

LA NACIÓN MEXICANA AL RESCATE DE SUS RECURSOS NATURALES: EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

Margarita Carbó
Facultad de Filosofía y Letras

Anna Ribera
Dirección de Estudios Históricos

La nación mexicana al rescate de sus recursos naturales: el artículo 27 constitucional (Resumen)

El artículo 27 de la Constitución mexicana de 1917 es producto de las luchas por el control del espacio y sus recursos entre los factores políticos y económicos del país. Partiendo de las formas tradicionales de propiedad, indígenas y castellanas, alteradas de raíz por las reformas liberales de mediados de siglo XIX, la Revolución mexicana combinó la restauración de los viejos derechos campesinos sobre la tierra y los recursos naturales, con los nuevos derechos de las modernas ideologías sociales de principios del siglo XX, para redactar un documento sumamente original y avanzado.

Palabras clave: Artículo 27, Constitución de 1917, Revolución mexicana.

The Mexican nation to the rescue of natural resources: Article 27 of the Constitution (Abstract)

Article 27 of the Mexican Constitution of 1917, is the product of the struggles for the control of geographical space and natural resources between political and economic actors in the country. Using traditional forms of property, Indian and Castilian, altered to the root by the liberal reforms of the XIX middle century, Mexican revolution combined the re-establishment of the old peasant rights on the land and natural resources with the new social rights of the modern ideologies of the early XX century, to elaborate a highly advanced and original document.

Keywords: Article 27, Constitution of 1917, Mexican revolution.

En el centro-sur del actual territorio mexicano y en parte de Centroamérica, la revolución urbana se produjo, como en muchas partes del mundo, sin que ello implicara la desarticulación de las unidades aldeanas neolíticas. La cohesión de las aldeas en torno al centro rector y su sometimiento al mismo, se lograron en función de elementos ideológicos asociados a la elaboración de los calendarios agrícolas y ceremoniales, de la realización organizada de obras hidráulicas, agrícolas y de comunicación y finalmente de la represión, bajo la premisa de que la relación de los seres humanos con el orden cósmico, pasaba por la procuraduría de quienes conocían la voluntad de los dioses y de que los demás debían tributar para su sostenimiento.

A lo largo de los siglos, cambios dinásticos, cambios políticos y guerras no alteraron esta estructura básica de las sociedades mesoamericanas.

A partir de la Conquista española, esos territorios y otros más, se fueron integrando a un Imperio en tránsito del feudalismo a la modernidad, que implementó en ellos sus propios valores, códigos e instituciones: un régimen monárquico cada vez más centralizado, en el cual el monarca era poseionario original de todos los recursos naturales comprendidos en el espacio geográfico de sus dominios, la intolerancia religiosa y un orden corporativo y estamental, en Indias reforzado con criterios raciales.

Esto último tuvo un éxito relativo, pero el caso es que las llamadas Repúblicas de Indios, en las que se pretendió confinar a la población originaria, reciclaron jurídicamente el *altépetl* o el *calpulli* prehispánicos, pueblo o barrio respectivamente, por lo que hacía a su condición de unidad socio-económica integral con amplios márgenes de autogobierno y con derechos colectivos a la posesión y usufructo de aguas, tierras y monte, con la obligación de tributar a la Corona y a la Iglesia. Para la Monarquía y para la Iglesia, las formas de organización para el trabajo y de tributación anteriores a la Conquista resultaron útiles y adecuadas a sus intereses, y por ello las preservaron. Los pueblos de fundación española gozaron asimismo de los espacios y prerrogativas inherentes a la corporación municipal de modelo castellano.

La encomienda, instaurada en los primeros tiempos de la presencia europea a fin de satisfacer las aspiraciones de soldados y colonos sin mengua de los intereses de la Corona, pronto se reveló como causal de un desastre demográfico y en la Nueva España fue prohibida tan pronto como 1523, si bien su existencia se prolongó todavía aproximadamente medio siglo.

Fue Bartolomé de las Casas quien de manera más decidida gestionó la implementación de medidas protectoras de los llamados indios, siendo el resultado de sus reclamos y gestiones el código conocido como Leyes Nuevas promulgado en 1542, y cuya versión final, la Recopilación de las Leyes de Indias, es de 1680.

La hacienda, propiedad privada de pleno derecho cedida a españoles y sus descendientes y el rancho, igualmente propiedad privada generalmente menor que la hacienda y casi siempre en manos de mestizos o mulatos, ocuparon un lugar cada vez más importante en la vida económica novohispana compitiendo con los pueblos en el abasto de ciudades y reales de minas, en función del ascenso de la economía de mercado, pero fue en el último tercio

del siglo XVIII cuando se produjo un notable crecimiento de la agricultura mercantil, y en consecuencia cuando las formas privadas de propiedad de la tierra chocaron de manera cada vez más violenta y frecuente con aquellas de posesión y usufructo colectivos.

Las reformas liberales

Las reformas borbónicas buscaron, entre otras cosas, incentivar un crecimiento basado en la competencia y en la productividad debilitando a las corporaciones, simplificando la administración pública y concentrando el poder cada vez más en la figura del monarca, no obstante lo cual en México, aunque bajo fuertes presiones y algunas mermas, las corporaciones civiles, (de las religiosas no trataremos aquí), conservaron legalmente y en los hechos, considerables bienes materiales y espacios de autonomía.

