

EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 5 DE FEBRERO DE 1917

THE CONSTITUTIONAL ARTICLE 27 AT THE CONSTITUTION
OF 1917

Manuel RUIZ DAZA*

RESUMEN: México ha enfrentado problemas agrarios a lo largo de su historia. Desde el reparto de las tierras descubiertas en 1492, que no tiene justificación, pasando por el injusto acaparamiento de tierras durante el virreinato, hasta la conformación de enormes latifundios en el siglo XIX y durante el Porfiriato. La Revolución Mexicana engendró el artículo 27 constitucional que restituyó tierras a los poblados despojados y creó los ejidos dotándolos de tierras para beneficiar a los pobres. Nace así el Derecho Social Agrario.

PALABRAS CLAVES: Tierra; Zapata; Plan de Ayala; Ley de 6 de enero de 1915; artículo 27 constitucional original.

ABSTRACT: Mexico has faced agrarian problems throughout its history. From the distribution of land discovered in 1492, which has no justification, through the unjust land hoarding during the viceroyalty, to the formation of large estates in the nineteenth century and during the Porfiriato. The Mexican Revolution engendered the article 27 constitutional that restored lands to the divested peoples of them and created ejidos endowing them land to benefit the poor. The Agrarian Social Law was born.

KEYWORDS: Land; Zapata; Plan de Ayala; Law of January 6, 1915; Original Article 27 constitutional.

* Maestro de Derecho Agrario y Director del Seminario de Derecho Agrario de la UNAM. Contacto: <periodismo_profesional@yahoo.com.mx>.

Fecha de recepción 23 de octubre de 2016, fecha de aprobación para su publicación 23 de febrero de 2017.

Para empezar haré breves referencias históricas para tener una visión más o menos clara de los problemas agrarios viejos y nuevos que se dieron en el Estado mexicano desde antes de la conquista por los españoles.

Desde antes de la conquista por los españoles, el rey mexica Moctezuma Ilhuicamina (quinto rey, *circa* 1437) conquistó 33 pueblos del hoy Estado de Morelos y los sujetó al señorío de México. Anenecuilco se hallaba sujeto a Guastepec, uno de los 33 pueblos conquistados por Moctezuma Ilhuicamina. El dato lo aporta el *Códice Mendocino* en la lámina de la foja 24v., una de las dos láminas con los 26 pueblos sujetos a Guastepec que tributaban a Tenochtitlan¹ Posteriormente, después de la conquista, los altos e influyentes funcionarios de aquel entonces, clérigos y políticos, consumada la Conquista de Cortés, realizaron toda clase de despojos de tierras y aguas de los apantles en contra de los pueblos originarios. Celeberrimos son los despojos que llevó a cabo la hacienda de El Hospital que privó totalmente de sus tierras al pueblo de Ahuehuepan; la hacienda de Mapaztlán y el mayorazgo de Salgado le disputaron por mucho tiempo el fundo legal al pueblo de Anenecuilco. El proceso judicial, iniciado en el siglo XVIII contra la Hacienda de Mapaztlán y el Mayorazgo de Salgado, quedó suspendido el 10 de noviembre de 1810.² Otros muchos pueblos fueron destruidos y desaparecidos por la codicia y voracidad de las haciendas, como los pueblos de Olin-tepec y Xochimilcatzingo. En el libro *Derecho Agrario*, que escribí, doy cuenta de las haciendas azucareras que John Womack Jr. cita en su libro *Zapata y la Revolución Mexicana*(Apéndice A).

¹ Códice Mendoza, f- 24 r. y v.

² SOTELO INCLÁN, Jesús, pp. 117, 184, 185, 188.

Haremos y daremos unas cuantas pinceladas sobre Zapata para conocer sus raíces y entender después esa voluntad férrea que no se dobló ante nadie y menos traicionó la causa campesina de los hombres del sur que lo acompañaron en su lucha revolucionaria. Ciertamente, sacudió las bases de la estructura política y agraria de México, gracias al triunfo de sus ideales. Figura grande en nuestra historia patria, en el continente americano y con resonancia estruendosa en el mundo entero. Nace en Anenecuilco, Estado de Morelos, el 8 de agosto de 1879, pueblo pequeño con pocos habitantes; en el año de 1909, Anenecuilco tenía menos de 400. Su padre se llamó Gabriel Zapata, su mamá Cleofas Salazar. Fue el noveno hijo de diez que engendra el matrimonio. A los diecisiete años de edad quedó huérfano de padre y madre. La familia era pobre y Emiliano tuvo que trabajar desde pequeño. A los 9 años de edad “vió derribar las huertas y las casas del barrio de Olaque”; “vió llorar a su padre frente a la enorme injusticia” y en el diálogo entre padre e hijo, que cita Jesús Sotelo Inclán, pregunta Emiliano: —“Padre, ¿por qué llora?”—“Porque nos quitan las tierras.” —“¿Quiénes?” —“Los amos.” —“¿Y por qué no pelean contra ellos?”—“Porque son poderosos.”—“Pues cuando yo sea grande haré que las devuelvan.” Este diálogo nos da el hecho que marcó la vida del Caudillo del Sur. Ver derribar las huertas, las casas del barrio de Olaque, ver llorar a su padre y oír que porque “les quitan las tierras”, penetró hondamente en su corazón de niño de 9 años, se grabó intensamente en su memoria, y años más tarde, hombre crecido y maduro, vio a los campesinos explotados por los poderosos y aceró su voluntad para liberarlos de la explotación de los amos.³

Emiliano aprendió a leer en su pueblo por la enseñanza de maestros lugareños. El Consejo de Ancianos de Anenecuilco, en número de cuatro, convocó a una junta para elegir a un hombre en plena madurez para que guiara los destinos del pueblo. Fue el

³ *Ibidem*, p. 426.

Presidente del Consejo José Merino, de más de setenta años de edad, quien habló. La junta se realizó “la tarde del domingo, 12 de septiembre de 1909”. Bartolo Parral propuso a Emiliano Zapata y éste propuso a Bartolo Parral. “Zapata ganó fácilmente”.⁴ Los miembros del Consejo le encargaron los documentos que guardaban. Frisaba los treinta años de edad. El gobierno del Estado de Morelos promulgó una nueva ley de bienes raíces nefasta para los campesinos. Zapata se concentró entonces con ahínco en defender los intereses de los pueblos y de los campesinos. Fue buen domador de caballos y auténtico charro de lujo, que en las fiestas pueblerinas lucía sus excelentes caballos, sus finas monturas plateadas, “vestido él de punta a punta de blanco”. Cuando Francisco Madero se levantó en armas con su *Plan de San Luis Potosí* y en contra de Porfirio Díaz, fue comisionado Pablo Torres Burgos para entrevistarse en San Antonio, Texas, EUA, con Madero. Éste lo designó “jefe del maderismo” en el Estado de Morelos. Fue fusilado por las fuerzas federales en el año de 1911. Zapata apoyó a Madero porque en el *Plan de San Luis Potosí*, artículo tercero, prometió, en justicia, restituir “a sus antiguos poseedores” los terrenos de que fueron despojados de modo arbitrario y “abusando de la Ley de terrenos baldíos”. Los campesinos despojados eran pequeños propietarios o poseedores de sus tierras. Los abusos los cometieron la Secretaría de Fomento, como también los “fallos de los Tribunales de la República”. Madero recalca en su *Plan*, punto tercero, que la adquisición de tierras fue “inmoral”. En su caso, los herederos de los terrenos adquiridos de “un modo tan inmoral” los restituirán a los primitivos propietarios, a quienes pagarán, además, “una indemnización por los perjuicios recibidos”. Madero no cumplió en lo más mínimo con el ofrecimiento agrario de su *Plan*. Por el contrario, traicionó a los campesinos cuando firmó los *Tratados de Ciudad Juárez* del 21 de mayo de 1911 con los representantes gobiernistas de Porfirio Díaz. Zapata ni aceptó

⁴ Cfr. *Ibidem*, pp. 495-498.

los *Tratados de Ciudad Juárez* ni aceptó tampoco que se desarmara a las fuerzas zapatistas según lo convenido en los *Tratados*.

