer constar que en esta labor hemos sido eficazmente ayudados por el señor licenciado Andrés Molina Enríquez, Abogado Consultor de la Comisión Nacional Agraria y por el señor general licenciado José I. Lugo, jefe de la Dirección de Trabajo de la Secretaría de Fomento.

"Nuestro proyecto es el siguiente:

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio directo de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"La propiedad privada no podrá ser expropiada por la autoridad sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

"La capacidad para adquirir el dominio directo de las tierras y aguas de la nación, la explotación de ellas y las condiciones a que deberá sujetarse la propiedad privada se registrarán por las siguientes prescripciones:

"I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones y la explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando manifiesten a la Secretaría de Relaciones que renuncian a su calidad de extranjeros y a la protección de sus Gobiernos en todo a lo que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos respecto de ellos a las leyes y autoridades de la Nación. *En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.*

"II. La Iglesia, cualquiera que sea su credo, no podrá en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos. Los templos

destinados al culto público son de la propiedad de la Nación representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deban continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios religiosos de asociaciones religiosas o cualquiera otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasará desde luego de pleno derecho al dominio de la Nación para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigen para el culto público, serán propiedad de la Nación, si fueren construídos por subscripción pública; pero si fueren construídos por particulares quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada.

"III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata y directamente destinados a él, pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso, las instituciones de esa índole, podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquellos no estuvieren en el ejercicio.

"IV. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus, y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán en común el dominio y la posesión de tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, ya sea que los hayan conservado después de las leyes de desamortización, ya que se les hayan restituído conforme a la ley de 6 de enero de 1915, *ya que se les den en lo de adelante por virtud de las disposiciones de este artículo. Los bienes mencionados se disfrutarán en común, entre tanto se reparten conforme a la ley que se expida para el efecto, no teniendo derecho a ellos más que los miembros de la comunidad, quienes no podrán obligar ni enajenar sus derechos respectivos a extrañas personas, siendo nulos los pactos y contratos que se hagan en contra de la presente prescripción. Las leyes que se dicten para la repartición, contendrán las disposiciones necesarias para evitar que los porcioneros pierdan las fracciones que les corresponden y que con ellas se reconstruya la comunidad o se formen latifundios inconvenientes.*

"V. Las sociedades civiles o comerciales de títulos al portador no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicio de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijarán en cada caso.

"VI. Los Bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impues-

tos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

"VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir, y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

"VIII: Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enagenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existen todavía en estado comunal, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido despojadas las corporaciones referidas, serán restituidos a éstas con arreglo del Decreto de 6 de enero de 1915 y demás leyes relativas o las que se expidan sobre el particular, exceptuando únicamente las tierras y aguas que hayan sido tituladas ya, en los repartimientos hechos por virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o cuando su superficie no exceda de cien hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de esta fracción se decreten, serán de carácter administrativo y de inmediata ejecución.

IX. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular la propiedad privada y el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución más equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la dotación de terrenos a los pueblos, rancherías y congregaciones existentes y para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, así como para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir este objeto, se considerará de utilidad pública y por tanto, se conforman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915.

"X. La Nación se reserva el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos o masas o yacimientos cualquiera que sea su forma, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes del terreno; minerales y substancias que en todo tiempo tendrá el carácter de inalienables o imprescriptibles, y sólo podrán ser explotados por los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesión administrativa federal y con las condiciones que fijen las leyes correspondien-

tes. Los minerales y substancias que necesiten concesión para ser explotados, son los siguientes: los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, como los de platino, oro, plata, cobre, hierro, cobalto, níquel, manganeso, plomo, mercurio, estaño, cromo, antimonio, zinc, vanadio, bismuto, magnesio, azufre, arsénico, telurio, estroncio, bario, y los metales raros, los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema, y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de rocas, como el asbesto, el amianto, el talco, cuando afecten la forma de vetas, mantos o bolsas y su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes ya sea en su estado natural o mediante procedimientos químicos, el carbón de piedra, y cualquier otro combustible sólido que se presente en vetas, mantos o masas de cualquier forma. El petróleo o cualquier otro carburo de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso, ya sea que brote a la superficie o se encuentre en el suelo y las aguas extraídas de las minas.

"XI. Son de la propiedad de la Nación y estarán a cargo del Gobierno Federal: las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que previene el Derecho Internacional; la de las lagunas y esteros de las playas; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes de corrientes permanentes desde el punto donde ésta comience; la de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las de los ríos, arroyos o barrancos cuando sirven de límite al territorio nacional o al de los Estados y las aguas de las minas. Igualmente serán de la propiedad de la Nación los cauces, lechos y riberas de los lagos y corrientes en la extensión que fije la ley. Para el aprovechamiento de estas aguas, por particulares, en irrigación, fuerza motriz o cualquier otro uso, podrá el Ejecutivo Federal hacer concesiones y confirmar los derechos anteriores, de acuerdo con lo que prevenga la misma ley. Cualquier otro arroyo, barranco o corriente de aguas no incluido en la enumeración anterior, se considerará como formando parte integrante de la propiedad privada en que se encuentre y el aprovechamiento de las aguas, cuando pase su curso de una firma rústica a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados, respetando siempre los derechos adquiridos.

"XII. La necesidad o utilidad de la ocupación de una propiedad privada, de acuerdo con las bases anteriores, deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio parcial o a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

"XIII. Desde el día en que se promulgue la presente Constitución quedará prescripto el dominio directo de la nación