En 1821, después de once años de guerra, México se independizó de España para iniciar su historia nacional, en un siglo en el que la burguesía se convirtió en la clase social que determinaba el rumbo de la Historia; es por ello que las tendencias privatizadoras de los últimos años de la época virreinal se fortalecieron, aunque entre asonadas militares, guerra civil endémica y amenazas de secesiones internas y de invasiones extranjeras, las Leyes de Indias no fueron derogadas y sería hasta iniciada la segunda mitad de la centuria, cuando una nueva legislación las substituyó, despojando a los pueblos de su carácter de personas morales.

En varias entidades de la federación, algunos gobernadores habían intentado en algún momento legislar en tal sentido, encontrando tan fuerte oposición que habían desistido de seguir adelante con su propósito, pero en 1856 una revolución liberal iniciada dos años antes en Ayutla, al sur del país, y cuya figura más destacada fue, sin duda, Benito Juárez, produjo una ley definitiva del proyecto agrario de sus dirigentes y teóricos: la Ley de Desamortización de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, que por lo que hace a las primeras, la mayor parte de las cuales eran los pueblos municipalizados en su totalidad desde 1812, se establecía que debían autodenunciarse como posesionarios de bienes agrícolas ante las autoridades y cada uno de los censatarios proceder a la adquisición, mediante el pago de la alcabala correspondiente, de la parcela de usufructo familiar de que había disfrutado hasta entonces, para así convertirse en propietario de pleno derecho.

La negativa a acatar tal disposición fue prácticamente unánime y se expresó por la vía legal y también por la vía violenta; cartas, recursos, apelaciones al buen corazón del gobernante y rebeliones en los más diversos puntos de la geografía mexicana dieron cuenta del descontento de la mayor parte de la población rural, pero todas las formas de protesta fueron infructuosas. Las reclamaciones ante las autoridades ya no tenían sustento jurídico y las rebeliones armadas fueron todas a la corta o a la larga derrotadas.

Los argumentos de antigüedad, sustentados en documentos del tiempo en que el remoto monarca hispánico les mercedaba tierras en posesión inalienable e imprescriptible, no servían para los gobernantes que se habían propuesto hacer de México un país a las alturas de los tiempos que corrían, un país de pequeños propietarios; un país moderno de agricultura *farmer*, en el que la tierra hubiera dejado de ser un símbolo de pertenencia e

identidad y más aún una sagrada madre nutricia. Querían que la tierra fuera una mercancía, un negocio, que se comprara, que se vendiera, que fuera un factor de intercambio y con ello de generación de ganancia capitalista.¹

El proyecto agrario de los liberales terminó en un rotundo fracaso porque ante la resistencia de los pueblos, quienes denunciaron los bienes corporativos y se quedaron con ellos, tal como permitía hacer la Ley de Desamortización, fueron sus colindantes dueños de ranchos y haciendas y los políticos liberales y los militares hechizos que ganaron sus grados peleando contra conservadores, mochos y gabachos, de tal manera que la propiedad se fue concentrando cada vez en menos manos, hasta dar lugar, según cifra proporcionada por el último censo de población elaborado por el gobierno de Porfirio Díaz en 1910, a una oligarquía de 840 familias. Los habitantes de los pueblos, que constituían en torno al 60% de la población, conservaron, después de la gran ofensiva anticomunera del último cuarto de siglo, el 2% de la tierra que al iniciarse nuestra vida independiente era suya en alrededor de un 50%.

Así terminó para México el siglo XIX. El control del espacio por parte de los grandes propietarios definió el carácter de la dictadura presidida por el general Porfirio Díaz en que se convirtió el último régimen liberal, y la dictadura fincó su poder en el auge agroexportador del fin de siglo y en el pacto no escrito entre la autoridad política y los oligarcas. El país y su gobierno lo eran de y para los latifundistas. La Iglesia estaba sometida al Estado y las viejas formas de posesión y usufructo colectivos habían llegado al punto de extinción, mientras los campesinos despojados por la fuerza o mediante mil chicanadas legaloides, trabajaban para las haciendas las tierras que habían sido suyas.

Alguna resistencia se mantuvo viva en los extremos geográficos del territorio, la guerra yaqui en Sonora, en el noroeste y la endémica “guerra de castas” en la parte oriental de la península de Yucatán, Quintana Roo, en el sureste, pero ambas fueron derrotadas a inicios del siglo XX.

El régimen liberal a debate

Diversas voces alertaron acerca de los problemas que generaba tal situación. El respeto absoluto al enriquecimiento sin límites y especialmente a la propiedad privada de bienes raíces, acorde con los dogmas del liberalismo clásico aplicados en México sin la menor restricción, derivaban en grandes injusticias sociales, pero el liberalismo a ultranza sólo veía en ello la incapacidad de quienes las sufrían, para encontrar el camino de su propia y personal superación. Ahí estaban, para demostrarlo, los ejemplos de quienes, a partir de humildes orígenes, habían alcanzado la cima del poder, del prestigio social y de la cultura.