Madero asume la Presidencia de la República, después de ganar las elecciones, el 6 de noviembre de 1911. Zapata ya no tuvo confianza en Madero. Éste le pidió a Zapata que se rindiera incondicionalmente. Zapata rompió con Madero. Prepara y redacta su *Plan de Ayala*, con el apoyo del maestro rural Otilio Montaña, en la sierra de Ayoxustla, Estado de Puebla, con fecha 25 de noviembre de 1911, y se proclama en la Villa de Ayala, el 28 de noviembre del mismo año, en el Estado de Morelos. Emociona leer en qué situación se redactó el *Plan de Ayala*: En el interior de un jacal, sobre una pequeña mesa rústica de madera se firmó el Plan, previa lectura de Otilio Montaña. Pero antes se oyó el grito de Zapata: “Esos que no tengan miedo que pasen a firmar”. El párroco de Huautla con su máquina de escribir sacó algunas copias al carbón del *Plan* citado. Se juró defender el *Plan de Ayala*, que fue firmado por los campesinos que seguían a Zapata.

Con el *Plan de Ayala* respondió Zapata a la perfidia y mala fe en contra de los enemigos de la lucha revolucionaria en beneficio de los campesinos. Los ataques en la prensa eran acres y violentos en contra del Atila del Sur; respondió también al Presidente Madero quien le ofrecía fuertes cantidades de dinero y una vida cómoda para que abandonara la causa agraria y se rindiera. Madero silenció el problema agrario en los *Tratados de Ciudad Juárez*. Zapata, en cumplimiento de su *Plan de Ayala*, repartió tierras el 30 de abril de 1912 en Ixcamilco y Jolalpan, Estado de Puebla. Así actuó de inmediato la Junta Revolucionaria presidida por el General Emiliano Zapata.

Mal hacen aquellos intelectuales o semi-intelectuales que critican la redacción y estilo rudo del *Plan de Ayala*. Algunos manifiestan que tiene párrafos confusos. El lenguaje escrito es signo del lenguaje oral. Se escribe como se habla. Sale sobrando

entonces la gramática: la sintaxis y la ortografía. Pero en el *Plan de Ayala* hay orden y ortografía. Cuánta exigencia para los campesinos de aquel entonces, cuando hoy precisamente hay altos funcionarios que no saben ni leer ni hablar y que no han leído más que dos libros. Nos vamos a referir solamente a la esencia agrarista del *Plan de Ayala*. Silenciamos todo lo demás, porque lo barrió la Revolución. Habría que usar nuevos términos para los nuevos retratos de los traidores a los principios de la Revolución de 1910.

6° Como parte adicional del Plan que invocamos hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques á la sombra de la tiranía y de la justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus Títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo á todo trance, con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derechos á ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

7° En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no són mas dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse á la industria o á la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios á los poderosos propietarios de ellos, á fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos ó campos de sembradura ó de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

En el punto 6° citado del *Plan de Ayala* resalta el fundamento de lo que se conoció después como restitución de tierras, montes y aguas. Acción primera y raíz del movimiento agrario, pues se devolvieron o restituyeron a los pueblos y ciudadanos, en forma legal, las tierras, montes y aguas de que fueron despojados “a la sombra de la tiranía y de la justicia venal” por los hacenda-

dos, científicos o caciques y por toda clase de opresores. Y en el punto 7° del *Plan de Ayala* se complementa el programa agrario que recogieron tanto la Constitución del 5 de febrero de 1917, como todas las leyes y reglamentos agrarios que precisaron, perfeccionaron, llenaron lagunas, e integraron un cuerpo casi único en el mundo, de legislación y codificación agraria en México. Se puede leer la historia antigua de los Estados o imperios pasados, y no se encontrará un cuerpo tal de leyes agrarias en favor de los campesinos. Hay, sí, legislación parcial que tocó el problema a fondo como nos lo dicen y recuerdan las voces de Fidón de Corinto (siglo IX a.C.), Faleas de Calcedonia, Licurgo en Esparta, Rómulo el cofundador de Roma, Numa Pompilio, Plinio el Viejo, las leyes agrarias de Espurio Casio, Espurio Melio, Manlio Capitolino, Licinio Stolo, Tiberio Graco, Marco Antonio, quien integró el Triunvirato con Lépido y Octavio. También nos llegan las voces de pocos hombres visionarios de los pueblos aborígenes de lo que hoy es la República Mexicana. Sólo recuerdo datos que nos trae Fernando de Alva Ixtlilxóchitl en su *Historia Chichimeca* de los repartos de tierras hechos por Xólotl y Techotlalatzinantes del descubrimiento del “nuevo mundo”. Se siente profunda tristeza que otros tantos datos relevantes históricos de nuestro pasado se hayan perdido para siempre.

Y en el punto 7°, el *Plan de Ayala* menciona los ejidos. La Revolución mexicana hasta el año de 1992 concedió o dotó de tierras de sembradura o de labor a cerca de 29 mil núcleos de población ejidal. Estas tierras de labor comprendieron las de riego, las de humedad de primera y de segunda, las tierras de temporal, las de agostadero de buena calidad, las de agostadero de mala calidad o en terrenos áridos. En estos últimos ejidos se logró su cultivo gracias a las inversiones de trabajo y capital con apoyo del gobierno. Las tierras afectadas en primer lugar fueron los grandes latifundios abiertos o simulados de pequeña propiedad; las extensiones de tierras rústicas que excedieron los límites de la pequeña propiedad; las pequeñas propiedades

agrícolas o ganaderas que habían permanecido sin explotación por dos años consecutivos y sin causa justificada; se afectaron también los terrenos de la federación, de los Estados, de los municipios; los terrenos nacionales y los baldíos, previa declaración legal de nacionales. Podemos decir que la tierra legalmente afectable en el país se entregó a los campesinos. En los ejidos están comprendidos los nuevos centros de población ejidal y las ampliaciones de tierras entregadas. Los nuevos centros de población ejidal pueden entenderse como una forma de colonización, pues se llevaron campesinos sin tierra, de un lugar a otro, incluyendo de un estado a otro. A tales campesinos sin tierra se les dotó con tierras de buena calidad y agua suficiente. El Estado mexicano los apoyó para que estos nuevos centros de población ejidal (algún tiempo llamados agrícolas) contaran con las obras de infraestructura económica y la asistencia técnica y social necesaria para su sostenimiento y desarrollo. Los gobiernos revolucionarios pusieron tanto empeño en el cumplimiento del programa agrario zapatista, que “declararon de interés público la elaboración y ejecución de planes regionales para la creación de nuevos centros de población”. Me viene a la memoria el nuevo centro de población “Ley Federal de Reforma Agraria” creado en el municipio de Champotón, Estado de Campeche (lugar de la mala pelea, según los conquistadores), que benefició a más de 300 campesinos oriundos de Michoacán. La reforma agraria también comprendió y atendió y resolvió los conflictos de linderos entre comunidades indígenas, y aquellos que no presentaron conflictos. Las acciones agrarias que se activaron —quiero dejar constancia precisa de ellas— se llamaron: a) de Reconocimiento y confirmación de bienes comunales, que operaba cuando la comunidad tenía títulos auténticos, que se le reconocían, y se le confirmaba la posesión; y b) Confirmación y titulación de bienes comunales, cuando la comunidad tenía solo la posesión inmemorial, quieta, pacífica y pública, misma que se le confirma y se le titula, porque carecía de título. La Resolución Presiden-

cial respectiva tenía y tiene la validez de título.

