

EL ARTÍCULO 27 Y LA REFORMA AGRARIA

Emilio KOURÍ*

SUMARIO: I. *Los principios: la propiedad privada y el Estado.* II. *Prohibiciones, limitaciones y modalidades de la propiedad privada.* III. *Contra la historia.* IV. *La Ley de 6 de enero de 1915.* V. *La pequeña propiedad.* VI. *El ejido.* VII. *Coda.*

Si se trata de resumir las credenciales y las promesas con que debutó el nuevo régimen revolucionario en la Constitución de 1917, no hay texto más significativo que el artículo 27. Allí el gran sujeto es simplemente *la Nación*, y su objeto nada más y nada menos que definir (y justificar), a grandes trazos, los poderes que ésta habría de ejercer sobre la propiedad territorial (la tierra, el agua y el subsuelo). La nación, soberana, anunciaba que se dedicaría en lo sucesivo a transformar el dominio de tales propiedades, todo esto en aras de la justicia, “para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública”.¹ Y algo de eso poco a poco se cumplió. A lo largo del siglo XX, decir “Artículo 27” sería evocar dos grandes gestas episódicas de reorganización y redistribución realizadas por el Estado bajo su amparo: la reforma agraria ejidal y la nacionalización del petróleo. El impacto —tanto social como económico— de esas reformas fue indudablemente enorme. Por ello no hay artículo constitucional más famoso ni más nacionalista que el 27. Llevan su nombre calles, escuelas, poblados y ejidos a lo largo y ancho del país. En el imaginario republicano del siglo XX, el 27 fue el gran repositorio genético de la retórica, la identidad y las políticas públicas surgidas de la Revolución,² el referente por excelencia de toda una época histórica que, por lo demás, ya ha quedado atrás, tal cual lo señalan, entre tantas otras cosas, las propias reformas que ha sufrido el artículo 27 en los últimos 25 años. De aquel viejo artículo 27 todavía quedan pedazos en la versión vigente. Algunos son declaraciones de

* Universidad de Chicago.

¹ Artículo 27 de la Constitución de 1917, en Fabela, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria en México*, México, BNCA, 1941, p. 307.

² Escalante, Fernando, “El lenguaje del artículo 27 constitucional”, en Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los grandes problemas nacionales*, México, El Colegio de México-Centro Katz, 2009, pp. 229-251.

EMILIO KOURÍ

principios que aún se sostienen. Otros resultan ya irrelevantes en sus efectos y son apenas vestigios de antiguas razones; permanecen en el texto testimonialmente, símbolos en sí mismos indescifrables de un momento fundacional ya muy distante.

Una cosa es contemplar la vida pública del artículo 27, cual mandato constitucional, fundamento nacionalista o fuente originaria del intervencionismo estatal en el ordenamiento de la propiedad territorial. Es lo más conocido y celebrado (o criticado). Otra, muy diferente, es analizar su génesis, composición y evolución internas como reflejos de una larga historia de disputas por la tierra, la legitimidad y el poder. A partir de una relectura contextualizada del texto original y de algunas de sus modificaciones posteriores, este ensayo ofrece unas breves reflexiones sobre la relación entre el artículo 27 y la reforma agraria ejidal que durante buena parte del siglo XX transformó radicalmente la estructura de la propiedad rural en México, en lo que fue sin duda (más allá de sus muchas deficiencias) una de las más significativas intervenciones sociales de los gobiernos emanados de la Revolución. El mismo texto constitucional se ocupa del petróleo y del agua, pero esas historias quedan por necesidad al margen de estas observaciones. Queda claro de antemano que ésta es la lectura de un historiador, no la de un jurista, que son a fin de cuentas perspectivas muy diferentes.

El artículo 27 de 1917 es un texto extraño, en partes diáfano y en otras muy opaco, una mezcla de principios absolutos con consideraciones coyunturales y argumentos muy específicos de carácter histórico. Fue producto de una muy apresurada redacción, reflejo a su vez de una compleja negociación sobre un tema (el orden de la propiedad territorial) que había causado graves conflictos sociales y políticos y sobre el cual en realidad existían muy pocos consensos.³ De ahí surgen algunos de los claroscuros y las contradicciones que se plasmaron en el texto constitucional, cuya interpretación —como siempre pasa en estos casos— tendría que ser resuelta más adelante por vías políticas y, además, sobre el terreno, por vía de la fuerza.