La oposición de fin de siglo al régimen porfiriano denunciaba a través de su propia prensa, además de injusticias de toda clase, los abusos de patrones rurales e industriales sobre sus trabajadores y en consecuencia fue constantemente censurada y sus redactores perseguidos y encarcelados, y entre ellos, si a alguien hay que mencionar es a Ricardo Flores Magón,

¹ Carbó, 2006, p.27.

quien por medio de su periódico *Regeneración*, luchó incansablemente por la justicia social en México y en el mundo, pero fueron funcionarios del propio régimen quienes publicaron documentados estudios acerca del tema agrario, afirmando que aquella acumulación desmesurada de tierra en pocas manos, no solamente privaba a la inmensa mayoría de los mexicanos de un bien necesario para su subsistencia, en un país en el que la población rural era de más del 80% del total, que quedaba así reducida en su mayor parte a la condición más miserable, sino que era decididamente antieconómica. En su libro *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, publicado en 1895, Wistano Luis Orozco denunció las consecuencias de la aplicación de las leyes de desamortización y de venta de tierras nacionales, que sólo contribuyeron a acentuar la acumulación desmesurada de tierras en pocas manos, sin considerar que muchas veces, entre los considerados terrenos baldíos iban las posesiones centenarias de pueblos cuyos habitantes carecían de escrituras notariales. Dice: “(...) uno de los medios más apropiados que poseemos para redimir y mejorar nuestras clases desheredadas es repartir juiciosamente entre ellas los terrenos públicos que poseemos y procurar eficazmente que se divida también, entre ellas, el excedente inútil y enorme de las propiedades privadas”.² Catorce años después en 1909, Andrés Molina Enríquez publicó *Los grandes problemas nacionales*. Su alegato fue a favor de que se recuperara el proyecto de los liberales de la Reforma juarista de favorecer la pequeña propiedad como fuente de riqueza y de bienestar, pero también de que se pusiera límite a la propiedad privada en aras del interés social, que debe prevalecer sobre el de los particulares.³

El estadounidense John Kenneth Turner conmovió a parte de la opinión pública cuando publicó, a fines del porfiriato, un libro titulado *México Bárbaro* en el que documentó la compra de trabajadores agrícolas por parte de los hacendados con la intervención complaciente de las autoridades: “¿Qué es México? (...) México es una tierra donde la gente es pobre porque no tiene derechos; donde el peonaje es común para las grandes masas y donde existe esclavitud efectiva para cientos de miles de hombres.”⁴

Nadie les hizo caso, por supuesto, porque sentados sobre un volcán, pocas autoridades y pocos miembros de la oligarquía se percataban de su inminente erupción.

La Revolución mexicana

En noviembre de 1910 estalló la Revolución mexicana. Su programa inicial, establecido en el Plan de San Luis, fue político: la efectividad del sufragio, la no reelección del Presidente y de los gobernadores, el respeto a la democracia representativa, y por ahí, como añadida de última hora, una alusión a que “numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas”, desde 1856 habían sufrido despojos que serían estudiados y eventualmente corregidos al triunfo del movimiento revolucionario. Ese párrafo fue el que motivó que en determinadas áreas geográficas específicas del país, contingentes de campesinos despojados, agraviados y silenciados durante décadas, atendieran el llamado a tomar las

² Silva Herzog, 1964, p.121.

³ Molina Enríquez, 1953, p.65.

⁴ Turner, 1955, p.19.

armas contra la dictadura, ciertamente con sus propias expectativas de cambio y sus propias esperanzas de redención. Y fueron ellos los que le dieron a la Revolución encabezada por un poderoso hacendado llamado Francisco Ignacio Madero sus primeros contenidos sociales. Pero no sólo eso, fueron ellos los que constituyeron el factor decisivo del triunfo maderista.

Después Madero incumplió su palabra respecto de su promesa de justicia para los campesinos y fue víctima a su vez de un golpe de Estado organizado por varios generales del Ejército Federal. Su asesinato a manos de Victoriano Huerta condujo a una nueva etapa de la Revolución, encabezada esta vez por otro terrateniente, aunque mucho menos poderoso que él: Venustiano Carranza. Su llamado a derrocar al gobierno golpista, concretado en el Plan de Guadalupe, se guardó mucho de hacer referencia a los problemas sociales; lo que urgía era, ni más ni menos, restaurar el orden emanado de la Constitución, por eso el movimiento que encabezó y el ejército del cual fue Primer Jefe recibieron el nombre de constitucionalistas.

Los campesinos, sin embargo, también estuvieron presentes en esta segunda etapa de movilización popular, y esta vez en una extensión mucho mayor del territorio nacional y en mucho mayor número. En el norte ellos conformaron, obviamente, los contingentes de los tres Cuerpos o Divisiones en que se organizó el Ejército Constitucionalista, pero fue en la División del Norte donde no sólo los elementos de tropa sino también los jefes y oficiales, fueron en su gran mayoría gente salida de pueblos, ranchos y haciendas y donde su perfecta integración en torno a uno de ellos, Pancho Villa, hizo posibles las más decisivas batallas de la revolución triunfante. Villa y su gente, sin haberlo expresado en ningún documento programático, aspiraban a la fragmentación de los latifundios en beneficio de quienes, como ellos, luchaban en todo el país por alcanzar un pedazo de tierra que les permitiera vivir en paz con sus familias y sus vecinos, formando colonias de campesinos armados que supieran, llegado el caso, defender lo suyo.