Los fundos legales, que previó Zapata, merecen trato especial. Si defendió a muerte el fundo legal de Anenecuilco, su tierra; si vio en su región cómo los hacendados del Virreinato se apoderaban y despojaban a los pueblos de sus fundos; si supo cómo desaparecieron, incluso, pueblos enteros en varias regiones de la República Mexicana porque las haciendas, para ampliarse, se tragaban fundos y tierras de los pueblos aborígenes; si Zapata sufrió las injusticias de los hacendados que les robaban el agua para sus cañaverales, entonces, con plena convicción revolucionaria, estampó en su *Plan de Ayala* que los pueblos y ciudades de México “obtengan” fundos legales. El fundo legal o casco del pueblo sirve de asiento a su población. Las leyes del Virreinato limitaron los fundos legales de los pueblos para obtener mayores extensiones de tierras. Aún en nuestros días se presentan problemas en los pueblos indígenas o no indígenas de México. Incluso, hay algunos que no tienen señalado en ningún plano el fundo legal de la época colonial ni descritos sus linderos. En materia ejidal se tuvo la necesidad de desincorporar parte de la tierra ejidal, para constituir allí el fundo del poblado ejidal. En otros casos, los pueblos aborígenes carecen aún de fundo legal: el caserío está disperso, las resoluciones presidenciales no los delimitaron con apego a la realidad cuando de facto existen o bien las autoridades locales no se han preocupado de esta situación anormal en que viven muchas comunidades indígenas. Se debe actuar con cuidado y mucha prudencia en la solución de estos problemas oyendo a todos los pobladores para evitar injusticias. Aquí cabría señalar que muchos empleados del Departamento Agrario o del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización o de la Secretaría de la Reforma Agraria actuaron a espaldas de los habitantes de los pueblos abusando de la ignorancia de éstos. Sólo el Presidente Manuel Ávila Camacho tuvo conciencia al dejar resueltos muchos de los problemas citados. La reforma agraria resolvió casi en su totalidad los problemas de las tierras

rústicas, que estaban fuera de las leyes agrarias; pero cierto, se cometieron injusticias por descuido o revancha política o codicia y mala fe de los solicitantes de tierras o de los servidores públicos. Los fundos legales de los ejidos y de nuevos centros de población ejidal son lo suficientemente grandes para que cada hogar campesino pudiera tener no sólo su casa, sino las aves de corral y animales domésticos, y todo tipo de frutales según los climas y poder sembrar también vegetales. Humana, más humana esta disposición que las anteriores vigentes en el Virreinato o que las mismas disposiciones revolucionarias antes de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Antes de seguir adelante, conviene citar algunos pocos datos históricos del periodo revolucionario para entender mejor las reformas agrarias zapatistas. Parcas, muy parcas, las propuestas agrarias de Madero en su *Plan de San Luis Potosí*. Sólo prometió “revisar” los acuerdos de la Secretaría de Fomento, de las disposiciones dictadas por la misma y revisar también los fallos de los Tribunales de la República. Lo anterior para “restituir en justicia a sus antiguos poseedores o bien propietarios los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario”. Otra limitante de la propuesta agraria de Madero fue considerar sólo los despojos que se cometieron por “abuso de la Ley de Terrenos Baldíos”. Carranza, político experimentado, llegó a más. En la prensa de aquel entonces consta que se oponía a la distribución y dotación de tierras; tenemos, además, los testimonios del general Francisco J. Múgica y de Lucio Blanco. Sin embargo, se trasladó a Veracruz, donde emitió el Decreto de 12 de diciembre de 1914, en que fija los principios políticos, sociales, y las leyes, disposiciones y las medidas económicas necesarias para atender y satisfacer las necesidades del país.⁵ Traía ya en mente su Programa de Gobierno Pre-Constitucional que anunció en la

⁵ “Decreto declarando subsistente el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 y lo adiciona con lo que la Revolución promete para su triunfo”, en Fabila, Manuel, pp. 254-258.

convención militar celebrada en la Ciudad de México (Palacio Nacional). Previene que “el Congreso de la Unión electo..., las ratifique, enmiende o complemente y para que eleve a preceptos constitucionales aquellas que deben tener dicho carácter, antes de que se restablezca el orden constitucional...”. Venustiano Carranza aprovechó rápidamente la oportunidad que le ofrecía la Revolución para expedir la Ley de 6 de enero de 1915, con base en el artículo 2° del Decreto del 12 de diciembre de 1914. Tal artículo 2° prescribió: “El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados (...)”, “legislación para mejorar la condición del peón rural (...)”; “revisión de las leyes relativas a la explotación de (...) aguas, bosques y demás recursos naturales del país”; “reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República y, en general, todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley”. El artículo 3° del citado Decreto de 12 de diciembre de 1914 también prescribe que “el Jefe de la Revolución, queda expresamente autorizado (...) para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública, que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos”, esto, “para poder llevar a cabo la obra de reformas a que se refiere el artículo anterior”, esto es, el 2° artículo ya citado.

La Ley de 6 de enero de 1915 se expidió en el puerto de Veracruz, por Venustiano Carranza con base —repito— en el

artículo 2º del Decreto de 12 de diciembre de 1914. Fue redactada por Luis Cabrera.

Sintetizo la Ley. Considerandos: Hay malestar en los poblados agrícolas por los despojos de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento concedidos por el gobierno colonial. Se pretextó cumplir la Ley del 25 de junio de 1856, que ordenó la división de las tierras comunales y reducirlas a propiedad privada; que “las tierras quedaron en poder de unos cuantos especuladores”; que multitud de poblados —congregaciones, comunidades, rancherías—y pueblos indígenas, que poseían tierras en común, e indivisas, sufrieron igual suerte, incluyendo aguas y montes; que los despojos de tierras referidos se hicieron, además, por enajenaciones efectuadas por las autoridades políticas contraviniendo las leyes citadas y “por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministerios Fomento y Hacienda”, y que también se realizaron los despojos so pretexto de apeos y deslindes favoreciendo a los que hacían “denuncias” de excedencias o demasías y a las llamadas compañías deslindadoras; que los pueblos y comunidades carecían de personalidad jurídica para reclamar toda clase de despojos e invasiones de sus tierras conforme con el artículo 27 de la Constitución Federal y que por eso resultaban burlados sus derechos en los litigios que promovieron; los síndicos municipales tenían la facultad de reclamar y defender los bienes comunales, según la Ley de Terrenos Baldíos, cuando los terrenos comunales se confundían con los terrenos baldíos, pero tal facultad legal resultaba “ilusoria” ya que los síndicos no cumplían con su cometido porque también los jefes políticos y los gobernadores de los Estados “estuvieron casi siempre interesados en que se consumasen las expoliaciones de los terrenos de que se trata”. Que al ser despojados (“privados”, dice Cabrera) todos los pueblos indígenas de sus tierras, aguas y montes, pasaron a la condición de “miseria, abyección y esclavitud de hecho”, en que viven, al “alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes”. Al inicio de