I. LOS PRINCIPIOS: LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO

El artículo 27 de 1857, vigente hasta 1917, había ratificado la primacía del derecho individual a la propiedad privada, concediéndole al Estado la posibilidad de soslayarlo sólo en ciertos casos. El texto era breve y directo: “la propiedad de las personas no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización”.⁴ Utilizaba luego esa potestad limitada para prohibir que las corporaciones civiles y eclesiásticas poseyeran bienes raíces, con mínimas excepciones. Sesenta años después, el nuevo artículo 27 confirmó el carácter normativo del derecho a la propiedad privada, pero lo fundó en un principio diferente que le otorgaba al Estado una capacidad de intervención mucho mayor: “la propiedad de las tierras y las aguas...

³ Sobre la redacción y aprobación del artículo 27, véase Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución política de 1917*, Puebla, 1945; *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1917.

⁴ Fabela, *op. cit.*, pp. 118-119.

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”.⁵

De este modo, si bien la propiedad privada de ciudadanos individuales o sociedades autorizadas sobre sus bienes raíces continuaría siendo el modo ordinario de dominio territorial, la nación —dueña originaria y soberana— por vía del Estado podría en lo sucesivo ejercer dicha potestad ampliamente para expropiar, limitar y regular esos derechos individuales previamente concedidos. Vale la pena recalcar que, de acuerdo con la nueva Constitución, México seguiría teniendo un régimen territorial basado fundamentalmente en la propiedad privada. Contrasta, por ejemplo, con la nacionalización de toda la propiedad raíz decretada por la revolución bolchevique en Rusia por aquellas mismas fechas. En comparación, la de México sería en todo caso una revolución territorial netamente reformista, en la cual los dominios privados subsistirían y continuarían siendo la norma, aunque estarían sujetos, al igual que en la Constitución de 1857, a ciertas “expropiaciones... por causa de utilidad pública”.

Lo que había cambiado considerablemente, por razones históricas y políticas, era la definición de la naturaleza de los poderes de intervención que le correspondían al Estado como representante de la nación, propietaria originaria. El anuncio en el artículo 27 de este nuevo ámbito de acción gubernamental reflejaba y reconocía la urgencia de transformar decisivamente la distribución de la tierra, motor de muchos de los conflictos que se habían desatado en años recientes. Esa voluntad de obrar cambios se haría patente incluso en la reformulación de la única frase heredada del viejo artículo 27 (1857). Mientras que en el antiguo texto las expropiaciones por causa de utilidad pública requerían “previa indemnización”, el texto de 1917 autorizaba que se hicieran “mediante indemnización”,⁶ una vaguedad semántica muy discutida que permitiría a fin de cuentas expropiar sin antes compensar a los antiguos propietarios, lo que en su momento facilitó la implementación de una reforma agraria a gran escala.

Esbozados ya estos principios generales, le tocaba al texto definir las bases de la intervención pública en el ordenamiento del régimen de propiedad. La subsiguiente explicación y enumeración de las diversas prohibiciones, limitaciones y modalidades que se le habrían de imponer a la propiedad privada, harían del 27 el más extenso y más complejo de los 136 artículos que compusieron la Constitución de 1917.

II. PROHIBICIONES, LIMITACIONES Y MODALIDADES DE LA PROPIEDAD PRIVADA

El artículo 27 prohibía o limitaba el derecho de toda una serie de entidades corporativas a poseer bienes raíces, y sobre todo fincas rústicas. Mantenía el espíritu

⁵ *Ibidem*, p. 307.

⁶ *Ibidem*, pp. 118, 307.

EMILIO KOURÍ

anti-corporativo de la anterior Constitución (1857), ahora extendido y actualizado. Las iglesias no podrían poseer ni administrar bienes raíces, pues sus propiedades ya habían sido nacionalizadas; las “instituciones de beneficencia pública o privada” (sin fines de lucro) podrían adquirir sólo los bienes “indispensables para su objeto”; las sociedades comerciales quedaban impedidas de “adquirir, poseer o administrar fincas rústicas”; y los bancos podrían financiar operaciones relativas a propiedades inmuebles, pero no se les permitía tener “más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo”.⁷ Además, el derecho a poseer terrenos quedaba restringido a personas de nacionalidad mexicana, con la posibilidad de extenderse a extranjeros bajo ciertas condiciones. En fin, la Constitución le imponía enormes límites a la propiedad corporativa, y éstos eran aún más estrictos en el ámbito rural, donde, con escasas pero importantes excepciones (que se analizan más adelante) quedaba prácticamente prohibida. Visto hasta aquí, era un texto que sin duda le hubiera agradado a los constituyentes del 57, por la predilección que abiertamente le manifestaba a un régimen territorial centrado en la propiedad privada individual. Lo nuevo sería el concepto de las modalidades de la propiedad privada.