En el sur Emiliano Zapata, quien inicialmente había secundado el llamado a las armas de Francisco I. Madero, encabezaba desde noviembre de 1911, a raíz de su ruptura con este último, un movimiento autónomo con su propio Plan como programa; el Plan de Ayala, en el cual lo que se defendía era el derecho ancestral de los pueblos a sus bienes frente a la avasalladora actitud de las haciendas, y a su organización tradicional para resolver sus problemas internos y, de pasadita, se defendía a los pequeños propietarios. La unidad llamada “pueblo” era el motivo central de la lucha; su control de las tierras, aguas y “monte”, apoyado en los títulos primordiales del tiempo de la dominación española. La Historia volvía por sus fueros.

A lo largo de los años que van de 1913 a 1917, en medio del fragor de los combates y de las esperanzas depositadas en un futuro mejor para las mayorías, se produjeron actos de justicia agraria generalizados en el sur y aislados en el norte, donde se expresaron en la formulación de algunas leyes locales e incluso de expropiación y fragmentación de grandes propiedades.

La primera iniciativa en tal sentido tuvo lugar en San Luis Potosí, donde la *Ley ejecutiva del reparto de tierras* emitida por Saturnino Cedillo, un dirigente local, ofrecía, al triunfo

de la Revolución, repartir todas las propiedades pertenecientes a los huertistas, responsables del asesinato del presidente Madero, entre los revolucionarios y sus familias y garantizaba a los “indígenas” de todo México, la devolución de las tierras que les habían sido “confiscadas por los bandidos porfiristas”.⁵

En otra entidad federativa, Durango, el gobernador carrancista Pastor Rouaix decretó en octubre de 1913 la expropiación y repartición de diversas haciendas y la repartición de sus ejidos a varios pueblos⁶, hecho que por lo pronto tampoco tuvo verificativo, pero de toda esta serie de proyectos y disposiciones legales que contravenían la intención original del Plan de Guadalupe, el más impactante, porque se le dio al Primer Jefe como un hecho consumado, tuvo lugar en Tamaulipas, muy cerca de la frontera con los Estados Unidos. El general José de la Luz Blanco, Lucio Blanco, en el verano de 1913 “el más afamado caudillo militar de la revolución”⁷, en acuerdo con su entusiasta subalterno el teniente Francisco J. Múgica, michoacano incorporado a la revolución nortea, estudió la manera de ocupar militarmente, fragmentar y repartir entre sus peones, medieros y arrendatarios una hacienda llamada Los Borregos y así lo hizo. En los discursos que con motivo del festivo acontecimiento allí se pronunciaron, se habló del “régimen feudal de la propiedad” que se sufría en México y del “despotismo de las oligarquías criollas”.⁸

Venustiano Carranza reprendió severamente a Blanco y a Múgica por haber actuado sin su autorización y procedido por propia iniciativa en grave desacato a la letra del Plan de Guadalupe, pero como decimos en México, “golpe dado ni dios lo quita”.

El proceso siguió su curso; los meses pasaban, miles de hombres y mujeres engrosaban las filas de la gran rebelión y la mayoría eran campesinos que dejaban casa, familia y vida pacífica con sus propios anhelos de cambio, de mejora, de una vida menos dura, a veces explícitos y a veces no tanto.

El Ejército Libertador del Sur no se sumó al llamado de Venustiano Carranza, pero asedió a la ciudad de México, capital de la República y centro simbólico del poder político desde tiempos anteriores a la Conquista española, por el sur, por el oriente y por el poniente. En todo el espacio geográfico en el que se fueron haciendo presentes el movimiento encabezado por Emiliano Zapata y su Plan de Ayala, al calor de la lucha se produjeron las más profundas transformaciones. Las tierras que las haciendas les habían arrebatado volvieron a manos de sus antiguos poseedores y con ellas el agua, el monte, es decir la tierra no cultivada y la titularidad de los gobiernos municipales.

Una vez derrotado el Ejército Federal en agosto de 1914, como resultado de las victoriosas campañas protagonizadas por las Divisiones nortea, entre ellas en primer lugar por la División del Norte y su comandante Pancho Villa, se celebró en la ciudad de Aguascalientes una Convención de los representantes de la revolución triunfante y allí, por

⁵ Knight, 1996, p.606.

⁶ *Idem.*, p.668.

⁷ Salmerón, 2009, p.160.

⁸ Silva Herzog, 1964, p.220.

primera vez, se puso sobre la mesa la discusión del tema social. En el discurso inaugural de los trabajos el presidente de la mesa directiva dijo: “Esta revolución que tiene muy poco de política, que es eminentemente social (...) no habrá cumplido su obra hasta que hayan desaparecido de nuestros talleres los salarios de hambre (...) Vamos a acabar con el peonaje (...) que el peón, que el obrero sean ciudadanos (...)”⁹

La presencia de una delegación zapatista en una asamblea a la que fue invitada pero que en el fondo no era suya, y en la que se le dio voz pero no derecho a votar, contribuyó poderosamente a radicalizar las posiciones de muchos constitucionalistas sobre el tema agrario, y como se pudo prever desde un principio, fue también escenario de fuertes tensiones políticas y terminó en ruptura, la ruptura entre Venustiano Carranza y el Constitucionalismo y las dirigencias más sobresalientes y representativas del campesinado en armas con sus propios jefes: Francisco Villa y Emiliano Zapata.