este párrafo o considerando (5°), Luis Cabrera reconoce que los pueblos indígenas fueron privados de sus tierras, aguas y montes, así como también las congregaciones y comunidades, de sus terrenos indivisos, “que el gobierno colonial les concedió”, concentrándose así toda “la propiedad rural del resto del país en pocas manos”. Quiero recordar en este párrafo, en que se dice que el gobierno colonial “les concedió”, las palabras textuales de Ixtlilxóchitl al responder al conquistador: “Cortés le dijo a Ixtlilxóchitl que le daba en nombre del emperador, para él y sus descendientes, tres provincias, que eran Otumba, con treinta y tres pueblos, Itziuhcáhuac, con otros tantos, que cae hacia la parte del Pánuco, y Cholula, con ciertos pueblos. Ixtlilxóchitl le respondió que lo que le daban era suyo y de sus pasados y que no se lo habían quitado a nadie para que el emperador le hiciese merced (...). Cortés, viendo que respondía la verdad, calló y no le repitió más”. Reitero mi convicción: Los pueblos originarios a los que subyugó Cortés fueron despojados de sus tierras, aguas y montes, de las riquezas del subsuelo, con “horribles crueldades de los conquistadores de México y de los indios que los auxiliaron para subyugarlos a la Corona de Castilla” (como llamó Carlos María de Bustamante, en 1829, las *Memorias* escritas por don Fernando de Alva Ixtlilxuchitl). El gobierno colonial, pues, concedió lo que no era suyo. Conquista y despojo no están justificados ni por ley humana ni divina. Alejandro VI, Papa, no tuvo ni tienen los sucesores poder ni jurisdicción alguna para repartir tierras; el reino que manejan no es de este mundo. No necesito repetir las palabras del Fundador del Cristianismo; tampoco Tenochtitlán había cometido alguna injuria a España. Ésta, pues, realizó una guerra injusta. Despojó de tierras y cometió crímenes de lesa humanidad. Volviendo al párrafo considerando 5° de Luis Cabrera, se nota que no estudió a fondo la legitimidad o no del reparto de tierras a España y Portugal, como tampoco conoció la historia antigua, por lo menos, de México, obligado como estaba un pensador y escritor de su talla. Continúo con

el 6° párrafo (considerando) de la Ley de 6 de enero de 1915. Sintetizo: Se palpa la necesidad de restituir las tierras despojadas a los pueblos, “como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres”. En el párrafo 7° (considerando) Luis Cabrera anuncia los posibles casos y causas en que no proceda la restitución de tierras a los pueblos despojados (extravíos de títulos, deficiencia de los mismos, imposibilidad de identificar los terrenos o de fijar la extensión precisa de ellos) o por cualquier otra causa (como que la enajenación de las tierras de los pueblos se haya hecho legalmente), por lo que conviene buscar otra solución. Cabrera apunta en el párrafo 8° (considerando) que la dotación de tierras a los poblados que carezcan de tierras se haga mediante la expropiación. Se debe facultar a las autoridades militares superiores para que operen “en cada lugar”. En el párrafo 9° (considerando) admite que tanto restituciones como dotaciones “no tratan de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes”, como también que la propiedad de las tierras devueltas o dotadas “no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias” para evitar nuevos acaparamientos (“particularmente” por parte de “extranjeros”), como sucedió con los ejidos y fundos legales de los pueblos a raíz de la revolución de Ayutla.

El primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República y Jefe de la Revolución, Venustiano Carranza, expidió la Ley Agraria de 6 de enero de 1915 en la Heroica Veracruz.

Los artículos de la Ley Agraria de 6 de enero de 1915 son doce. El 1° declara nulas: “I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades” que hicieron “los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad local”,

contraviniendo “la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas”; “II. Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad Federal, desde el 1º de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y III.- Todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras, autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades”. Artículo 2º: La división o reparto hecho “legítimamente por los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes”. Artículo 3º (sintetizo): Se prescribe la dotación de tierras suficientes cuando los pueblos carezcan de las mismas y no proceda la restitución; se señala que las tierras dotadas sean colindantes con los pueblos beneficiados; que el Gobierno Nacional hará la expropiación. Así estimó Cabrera la “reconstitución” de los ejidos coloniales. Artículo 4º: Por este artículo se crean las autoridades agrarias: la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias, una para cada Estado o territorio de la República, los Comités Particulares Ejecutivos para cada Estado; el artículo 5º prescribe que los Comités Particulares Ejecutivos dependen de las Comisiones Locales, y que éstas estarán subordinadas a la Comisión Nacional Agraria. Por el artículo 6º se crea un procedimiento sencillo pero básico para el trámite de las solicitudes de restitución o de dotación de tierras, según el caso, solicitudes que se presentarán ante los Gobernadores y, en

los territorios y Distrito Federal, ante sus autoridades políticas superiores, e incluso tales solicitudes se presentarán ante los jefes militares autorizados por el Encargado del Poder Ejecutivo por falta de comunicación o por estado de guerra. Artículo 7º: La autoridad respectiva oír el parecer de la Comisión Local Agraria y, con base en las constancias procesales, resolverá si procede o no la restitución o dotación de tierras; el Comité Particular Ejecutivo, previa identificación, deslinde y medición, hace la entrega provisional de las tierras a los interesados. Artículo 8º: Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares son provisionales, pero serán ejecutadas “enseguida” por el Comité Particular Ejecutivo, y el expediente lo remitirá a la Comisión Local Agraria y ésta lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria. Artículo 9: La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones provisionales dictadas por los gobernadores o jefes militares, y el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación sancionará las restituciones o dotaciones, expidiendo los títulos respectivos. El artículo 10 regula que los afectados pueden ocurrir ante los tribunales “a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término ninguna reclamación será admitida”; si el interesado reclama contra restituciones y obtiene resolución judicial en su favor, sólo tiene derecho a que el gobierno le otorgue la indemnización correspondiente; el mismo término se aplica a los propietarios expropiados por dotaciones cuando reclamen la indemnización respectiva. Artículo 11: Los terrenos restituidos o dotados a los pueblos los disfrutarán en común en tanto se expida la Ley Reglamentaria que determine su división entre los vecinos de los pueblos beneficiados. Artículo 12: Los Gobernadores de los Estados o los jefes militares de cada región autorizados por el encargado del Poder Ejecutivo de la República, nombrarán la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos. Transitorio: “Esta ley comenzará a regir

desde la fecha de su publicación. Mientras no concluya la actual guerra civil, las autoridades militares harán publicar y pregonar la presente ley en cada una de las plazas o lugares que fueren ocupando”. “Constitución y Reformas.— H. Veracruz, enero seis de mil novecientos quince.— V. Carranza. Rúbrica.” En otra parte dije: ya tiene, pues, el país una estructura jurídica sólida en qué apoyar la reforma agraria. Destacan las acciones de restitución, dotación, las autoridades y órganos agrarios, el procedimiento esencial para restituir tierras despojadas y dotar tierras a los poblados que no las tienen, esto mediante expropiaciones. Se ve claro: El *Plan de Ayala* fue hecho ley fundamental del país, ya que la Ley de 6 de enero de 1915 se eleva después a rango constitucional en la Constitución de 5 de febrero de 1917. Tales fueron los planteamientos y exigencias de los zapatistas. *Amicus Plato, sed magis amica veritas.*

Se expidieron muchas circulares y leyes para implementar y perfeccionar tanto aspectos sustantivos como procedimentales. No debe extrañarnos esto, pues el Derecho Agrario fue haciéndose según los problemas que fue resolviendo. Las innumerables lagunas se fueron colmando con criterios de justicia social. La Ley Federal de Reforma Agraria se puede señalar como casi perfecta. No sólo llenó lagunas sino se cubrieron todas las grietas y resquicios que fueron abriendo hábiles, audaces y defraudadores litigantes en materia agraria, algunas veces con la connivencia, perfidia y deslealtad de servidores públicos de bajo y alto rango.