El término “modalidades” en el texto constitucional original se refiere a las diversas formas de propiedad privada que el Estado tiene derecho a constituir y reglamentar. El artículo 27 declara casi al comienzo: “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”.⁸ La Nación como propietaria originaria le transfiere al Estado esta amplia facultad de diseñar y regular el ordenamiento de la propiedad; modalidades, formas, modos, estructuras, esto quiere decir que cualquier arreglo institucional de la propiedad territorial que se considere de utilidad pública queda al alcance de la ley.⁹ Así, mientras que la herencia constitucional de la Reforma anti-corporativa limitaba la propiedad privada territorial por la vía negativa (quienes no estarían facultados para poseerla), las modalidades representaban otro tipo de intervención por parte del Estado, una acción positiva a favor de ciertas formas de organización de la propiedad privada.

Si bien en principio esta noción de modalidades de la propiedad podría haber servido para considerar toda una gama de posibilidades regulativas, en concreto su función se limitaría a abrirle un cauce legal a dos tipos de reformas a la tenencia de la propiedad rural que venían debatiéndose por algún tiempo, y acerca de las cuales existía además una enorme presión social. La primera tenía que ver con el estatus legal de la propiedad comunal de los pueblos, que no es sino un modo de propiedad privada colectiva. La Ley Lerdo de 1856 y la Constitución de 1857 la habían proscrito como parte de una cruzada contra todas las corporaciones terratenientes, obligando a desamortizaciones y fraccionamientos que muchos juzgaban como

⁷ *Ibidem*, pp. 308-309.

⁸ *Ibidem*, p. 307.

⁹ Para mayor discusión, véase Rouaix, *op. cit.*, pp. 125-195; Molina Enríquez, Andrés, “El espíritu de la Constitución de Querétaro”, *Boletín de la Secretaría de Gobernación* 1, núm. 4 (1922); y Kourí, Emilio, “Los pueblos y sus tierras en el México porfiriano: un legado inexplorado de Andrés Molina Enríquez”, en Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez, op. cit.*, pp. 253-330.

causa del progresivo despojo y empobrecimiento de vastas poblaciones rurales que, al verse reducidas al peonaje o al trabajo a jornal, se habían levantado para exigir su derecho a la tierra. Los zapatistas habían puesto la legalización de la propiedad comunal como una de sus principales demandas, y los propios constitucionalistas (cuya Constitución era ésta) habían comenzado desde 1915 a restituir —un poco a regañadientes— la tenencia comunal de modo provisional. El nuevo artículo 27 habría de reconocer ésta como la principal modalidad de la propiedad privada. La fracción VI señala: “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 haya restituido o restituyeren”.¹⁰ Después de seis décadas de prohibición jurídica, la propiedad comunal de la tierra volvía a ser legal.

La segunda modalidad tenía que ver con las dimensiones idóneas de las fincas rústicas de propiedad individual (haciendas, latifundios, ranchos). El fraccionamiento de las grandes propiedades había sido por más de dos décadas un gran tema de discusión. Preocupaban no sólo las consecuencias sociales de la creciente concentración de la propiedad rural, sino también los obstáculos que ésta presentaba para la modernización agrícola del país. Confluían aquí tres líneas de pensamiento distintas pero muy entrelazadas. Una apuntaba a las múltiples injusticias y tropelías asociadas con la propagación de los latifundios durante el largo mandato de Porfirio Díaz, y a la necesidad y obligación de revertirlas. Otra ligaba la subdivisión de las haciendas con la provisión de tierras para los pueblos, fueren o no de su antigua propiedad, pues de algún lugar habría que tomarlas. Quizás por la inmediatez de sus causales, ambos razonamientos saltaban a la vista.

La tercera línea de pensamiento, menos al descubierto pero ciertamente de gran calado, remitía al ideal republicano de aquello que llevaba por nombre “la pequeña propiedad”. Era una vieja aspiración del liberalismo decimonónico con sus grandes desamortizaciones eclesiásticas y civiles, la inspiración de varios de los constituyentes del 57: un mundo rural poblado por numerosos *farmers* poseedores de fincas de extensiones más o menos modestas, ciudadanos propietarios productores tanto de bonanza económica como de estabilidad política. La Reforma y sus convulsiones terminaron produciendo un ordenamiento de la propiedad rural marcadamente desigual, muy alejado del prototipo del pequeño propietario con todas sus supuestas virtudes, pero los liberales cercanos al constitucionalismo todavía albergaban esas aspiraciones, y para ellos el combate al latifundio marcaba el camino a seguir para implantar “la pequeña propiedad”.

La suma de todas estas razones (y de las diversas ideologías detrás de cada cual) puso al fraccionamiento de las grandes propiedades en la agenda reformadora del congreso constituyente y sirvió de base para la segunda de las modalidades impuestas a la propiedad privada territorial en el artículo 27: por causa de utilidad pública, las fincas rústicas tendrían una extensión máxima fijada por la ley. Y así, acorde con esta determinación, el texto constitucional anunció que “se dictarán las medidas

¹⁰ Fabela, *op. cit.*, p. 309.