Muchas cosas sucedieron a partir de ese momento, mismas que no tenemos espacio para reseñar aquí; para los fines de este trabajo, lo que nos interesa es hacer hincapié en que, aunque al iniciarse las hostilidades entre las dos nuevas facciones, los constitucionalistas debieron replegarse ante la fuerza militar de sus adversarios (que no habrían de tardar mucho en tomar la ofensiva), pronto, en cuestión de días, empezaron a legislar en materia agraria, en parte con el objetivo de socavar las bases sociales de apoyo de los ahora llamados convencionistas, en parte sensibilizados y radicalizados por los intensos casi dos años de lucha, a lo largo de los cuales el campo y sus múltiples problemas se fueron haciendo omnipresentes.

Primero fueron las “Reformas al Plan de Guadalupe” de 12 de diciembre de 1914¹⁰ y después la conocida como “Ley de 6 de enero” de 1915, cuyo enunciado formal es el de “Ley de restitución y dotación de ejidos a los pueblos”.¹¹ En ambos documentos se reconoce la gravedad del problema agrario y la urgencia de llevar la justicia al campo, admitiendo inclusive el derecho, así fuera provisional, de la posesión colectiva de los recursos por parte de quienes así lo habían hecho desde tiempo inmemorial y así habían manifestado su decisión de seguirlo haciendo, incluidas algunas naciones originarias que conservaban su organización tribal.

A lo largo de 1915 los ejércitos campesinos iniciaron su repliegue militar y territorial y perdieron toda posibilidad de imponer su presencia activa en el gran proyecto de reconstrucción del país que estaba por formularse. Quienes lo formularon, lo discutieron, lo redactaron y juraron cumplirlo y hacerlo cumplir fueron sus vencedores, los mismos que ahora enarbolaban y así lo seguirían haciendo durante mucho tiempo, sus emblemáticas banderas.

⁹ Amaya, 1975, p.115-118.

¹⁰ Contreras y Tamayo, 1976, p.146.

¹¹ *Idem.*, p.189.

El Artículo 27

La Revolución Mexicana fue, por principio de cuentas, un movimiento transformador que dio origen al Estado mexicano moderno y que construyó las bases para un crecimiento económico capitalista con los límites impuestos por la justicia social. El momento en el que tan alentador programa, que era la suma y combinación de diversos y encontrados programas y propósitos previamente enunciados, se convirtió en sistema jurídico integral, fue aquel en el cual tuvieron lugar los trabajos del Congreso Constituyente de 1916-1917. A lo largo de dos intensos meses, diciembre de 1916 y enero de 1917, a partir de las propuestas de reforma al Código de 1857 enviadas con ese fin a los legisladores por Venustiano Carranza, se debatió, se votó y finalmente se redactó la Carta Magna reformada que fue jurada el 5 de febrero de 1917.

La convocatoria a la reunión del Constituyente en la ciudad de Querétaro, había sido hecha por Carranza en su carácter de Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, mediante un decreto de fecha 14 de septiembre de 1916. En ella, decía, “a la vez se discutirán en la forma y vía más adecuadas todas las cuestiones que hace tiempo están reclamando solución que satisfaga ampliamente las necesidades públicas, se obtendrá que el régimen legal se implante sobre bases sólidas en tiempo relativamente breve y en términos de tal manera legítimos que nadie se atreva a impugnarlos”.¹²

Los diputados llegaron decididos a traducir en normas legales las experiencias y las acciones que habían protagonizado en lides ideológicas y en campos de batalla. Casi todos defendieron con buena fe sus puntos de vista y a la vez fueron tolerantes con los de sus adversarios políticos aún en el transcurso de las discusiones más acaloradas, porque aquel era el Congreso de los triunfadores; la llamada guerra de facciones entre constitucionalistas y convencionistas, que aún no terminaba pero que se inclinaba clara y decididamente a favor de los primeros desde hacía ya un año y medio, determinó, y no podía ser de otra manera, que ni los villistas ni los zapatistas tuvieran participación ninguna en aquel evento fundacional; cuantiménos los magonistas, precursores de la Revolución, pero cuyas posiciones antiestatistas los habían dejado fuera del proceso prácticamente desde 1911.

Ello no obstante, el Congreso funcionó de manera democrática y libre y en palabras de Arnaldo Córdova, fue: “con la indudable excepción de los soviets de la Rusia revolucionaria que aparecerían poco más de un mes después, la asamblea constituyente más avanzada del mundo”.¹³

Dos fueron los bandos en lo que los diputados se dividieron; el de los “renovadores” o moderados, que representaba el proyecto reformador de Carranza tal como lo había enviado para su discusión, y el de los “radicales” o “jacobinos”, integrado mayoritariamente por jóvenes que habían participado activamente en la lucha armada y que fueron quienes sostuvieron con ardor las grandes propuestas de cambio social.

¹² Rouaix, 1959, p.61.

¹³ Córdova, s/f, p.6.

También tuvo el Constituyente su “pantano”, para seguir usando la terminología de la Asamblea Nacional durante la Revolución Francesa, que fue el que decidió a la postre con su voto, los grandes triunfos parlamentarios de los jacobinos, y hay que decir que entre estos últimos destacó por su vehemente oratoria y por sus convicciones Francisco J. Múgica, ya citado en este artículo como uno de los promotores del primer reparto agrario carrancista. También figuró entre ellos de manera destacada un ideólogo de la cuestión agraria en el pasado y que lo seguiría siendo en el futuro como formulante de la reforma agraria posrevolucionaria: Andrés Molina Enríquez.