Entremos ahora al artículo 27 constitucional en su aspecto agrario. Quiero dejar asentadas algunas nociones previas. El Estado está integrado por pueblo, territorio y gobierno. Los tres elementos constitutivos se entretajan en materia agraria. Al decir elementos digo principios (□□□□). El pueblo nace de las aldeas, las aldeas de la unión de familias, la familia de la unión de hombre y mujer. El principio, pues, del pueblo es el hombre y la mujer. Pero hombre y mujer gozan de logros, esto es, tienen

inteligencia. Esta es la base de toda asociación o pueblo. Atrás del principio no hay otro principio. Si lo hubiera, éste sería el principio. Hago esta reflexión porque la Constitución sólo debe contener principios tanto sustantivos como adjetivos. Los principios agrarios están contenidos en el artículo 27 constitucional; no mencionamos todos. El campesino y la campesina son principios; la tierra con sus diversas extensiones y calidades es principio; el gobierno es principio. La reforma agraria, contenida en el 27 constitucional, se refiere, pues, a principios jurídicos supremos. Nos referiremos a ellos, pues están entrelazados. ¿Cómo nace el artículo 27 constitucional?, ¿cuál es su génesis? Nos apoyaremos en la historia, en la historia inmediata. Nace a la luz pública el 5 de febrero de 1917. ¿Dónde? En Querétaro. El *Diario de los Debates* del Congreso Constituyente 1916-1917 da esta narración: La tarde del jueves 25 de enero de 1917, en Querétaro, durante la 61ª sesión ordinaria del Congreso Constituyente se presentó la iniciativa del artículo 27 para la futura Constitución. Entre los párrafos importantes de la exposición de motivos de la iniciativa, se encuentran los que a continuación se transcriben:

(...) 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 (...). 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 de desarrollo evolutivo (*sic*), de solicitar y de 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 españoles coloniales, pero dejaba sin amparo y sin protección a los indígenas.

Aunque desconocidas por las leyes desde la independencia, la propiedad reconocida y la posesión respetada de los indígenas, seguían, si no de derecho, sí de hecho, regidos (sic) 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 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 antes tenían, se formó la referida pequeña propiedad. (...)

Precisamente, el conocimiento exacto de los hechos sucedidos, nos ha servido para comprender las necesidades indeclinables 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. (...) 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. (...)

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 (sic) 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, etcétera; 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 la 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, V, 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.⁶

Esta fracción XIII fue rechazada por la Comisión dictaminadora y no figuró ya en su dictamen.⁷

En la 66ª sesión ordinaria del Congreso Constituyente en Querétaro, la tarde del lunes 29 de enero de 1917, se leyó el dictamen de la Comisión Primera de Constitución referente al artículo 27. El texto redactado por los integrantes de dicha Comisión —Francisco J. Múgica, Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román— refleja espíritu de justicia:

Hace más de un siglo se ha venido palpando en el país el inconveniente de la distribución exageradamente desigual de la propiedad privada, y aún espera solución el problema agrario. (...) sería faltar a una de las promesas más solemnes de la revolución pasar este punto en silencio.

Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza, y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la nación. Por otra parte, los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad

⁶ Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, T. II, pp. 1223-1225.

⁷ Ver: ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*.

raíz han creado entre los terratenientes y jornaleros una situación que, hoy en día, tiene muchos puntos de semejanza con la situación establecida durante la época colonial, entre los conquistadores y los indios encomendados; y de esta situación proviene el estado depresivo en que se encuentra la clase trabajadora de los campos. Semejante estado de cosas tiene una influencia desastrosa en el orden económico, pues con frecuencia acontece que la producción agrícola nacional no alcanza a satisfacer las necesidades del consumo. Corregir este estado de cosas, es, en nuestro concepto, resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deban emprenderse consisten en reducir el poder de los latifundistas y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros.

El primer paso en esta vía se dio al expedir el decreto de 6 de enero de 1915, que proponemos sea elevado a la categoría de ley constitucional, con la extensión de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que puedan ser cultivados por los vecinos que en ellos residan. Una vez dado este primer paso, el siguiente debe consistir en exterminar los latifundios, respetando los derechos de los dueños, por medio de la expropiación. (...).⁸

A continuación presentaron el proyecto de artículo 27. Hubo mociones de si se discutía ese día u otro. La Asamblea decidió constituirse en Sesión Permanente y, esa tarde y noche, discutieron este artículo, debate que recomiendo leer. Doy un ejemplo del cómo estaban los ánimos en la sesión:

—El C. Bojórquez [Juan de Dios, diputado por Sonora]: Señores diputados: En estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este Congreso; tenemos a nuestra vista, tenemos que estudiar, durante estos debates, el problema capital de la revolución, que es la cuestión agraria. Digo que la cuestión agraria es el problema capital de la revolución, y el que más debe interesarnos, porque ya en la conciencia de todos los revolucionarios está que si no se resuelve debidamente este asunto, continuará la guerra. Vengo a hablar en pro del dictamen; porque he encontrado que contiene las ideas que vendría

⁸ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, T. II, pp. 1071-1072.

a exponer yo mismo ante esta honorable Asamblea cuando se tratara la cuestión. Sabemos perfectamente desde dónde ha venido presentándose este problema: en los tiempos de la dictadura, los grandes propietarios eran no sólo los dueños de la tierra, sino también eran los dueños de los hombres; durante la primera fase de la revolución, durante la revolución maderista, se escribió mucho en contra de las citadas instituciones y sabemos perfectamente las ligas tan estrechas que mantenían los prefectos políticos y los presidentes municipales con los grandes terratenientes; sabemos también que en esta época las tierras crecieron noche a noche al antojo de los propietarios; sabemos que las cercas fueron avanzando poco a poco y que los grandes latifundios absorbieron no sólo la pequeña propiedad, sino también los ejidos de los pueblos; sabemos de muchos casos en los que grandes hacendados han acaparado la propiedad de una manera desmedida, y por eso la revolución constitucionalista trae escrita en su bandera esta divisa: "tierra para todos". Ahora bien; es un deber nuestro poner las bases para la pronta resolución de la cuestión agraria. Ha sido una magnífica idea la de la Comisión el sostener como precepto constitucional el decreto de 6 de enero de 1915, que fue una de las promesas más grandes de la revolución y uno de los documentos que, en un momento histórico, sirvió como bandera, sirvió como fundamento para que los verdaderos revolucionarios comprendieran dónde se encontraba la justicia. En mi concepto, el decreto de 6 de enero de 1915 fue uno de los que trajeron el mayor contingente al seno de la revolución, precisamente porque era una consecuencia, era la respuesta a esa interrogación eterna de los pueblos, de los pueblos que han querido sus ejidos; pero en la cuestión agraria no hay que ver simplemente por la restitución de los ejidos a los pueblos; tenemos, como dice el proyecto, que crear, que fomentar la pequeña propiedad (...).

Además, hay otro punto capital. Cuando vayamos al pueblo a expresar todas estas ideas nuestras, debemos tener muy presente que la resolución del problema agrario no estriba solamente en dar tierras, porque quizá la tierra sea lo de menos en estas cuestiones agrícolas; sabemos perfectamente que los agricultores necesitan previamente capital para poder trabajar; para emprender una labranza cualquiera se necesita agua, se necesita muchas veces la ayuda de otros campesinos. Por todo esto, si se quiere fomentar la agricultura, debe tenerse presente que a los hombres que quieran dedicarse al campo, a la vida

rural, no hay que darles sólo un pedazo de tierra; hay que procurar —el Gobierno tiene la obligación precisa—, que la agricultura se establezca bajo la base del establecimiento de un pequeño capital para ayudar a los hombres de buena voluntad, especialmente a los revolucionarios. (Murmullos. Ruido hecho con los pies.) ¿Qué significa ese pateo? Señores diputados... (Una voz: ¡No se destantee!) No; si no me he destanteado. Para poner punto final quiero hacer simplemente esta declaración: creo que todavía la revolución tiene en pie todos sus problemas; la verdadera obra reconstructiva comienza ahora; la revolución no ha terminado, al contrario: creo que en estos momentos es cuando se debe ser más revolucionario, más radical, más intransigente. Señores: Yo os invito a que vayamos al pueblo... (Voces: ¡Vamos! ¡Vamos! Campanilla. ¡No se oye!) ¿Cómo se va a oír si no digo nada? Señores diputados: las patadas... (Aplausos.) las patadas del apost... (Una voz: ¡Del apostolado!) Esas patadas del apostolado me impiden continuar. (Voces: ¡No! ¡No! ¡Que hable!)