Múgica y Enríquez, junto con un grupo del cual formaron parte Pastor Rouaix, Julián Adame, David Pastrana, Porfirio del Castillo y varios más, se encargaron de modificar a fondo la propuesta carrancista de dejar tal como estaba el Artículo 27 Constitucional, cuya letra respondía a los criterios propios del liberalismo clásico, es decir, el derecho prácticamente irrestricto a la propiedad privada. La Comisión argumentó a favor de su decisión de enfrentarse a la disposición del Primer Jefe, que el interés individual debía someterse a los intereses públicos y colectivos.

El verdadero y más determinante motivo de la Revolución estaba sobre la mesa para ser discutido a fondo: la desigual distribución de la propiedad en el campo no sería soslayada por aquellos hombres, que armados con una mística justiciera provocaron una de las grandes rebeliones del Congreso en contra de Venustiano Carranza.

La doctrina que propusieron los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales fue clara y sencilla: la propiedad privada es un derecho natural de las personas en el sentido ilustrado, pero tiene sus normas y su legitimidad especiales. No somos propietarios como Robinson Crusoe en su isla sino porque la sociedad nos lo permite. La Nación, es decir la sociedad, es la propietaria originaria de todos los bienes habidos y por haber en su espacio territorial y marítimo y es ella la que constituye la propiedad privada y le impone sus límites y sus objetivos precisos. Antes que lo privado está lo público, lo social. La Nación reivindica para sí y se reserva ciertos bienes que son de uso de la comunidad y para beneficio de todos: las aguas, las tierras, el subsuelo. De todos esos bienes la Nación puede hacer concesión a los particulares, pero quedando aquellos siempre como de su exclusiva propiedad.

La mayor parte de esos bienes estaban en aquellos momentos en manos privadas y además en muy pocas manos privadas. El Estado, que para ese efecto la Nación designaba como su representante, debía recuperarlos y volverlos a distribuir. Los bienes del subsuelo estaban en su mayor parte en manos de extranjeros; el Estado debía nacionalizarlos y someterlos al nuevo régimen de propiedad.

La Nación declaraba también, por boca de las constituyentes, que en adelante los propietarios privados de tierras serían “superficiarios”, es decir, que lo serían únicamente de la superficie gracias a la concesión que ella hacía en su favor, pero que no tendrían ningún derecho sobre el subsuelo.

También por boca de los constituyentes, que no es preciso recordarlo, eran la representación de la soberanía popular, la Nación deploraba el hecho de que los mexicanos hubieran tenido que llegar al extremo de hacer una revolución y verter tanta sangre para alcanzar tan loables fines, y por ello ordenaba al Estado, su representante, echar a andar cuanto antes la reforma agraria; por ello disponía que de acuerdo con la Ley constitucional y su normativa, se redistribuyera la tierra devolviendo a las antiguas comunidades “de indios” sus terrenos y dotando a todos los núcleos de población del espacio territorial que les fuera necesario. Restitución y dotación fueron las figuras jurídicas que se aplicaron en el proceso de la reforma agraria.

De acuerdo con el Artículo 27 Constitucional se declaraba asimismo, que el desarrollo económico del país era materia del más alto interés público, y en atención a ello se hacía del nuevo Estado revolucionario instrumento rector de dicho desarrollo. La propiedad privada se creaba en concordancia con “las modalidades que dicte el interés público” y como el interés público era el interés de la Nación representada por su aparato político que es el Estado, la propiedad privada podría funcionar para tranquilidad y bien de sus concesionarios sin ningún problema solamente si atendía a dicho interés. El propietario privado concebido como Robinson Crusoe en su isla, dueño absoluto de sus bienes y sin tener que dar cuentas a nadie de lo que hace o deja de hacer con ellos, desapareció del régimen jurídico mexicano.

Los constituyentes pensaron en un Estado que fuera capaz de representar a todos los sectores de la sociedad, pero siempre protegiendo a los más vulnerables; a los que históricamente habían sufrido los efectos de la marginación y del olvido por parte de las autoridades.

Ese fue el espíritu del Artículo 27 tal como fue redactado y tal como fue aprobado en el pleno del Congreso por unanimidad de votos; “La piedra angular del edificio”, en palabras de Adolfo Gilly.¹⁴ A continuación transcribimos algunos de sus párrafos más significativos:

“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 el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.(...)”

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada 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 ese objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios (...) Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente (...) tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. (...)

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos (...) el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

¹⁴ Gilly, 1994, p.179.

Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales (...) las aguas de las lagunas o esteros de las playas; las de los lagos interiores (...) las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura (...)

Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos (...).”

Finalmente, en la decisión de echar atrás los agravios porfirianos contra los campesinos, el 27 Constitucional termina así:

“Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan tenido por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.¹⁵”.

Aquella misma Comisión, por cierto, fue la encargada de redactar un nuevo apartado que se incorporó al texto constitucional bajo el título *Del trabajo y de la previsión social. Artículo 123*, conteniendo los principios imprescindibles de justicia y equidad que deberían regir las relaciones obrero - patronales. Pero ese no es el tema que aquí nos ocupa, ni tampoco lo es el de la educación, que motivó grandes debates en el pleno del Congreso y que como su antecesor de 1857 se encuentra en el Artículo 3º, aunque con los grandes cambios que lo hacen uno de los más definitorios de aquella por múltiples razones notable Carta Magna.

Así fue como los jacobinos fueron quienes finalmente, dieron voz a todos aquellos que habían luchado por las causas sociales y específicamente por la causa campesina a lo largo de décadas, y que habían reivindicado el derecho de los pequeños propietarios y de los pueblos a la tierra. Molina Enríquez estaba físicamente entre ellos, pero también estaban sin estar Wistano Luis Orozco y el gringo John Kenneth Turner con su compañero Lázaro Gutiérrez de Lara, y las sombras de Pancho Villa y su “pobre raza”, como él decía y de Emiliano Zapata, el *calpuleque* de un pueblo de 500 habitantes, transformado en el breve curso de dos años, en el referente imprescindible de los campesinos del centro-sur de México en su afán de volver a disponer de lo que alguna vez había sido suyo y que a la mala les habían arrebatado.

Después de 60 años de inexistencia jurídica, la comunidad, la congregación, la tribu, recuperaban su existencia como sujetos de derecho y después de muchas más décadas de prepotencia, de sentirse, y ser, la reina indiscutible del campo mexicano, la hacienda se veía reducida a su mínima expresión, la de la llamada pequeña propiedad inafectable; la existencia del latifundio porfiriano había llegado a su fin.

Respecto de los bienes del subsuelo, el 9 de noviembre de 1940, faltando solamente tres semanas para que terminara el mandato del Presidente Lázaro Cárdenas, el *Diario Oficial de la Federación* publicó una reforma al Artículo 27 cuyo texto breve pero contundente

¹⁵ Contreras y Tamayo, 1976, p.262-267.

dice: “Imposibilidad constitucional para expedir concesiones tratándose del petróleo y carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.”¹⁶

Con estas pocas palabras, se elevaba a rango constitucional la determinación de cerrar a la iniciativa privada mexicana o extranjera, la posibilidad de hacer negocios con bienes no renovables, mismos que deberían ser utilizados para impulsar el desarrollo económico del país y la elevación del nivel de vida de sus habitantes. El Artículo 27 llegaba a su expresión más radical.

De manera explícita el proyecto agrario de los liberales del siglo XIX volvía por sus fueros por lo que hace a su defensa a ultranza de la pequeña propiedad, pero la Revolución fue mucho más atrás al encontrar, en su legitimidad histórica, argumentos para resucitar legalmente las formas de posesión y usufructo de la tierra ya condenadas a muerte por los propios liberales.

Demoliendo a fuerza de oratoria y de tinta y papel los cimientos echados a lo largo de un siglo para construir en México una sociedad limpia de cualquier resabio precapitalista y cuando finalmente parecía haberse logrado el propósito, en el lapso de seis años (en tiempos de revolución la historia transita a gran velocidad), todo aquel andamiaje que ciertamente respondía al modelo que los tiempos imponían y que había sido tan dificultosamente construido por los mexicanos en su afán de modernizarse, fue puesto en tela de juicio. Los victoriosos dirigentes de la nueva era pusieron límites estrictos al derecho de propiedad, dieron nueva vida legal al pueblo tradicional cuyo patrimonio sería nuevamente inalienable e imprescriptible, refrendaron las disposiciones de la Reforma liberal de dar a “las iglesias” trato de asociaciones privadas, y en lo que fue sin duda la más notable hazaña jurídica de todas las realizadas por ellos, reintegraron a la Nación mexicana la propiedad original de todos sus recursos. Los derechos del Monarca de los tiempos en que fuimos parte del Imperio español pasaron limpiamente a la Nación que se había independizado hacía poquito más de un siglo. La jurisprudencia indiana se metamorfoseó en una Constitución radical, la más radical del mundo en la fecha en que fue jurada.

Por todo ello puede decirse que el movimiento revolucionario mexicano fue simultáneamente transformador y restaurador, y Molina Enríquez fue quien mejor lo expresó al señalar que la Constitución de 1917 “...fue inspirada a la vez, por el más desapasionado discernimiento de nuestros antecedentes históricos y por el más exacto conocimiento de la realidad de nuestras condiciones sociales”.¹⁷ Un círculo histórico se había cerrado.

Epílogo

A partir de 1992 se dieron los pasos decisivos (otros, más tímidos, se habían dado antes), para romper aquel círculo.

¹⁶ *La Constitución del pueblo mexicano*, 2006, p.83

¹⁷ González, 2008, p.71.

En el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de enero de dicho año se decía: “Con el propósito fundamental de dar certidumbre jurídica en el campo, se dio final al reparto agrario”, pero además se establecía: “el derecho de los ejidatarios sobre sus parcelas y de los comuneros sobre la tierra y los facultados para decidir sobre las condiciones que más les convengan para el aprovechamiento de sus recursos productivos”, lo cual, en buen romance, significó la libertad para vender la parcela familiar, cuyo disfrute hasta entonces había sido inalienable e imprescriptible. A continuación, la reforma estableció las reglas “de adquisición de terrenos rústicos por parte de sociedades mercantiles por acciones (...)”.¹⁸

Ahora acaban de romperlo definitivamente quienes nos gobiernan, al abandonar toda responsabilidad colectiva y patrimonial. Ahora los bienes de todos se ofrecen impunemente al mejor postor. Estamos de nuevo en manos de la más ambiciosa e inescrupulosa oligarquía. Con tal finalidad, el Artículo 27 Constitucional fue reformado el día 12 de diciembre de 2013.