—El C. secretario: La Presidencia manifiesta textualmente a la Asamblea que, tratándose de un asunto tan trascendental, no quisiera que el Congreso se convirtiera en un herradero. (Aplausos.)

—El C. Bojórquez: Para terminar, voy a permitirme simplemente decir lo que ya he repetido. (Risas.) Tenemos la obligación precisa, la obligación ineludible de ir ante los Gobiernos locales, ante los Gobiernos de los Estados, a exigir, a pedir en nombre del pueblo, que se lleven a la práctica las ideas que vamos a aceptar aquí. Debemos justificar esta gran revolución, debemos justificar el derramamiento de tanta sangre hermana, debemos demostrar que las promesas no fueron vanas, y para ello se necesita, antes que nada, antes que otra cosa, fomentar la agricultura, crear la pequeña propiedad, fundar colonias agrícolas. (Aplausos.)⁹

La iniciativa del artículo 27, dictaminada, discutida, modificada y aprobada, pasó a ser el artículo 27 de la nueva Constitución.

⁹ *Ibidem*, pp. 1084, 1086-1087.

ARTÍCULO 27 ORIGINAL DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA
DEL 5 DE FEBRERO DE 1917 Y ALGUNOS COMENTARIOS

Todos sabemos que “El origen profundo, la causa primigenia de la reforma agraria y, por lo mismo, del artículo 27, no es otra que la injusticia secular de que fueron víctimas nuestros campesinos desde la época colonial hasta el régimen porfirista, no sólo por los inicuos despojos de tierras, sino también por la explotación sufrida en los latifundios”. Así se expresa Antonio Díaz Soto y Gama en el prólogo a la obra de Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Rouaix, secretario de Fomento, ex gobernador de Durango, uno de los diputados por Puebla en el Congreso Constituyente en Querétaro y uno de los redactores del artículo 27.

El ojo avizor del legislador debe remirar en los hechos para corregir injusticias e intuir el futuro para anticiparse con leyes a las mismas. Sería ciego si no legislara sobre hechos presentes, obvios. Carranza usaba lentes y ni así vio en extensión y profundidad el problema agrario del país; no se ocupó del problema fundamental entonces: la distribución de la tierra. Su proyecto de reformas al artículo 27 constitucional, presentado al Congreso Constituyente en Querétaro, decepcionó a todos los diputados.

Por ello, para agilizar los trabajos, revisar nuevos anteproyectos, analizarlos, discutirlos, se conformó un comité con cerca de cuarenta diputados Constituyentes voluntarios a iniciativa de lo que Rouaix llama el “núcleo fundador”, quienes redactaron la versión final del artículo 27. El “núcleo fundador”—luego “comité directivo”—quedó constituido por tres diputados, un experto auxiliar y un asesor: el ingeniero Pastor Rouaix (diputado), los licenciados José N. Macías (diputado), José J. Lugo (jefe de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento),

Rafael L. de los Ríos (diputado y secretario del comité directivo del núcleo fundador) y Andrés Molina Enríquez, “este último en calidad de representante de la Comisión Nacional Agraria”. Llevaron a cabo sus sesiones matinales “extra-Cámara” en la “ex capilla del Obispado” de Querétaro, sin formulismos y con plena libertad para emitir sus opiniones; sus reuniones comenzaron la mañana del domingo 14 de enero de 1917.¹⁰

Andrés Molina Enríquez, a petición de Rouaix, formuló un anteproyecto del artículo 27, que leyó el primer día de sesiones extra oficiales (14 de enero) y “que produjo desilusión completa” a todos porque fue presentado como una “tesis jurídica” que, además, resultó corta, pues no abarcó todos los aspectos del problema agrario; de este anteproyecto, el “núcleo fundador” sólo tomó una prescripción para su “bosquejo” de “Iniciativa”, que, más tarde, fue desechada por la Comisión Dictaminadora.

Al fracasar, pues, el proyecto del artículo 27 presentado por Andrés Molina Enríquez, la comisión extra oficial o núcleo fundador se propuso elaborar un “bosquejo” del artículo 27 que diera solución al problema agrario. Debido a que el “núcleo coordinador” (José N. Macías y Pastor Rouaix, diputados) debía asistir a las sesiones del Congreso Constituyente, Rouaix pidió a Molina Enríquez que redactara la exposición de motivos del proyecto, la que leyó a los diputados en la última sesión extra oficial (24 de enero). Al igual que ellos, no se coincide con Molina Enríquez en la fundamentación que dio al dominio originario de las tierras por parte de la Nación, en asimilarlo al derecho absoluto, privado, de los reyes y el tránsito de éste al Estado. Pastor Rouaix manifiesta otro fundamento: coincidimos con él. Los diputados —manifiesta— que “formamos” el artículo, “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

¹⁰ ROUAIX, Pastor, p. 148.

los que trataba de arrancar y destruir la Revolución (...); 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”¹¹.

A Molina Enríquez se le reconocen las luces que aportó en la solución del problema agrario, se le reconoce haber participado en las discusiones sobre el artículo 27. En cuanto a la “Iniciativa” final “sobre el artículo 27 del proyecto de Constitución”, con su exposición de motivos, que presentó la Comisión Dictaminadora al Constituyente (el 25 de enero de 1917), Rouaix aclara que fue redactada por los integrantes del “núcleo fundador”, y que “las fallas e incorrecciones con que resultó el artículo 27 en su texto” se deben a que la “Iniciativa”—firmada el 24 de enero por 18 diputados—, fue redactada en “apremiantes minutos” por “los diputados [José N.] Macías, Rouaix y [Rafael L.] de los Ríos”, “Iniciativa” en cuyo último párrafo los diputados agradecen la ayuda de los licenciados Andrés Molina Enríquez (abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria) y José I. Lugo (jefe de la Dirección del Trabajo en la Secretaría de Fomento), “ajenos al Congreso”.¹²

La crónica guarda los nombres del núcleo fundador y de los más asiduos diputados asistentes y colaboradores, quienes formularon, por fin, el proyecto del artículo 27 constitucional. Éste fue discutido, fortificado y aprobado por el Constituyente en Querétaro. Abarcó el problema agrario fundamental y casi en

¹¹ *Idem*, p. 163. El subrayado es mío.

¹² *Idem*, p. 164.

forma total. De raíz sentó bases firmes para evitar recaídas en el problema agrario; prescribió, categórico, que “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”. De aquí arrancan otros principios básicos, fundamentales, firmes, sólidos, que jamás se podrán cambiar ni modificar a futuro por ningún constituyente: que la Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, que debe regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, que debe hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, que deben fraccionarse los latifundios, desarrollar la pequeña propiedad, crear nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas indispensables, que debe fomentarse la agricultura, evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Para realizar todos estos fines, “se dictarán las medidas necesarias”. Pero, además, se establece constitucionalmente el derecho de los pueblos, rancherías y comunidades, que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente, a ser dotados de ellas; estas tierras y aguas deben tomarse de las propiedades inmediatas, pero, claro, respetando siempre la pequeña propiedad. Se establece, asimismo, como principio radical, la utilidad pública para adquirir las propiedades particulares “para conseguir los objetos antes expresados”. La expropiación, que también se prescribe para estos casos, es el remedio eficaz para conseguir los fines expresados; se confirman las dotaciones de terrenos hechas “hasta ahora”, de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915.