En su párrafo medular, el texto aprobado por la mayoría de los diputados federales y por la mayor parte de las legislaturas de los Estados empieza con una reafirmación histórica:

“Tratándose del petróleo y los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones”, pero este enunciado sólo intenta encubrir la verdadera intención de la reforma, que consiste en ofrecer el patrimonio de todos los mexicanos al capital privado nacional y extranjero, sabiéndose de antemano que será éste último el que mayoritariamente invertirá en los pingües negocios de la exploración, la extracción y la refinación del *oro negro*. Lleva 76 años esperando el momento; espera desde el 18 de marzo de 1938, cuando el presidente Lázaro Cárdenas decretó, con la Constitución en la mano, que los bienes del subsuelo que las Compañías estadounidenses, británicas y holandesas explotaban sin dejarle a México más que salarios de hambre, habían vuelto a control de la Nación para beneficio de todos. El párrafo continúa diciendo:

“Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares (...) Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares...”¹⁹”

“La mayoría de los países no incluyen sus reservas en rondas de licitación. Esto hará muy atractivas a las rondas mexicanas”, declaró la subsecretaria de Hidrocarburos de la Secretaría de Energía, Lourdes Melgar al *Financial Times* el 26 de marzo pasado.²⁰

¹⁸ *La Constitución del pueblo mexicano*, 2006, p.86.

¹⁹ “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2013, p.2.

²⁰ *La Jornada*, 28 de marzo de 2014.

Con esto México entra en una etapa oscura y terrible de su historia, porque la Constitución no es una norma cualquiera, es un pacto, es el acuerdo popular del cual emana un ordenamiento democrático y un sistema de administración de justicia, cuyo objetivo es el bienestar de los integrantes de la sociedad que conforman la Nación. Con el desmantelamiento de sus principios básicos, el más definitorio de los cuales es el 27 Constitucional, el pacto deja de serlo porque se ha quedado sin sustancia.

Hoy ya no podemos hablar de un régimen popular y social emanado de la Constitución, que fue la expresión jurídica del movimiento revolucionario de 1910-1917, porque hoy se instituyen antiguos y nuevos privilegios para disfrute de las modernas oligarquías, más rapaces y más depredadoras del patrimonio común, que aquellas a las que la Revolución mexicana enfrentó y derrotó. El pacto en que se cimentó el Estado mexicano del siglo XX agoniza. El Estado ha cedido el control del espacio y sus recursos de nueva cuenta a los particulares, y las consecuencias de ello son impredecibles. Los augurios no son nada buenos: mayor polarización de la riqueza y la pobreza, tensiones sociales y violencia.

En lugar del régimen emanado de la Revolución, lo que hoy tenemos es un régimen plutocrático; el régimen de los ricos más ricos impuesto a la población de un país en el que el 50% de la gente vive en la raya o por debajo del nivel de la pobreza. Pobre México.

Bibliografía

AMAYA C., Luis Fernando. *La Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes. 1914-1916*. México: Editorial Trillas. 1975.

CARBÓ Margarita. El proyecto agrario de los liberales en *XXVIII Jornadas de Historia de Occidente. El mundo de Benito Juárez*. México, Centro de Estudios de la Revolución Mexicana, A.C. 2006. pp.21-28

CONTRERAS, Mario y Jesús Tamayo (Coordinadores). *Antología. México en el siglo XX. 1913-1920*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976.

CÓRDOVA, Arnaldo, “La lucha de tendencias en el Constituyente de 1917”, Trabajo mecanuscrito, s/f.

Diario Oficial de la Federación, México, 20 de diciembre de 2013.

GILLY, Adolfo, *El cardenismo, una utopía mexicana*, México, Cal y Arena. 1994.

GONZÁLEZ, María del Refugio. Los nuevos comienzos en la historia del derecho en México. Revoluciones y reformas (1810-1917), en *XXIX Jornadas de Historia de Occidente. México y sus constituciones: visiones en conflicto*. México, Centro de Estudios de la Revolución Mexicana, A.C. 2008, pp.63-78

KNIGHT, Alan. *La Revolución mexicana. Del porfiriato al nuevo orden constitucional*. México, Grijalbo. 1996.

La Constitución del pueblo mexicano. México, Cámara de Diputados. LIX Legislatura/Miguel Ángel Porrúa. 2006.

La Jornada, México, D.F. 28 de marzo de 2014.

MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés. *Los grandes problemas nacionales*, México, Problemas agrícolas e industriales de México, N° 1, vol. V. 1953.

OROZCO, Wistano Luis. *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos.* México: Imprenta de El Tiempo. 1895.

ROUAIX, Pastor. *Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución política de 1917.* México, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1959.

SALMERÓN, Pedro. *Los carrancistas. La historia nunca contada del victorioso ejército del Noroeste*, México, Editorial Planeta, 2009.

SILVA HERZOG, Jesús. *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*, México, Fondo de Cultura Económica. 1964.

TURNER, John Kenneth, *México bárbaro*, México, Problemas agrícolas e industriales de México, N° 2, vol.VII. 1955.