El original artículo 27 constitucional prescribe el derecho de los mexicanos por nacimiento o por naturalización para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones; limita tal derecho a los extranjeros; prohíbe a las iglesias, pues les niega

capacidad, adquirir, poseer o administrar bienes raíces e imponer capitales sobre los mismos y señala que los que tengan por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación; se concede acción popular para denunciar tales casos y se admite que la prueba de presunciones es suficiente para declarar fundada la denuncia. También prohíbe que las sociedades comerciales por acciones y los bancos puedan adquirir, poseer o administrar fincas rústicas.

El 27 constitucional dio capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal. Por cierto, precisa el artículo que tal capacidad de disfrute común es sobre tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren, conforme a la Ley decretada el 6 de enero de 1915; que posteriormente una ley determinará la manera de hacer el repartimiento únicamente de tierras. Aquí vale hacer algunos comentarios: Se entiende que la propiedad de las tierras, mientras no hubiere repartimientos, bosques y aguas es también comunal; que toda restitución o reivindicación supone necesariamente la propiedad —*res clamat pro domino suo*, decían los latinos—; que los bosques y aguas seguirán siendo propiedad comunal y su disfrute común, y que solamente las tierras se repartirán según lo establezca una ley posterior.

Al respecto ha habido ataques sobre traiciones al espíritu originario del Constituyente: éste jamás habló de “núcleos agrarios”, ni de desaparecer la pequeña propiedad, sino de fomentarla. “Reparto de latifundios sin perjuicio de los latifundistas”, se decía en esa época. Basta leer el artículo 27 original, fracción VII, párrafo 5º, para darse cuenta que la reforma agraria siempre ha tenido un espíritu justo, equitativo, no confiscatorio, pues se prescriben en este párrafo las bases para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades. Para este efecto, el

Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados expedirán leyes, en sus respectivas jurisdicciones, fijando la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida; que los excedentes deben ser fraccionados por el propietario en el plazo fijado por las leyes locales, poniendo a la venta las fracciones; si el propietario no fracciona, entonces el gobierno expropia indemnizándolo y llevará a cabo el fraccionamiento; el valor de las ventas hechas por el gobierno se pagará por anualidades en veinte años; el propietario de las tierras debe recibir bonos de la deuda agraria. Se palpa el espíritu más que justo, equitativo, del Constituyente.

El Constituyente en Querétaro prescribió (fracción VII, artículo 27 original) que el Decreto de 6 de enero de 1915 continuaba en vigor como ley constitucional. Siguieron, pues vigentes las disposiciones que declararon “nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación 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 existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856”. El 27 constitucional declaró, además, la nulidad de todas las disposiciones, resoluciones y operaciones futuras que produjeran iguales efectos. Si no procediera la restitución, entonces se dotaría de tierras, bosques y aguas a las corporaciones mencionadas, “sin que en ningún caso deje de asignárseles las que necesitare”. Se hicieron salvedades a estas nulidades y se ordenó que las restituciones “serán de inmediata ejecución”. Hay, pues, una reiteración de disposiciones constitucionales en el artículo 27: en la fracción VII, párrafo tercero, se expresan de forma precisa las mismas nulidades y la dotación previstas por el Decreto de 6 de enero de 1915, en su artículo 1º, y la dotación de tierras, en el 3º.

Siguieron además vigentes las instituciones creadas al respecto por el Decreto citado, esto es, la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias, los Comités Particulares Ejecutivos y el procedimiento para lograr los fines propuestos. El artículo II del Decreto prescribió: “Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutarán en común”.

Se precisó en la ley constitucional que “sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento” (fracción VII, artículo 27 original), esto es, tales bienes quedaron fuera del comercio y no se pueden vender, estén indivisos o se haya hecho el fraccionamiento. Se prescribió la revisión de contratos y concesiones hechos por gobiernos anteriores a 1876 y se facultó al Ejecutivo Federal para declararlos nulos. Al final de la fracción VII se prescriben bases para fijar el límite de la pequeña propiedad; y otras más.

Pensamos que se conjugó el objetivo de la producción de las tierras con la prohibición del acaparamiento de las mismas. La reforma agraria ha cumplido con el fraccionamiento de los latifundios, con la entrega de tierras a las corporaciones, hoy núcleos agrarios ejidales, con el reconocimiento y titulación de bienes comunales a las comunidades indígenas, con la restitución de tierras, bosques y aguas a los pueblos que sufrieron despojo, incluso, ha cumplido con el fomento de la agricultura. Pero no se ha logrado uno de los *desiderata* del Constituyente: que la producción de alimentos sea superior al consumo.

También conviene precisar que todos los Presidentes de la República entregaron tierras a los campesinos. La tierra entregada a los campesinos en el reparto agrario de 1915 a 1992 fue

la superficie de 103.5 millones de hectáreas, equivalente al 51% de la superficie total del país. Se crearon, pues, 29,442 ejidos y se reconocieron y confirmaron y titularon tierras comunales a 2,343 comunidades. Sólo un 2.5% de tierras ejidales y comunales ha pasado al régimen de propiedad privada. La Secretaría de la Reforma Agraria, hoy Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, resguarda los datos estadísticos de la tierra entregada a los ejidos y comunidades.

Puedo decir que el artículo 27 constitucional recoge la sangre de Emiliano Zapata y de los zapatistas que lo siguieron. En el fondo se trata de un problema serio, de justicia —a secas—, y precisamente para los mexicanos más pobres y a quienes se pretende ahora despojar de sus tierras ejidales e incluso comunales. No se entiende por el Gobierno que el combate a la pobreza no sólo debe abarcar programas sociales para abatir parcial y temporalmente la pobreza y proporcionar ayuda económica a los más necesitados, sino que debe comprender también el objetivo de que ningún campesino quede sin un “pedacito” de tierra que pueda cultivar para vivir dignamente con su familia. Se ha propiciado por la Ley Agraria de 1992 la transferencia de la propiedad ejidal a la propiedad privada mediante compra-venta o también con aportación de tierras ejidales y comunales a sociedades mercantiles y, ante la quiebra de éstas, los socios campesinos pierden definitivamente sus tierras. Conviene precisar que es la Ley secundaria de 1992 la que mañosamente viola el precepto constitucional, pues este solo permite la venta de tierras ejidales, pero no autoriza la venta de los terrenos comunales. El cordero es devorado por el lobo.

Muchos son los motivos que empujan a los ejidatarios a vender sus tierras ejidales: el hambre, la falta de apoyos de todo tipo por parte de los gobiernos Federal y locales, la falta de créditos bancarios, la codicia de las autoridades internas ejidales, la fuerte presión, engaño y fraude de los especuladores de viviendas de

interés social; esto es, los ejidatarios venden sus tierras ejidales sin conocimiento cierto y voluntad libre de su situación futura, empujados por el hambre. La Ley Agraria –toda ley agraria– debe proteger a ejidatarios y comuneros con el principio constitucional del patrimonio de la familia campesina, esto es, que el patrimonio agrario de la familia campesina sea su parcela ejidal, inalienable, inembargable, imprescriptible, no sujeta a ningún gravamen ni arrendamiento. El patrimonio agrario de la familia campesina debe tener como finalidad protegerla para siempre.

TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL¹³

Art. 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 el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

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 este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que

¹³ Transcripción a partir del original en resguardo en la bóveda de seguridad del Archivo General de la Nación hecha por María Elena Ruiz Cruz. Facsimilar del original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 24-40, en Archivo General de la Nación, Vigencia de la Constitución de 1917. LXXX Aniversario.

la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; 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 las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos inferiores (sic) de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fija la ley. Cualquier otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituídas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. 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.- 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; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construído o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo 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 erigieren para el culto público serán propiedad de la Nación.

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 o 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 esta 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 aquéllos no estuvieren en ejercicio.

IV.- Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera 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 servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso.

V.- Los Bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos 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.

VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituído o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

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.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración 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 pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación 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 existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las 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 privadas las corporaciones referidas, serán restituídas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto no procediese, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de

1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta 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 este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

- (a). En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.
- (b). El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.
- (c). Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.
- (d). El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquiriente no podrá enajenar aquéllas. El tipo de interés no excederá del cinco por ciento anual.

(e). El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

(f). Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído 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.

Concluyo este artículo agrario para la *Revista de la Facultad de Derecho de México* con las siguientes palabras de reconocimiento pronunciadas durante la clausura del Congreso Constituyente, el miércoles 31 de enero de 1917, por el C. Luis Manuel Rojas ante el *quorum* de 184 ciudadanos diputados y la presencia del C. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, cuando protestaron guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dada a todos los mexicanos el 5 de febrero de 1917. El reconocimiento dice:

De importancia extraordinaria fue, sin duda alguna, el contingente que para tan grande empresa trajo usted en su mensaje de 1º de diciembre y en el proyecto de reformas que con él tuvo usted a bien someter al estudio de esta honorable Asamblea; y por todos los términos en que las reformas de la antigua Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se han hecho, se viene en conocimiento de que todas las ideas fundamentales aportadas por usted, como el fruto de su personal, amplia y madura experiencia, inclusive las que informaron los proyectos y leyes de

Veracruz, sobre la cuestión agraria y obrera, han sido completamente aceptadas por la Representación Nacional.¹⁴

BIBLIOGRAFÍA

BARRERA FUENTES, Florencio (comp.), *La Soberana Convención Revolucionaria* (del 1 de octubre de 1914 al 6 de noviembre de 1914), 1ª edición (electrónica), enero 2010, Biblioteca Virtual Antorcha.

Códice Mendoza, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1542, Biblioteca Bodleiana, Oxford, Reino Unido. Consultado en: <<http://codicemendoza.inah.gob.mx/html/acerca.php?lang=spanish>>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917. Original. Archivo General de la Nación, Bóveda de Seguridad. Reproducción del original en: Archivo General de la Nación, Vigencia de la Constitución de 1917. LXXX Aniversario, México, AGN-Dirección de Publicaciones y Secretaría de Gobernación, 1997, 350 p. Incluye facsimilar del original de la Constitución de 1917 en resguardo en el AGN. Con textos de Ulises Schmill Ordóñez, Sergio García Ramírez y Javier Garciadiego; “Presentación” por Patricia Galeana. Investigación documental e iconográfica y edición de María Elena Ruiz Cruz; las notas aclaratorias en coautoría con Sonia Esbrí.

¹⁴ Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, T. II, 1173.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, México, T. II, 1960, 1284 pp.

DÍAZ SOTO y GAMA, Antonio, *Historia del agrarismo en México*, Rescate, prólogo y estudio biográfico de Pedro Castro, México, UAM Iztapalapa/Era/Fonca, 2002, 696 pp.

DÍAZ SOTO y GAMA, Antonio, *La cuestión agraria en México*, México, Ediciones “El Caballito”, 1976, 144 p. (I^a ed. del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1959).

FABILA, Manuel, *Cinco siglos de Legislación Agraria (1493-1940)*, México, Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano (CEHAM), 1981, 796 pp.

IXTLIXUCHITL, Fernando de Alva, *Horribles crueldades de los conquistadores de México y de los indios que los auxiliaron para subyugarlo a la Corona de Castilla ó sea memoria escrita por D. Fernando de Alva Ixtlixuchitl (Décima tertia relacion, de la venida de los españoles y principio de la ley evangélica)*, Suplemento a la Historia del padre Sahagún publicado por Carlos María de Bustamante (editor), México, Imprenta del ciudadano Alejandro Valdés, 1829, 118 pp.

IXTLIXÓCHITL, Fernando de Alva, *Obras Históricas*, T. II: Historia Chichimeca (edición de Alfredo Chavero), México, Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, 1892, 508 p. Portadilla: Historia de la Nación Chichimeca. Su población y establecimiento en el país de Anahuac, conocido hoy por el Reino de Nueva España; principio y progresos del poderoso Imperio Tezcucano y sucesión de sus monarcas, hasta su destrucción por el ingreso de los españoles que le conquistaron. Publicadas y anotadas por Alfredo Chavero. Stanford University Libraries vía Google Books.

Ley Federal de Reforma Agraria, 30 ed., y *Ley de Fomento Agropecuario*, Intro. de Martha Chávez Padrón, 4^a ed., México, Porrúa, 1984, 478 pp.

MADERO, Francisco I., *Plan de San Luis. Documentos facsimilares*, México, PRI-Comisión Nacional Editorial, 1976, 32 pp.

Plan de Ayala, del 28 de noviembre de 1911, 8 fs. Original manuscrito. En la última foja, al final aparece nota mecanografiada que dice: “Quitado el día ocho de Enero de 1912 á los zapatistas capitaneados por “El Tuerto Morales”, Próculo Capristán y Francisco Mendoza, que estaban poseccionados del Pueblo de Tejalpa-Acatlán, Pue. / Los zapatistas eran poco mas de 600 hombres y los defensores del Gobierno, á mis órdenes, fueron 120 hombres del 16ª Cuerpo Rural. / Los zapatistas tuvieron: 19 [cifra con letra manuscrita, volada] muertos en combate y 4 fusilados, de entre los 22 (sic) prisioneros que les tomé. Mandé fusilar á esos 4 hombres, por haber incendiado varias casa (sic) de comercio, en Tehuitzingo, entre ellas, la de don Margarito Garcia que se negó a darles \$100.00 que le exigian. / El parte dado á la Secretaria de Guerra fué hecho por el Sr. Gral. Rafael Eguia Liz, á quien entregué un gran botín de guerra quitado a los bandidos del Sur”. Esta nota tiene en el borde derecho la firma: “Agustín del Pozo”. En “Documentos”, “Emiliano Zapata “El Caudillo del Sur”, México 2010: Bicentenario Independencia-Centenario Revolución.

Plan de Ayala, fechado el 25 de noviembre y proclamado el 28 de noviembre de 1911, en Ayala, Morelos, copia original manuscrita: 11 fs. En resguardo en el Centro de Estudios de Historia de México carso. Biblioteca Digital Mundial: La ficha del documento dice: Fecha de creación: 25 de noviembre 1911. En la f. 11, al final, se lee: “Gildardo Magana, General de Division del Ejercito Nacional, certifica: que este documento es autentico ó sea uno de los pocos originales que se firmaron en la época que fue proclamado. Mex. D.F. Nov. 10-1926”.

SOTELO INCLÁN, Jesús, *Raíz y razón de Zapata*, México, Comisión Federal de Electricidad, 1943-1944, 2ª versión: 1970, 592 pp.

Tratados de Ciudad Juárez. Archivo General de la Nación, Colección Revolución, caja I, exp. 37, 14 fs. El expediente “contiene las bases de los tratados de Ciudad Juárez, entre ellos el acta de la junta celebrada para acordar la firma de los mismos, una carta dirigida a Francisco I. Madero fechada el 27 de abril de 1911 y el convenio que ampara la validez de los tratados”.

WOMACK JR., John, *Zapata y la Revolución Mexicana*, México, Siglo XXI Editores/Secretaría de Educación Pública, 1985, 444 pp.