EMILIO KOURÍ

necesarias para el fraccionamiento de los latifundios... para el desarrollo de la pequeña propiedad”, señalando más adelante que los próximos congresos federales y estatales expedirían leyes en las cuales “se fijará la extensión máxima de tierras de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida”.¹¹ Cualquier excedente tendría que ser vendido por el propietario en un plazo fijo o, de lo contrario, sería expropiado por el gobierno.

Resulta evidente que todas las prohibiciones y modalidades relativas a la propiedad privada que desfilan a lo largo del artículo 27 son no sólo el producto de un diálogo con las leyes agrarias emanadas de la Reforma, sino sobre todo de una interpretación histórica de sus desastrosos efectos en manos de los gobiernos que las implementaron, sobre todo el de Porfirio Díaz. Lo peculiar del texto constitucional es que cuenta esa visión de la historia de la propiedad rural en cierto detalle, como si tuviera que explicar (y justificar) su proceder.

III. CONTRA LA HISTORIA

El parteaguas histórico queda muy claro: la Ley de 25 de junio de 1856 (Ley Lerdo) ordenó la desamortización de las propiedades territoriales de todas las corporaciones civiles y eclesiásticas, incluyendo casi todas las tierras comunales de los pueblos. Según se infiere del texto constitucional, la aplicación de esta ley y de sus secuelas enajenó buena parte de las tierras de estas “corporaciones de población”, con consecuencias muy negativas en términos tanto de justicia como de equidad. No dice el texto del 27 si esto fue por causa de una aplicación mala o dolosa de tal ley, o por el mero hecho de su implementación, pero hace referencia al Decreto de 6 de enero de 1915, el cual indica lo primero. En pocas palabras, la conducta de las desamortizaciones civiles desatadas por la Ley Lerdo privó a las corporaciones-pueblo y a sus similares de sus tierras.

El texto constitucional señala, a modo de argumento histórico, que la privatización de los terrenos nacionales (baldíos) impulsada por el gobierno federal a partir de 1876 (por medio de contratos con compañías deslindadoras, a las que no menciona directamente) en muchos casos trajo “por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por parte de una persona o sociedad”.¹² Se infiere claramente, aunque no se especifica, que la proliferación y expansión de las grandes propiedades rústicas fue uno de los principales resultados de la aplicación de las leyes de desamortización y baldíos.

Es en contra de la calamidad histórica postulada en esta narrativa del pasado reciente que el artículo 27 se pronuncia. Poco importa ya si esa versión constitucionalizada de la transformación a grandes rasgos de la tenencia de la tierra y las relaciones sociales en el campo mexicano durante el Porfiriato es fidedigna o no. A un

¹¹ *Ibidem*, pp. 307, 310-311.

¹² *Ibidem*, pp. 310-311.

siglo de distancia, hay evidencia de sobra por lo menos para matizarla, si no es que para cuestionar algunos de sus fundamentos. Lo importante aquí es que el artículo 27 responde a los procesos históricos que él mismo plantea de manera categórica, decretando la anulación de todas o casi todas las transacciones relacionadas con la desamortización a partir de 1856 en las cuales los pueblos y sus similares perdieron tierras. En una primera lectura —y como declaración simbólica— el texto es absolutamente contundente:

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 1856.¹³

Más allá del significado específico que pudiera tener cada uno de estos procesos, la enumeración de las órdenes y los tramites (a lo largo de 60 años!) que se declaran nulos *in toto* sirve más que nada (y quizás sólo) para denotar una abarcadora voluntad de reversión.

De igual manera, el texto constitucional anuncia que “se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876” para el deslinde y privatización de los terrenos baldíos, “y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público”.¹⁴

El artículo 27 plantea un proceso histórico que reprueba y ordena revertir, pero de inmediato surgen dificultades y contradicciones que el propio texto debe reconocer e intenta solventar. Uno de los propósitos fundamentales de la Ley Lerdo había sido subdividir las tierras de las corporaciones civiles para crear pequeñas propiedades individuales, y en aquellos casos en que esto hubiere sucedido (que de hecho fueron muchísimos) era un despropósito declarar ahora su anulación, sobre todo para quienes veían al fortalecimiento de “la pequeña propiedad” como el destino idóneo de la reforma agraria. De ahí que el texto constitucional se ve obligado a explicar que “se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseída con nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas”.¹⁵

La aclaración, sin embargo, no sirve sino para iluminar la magnitud del problema. Dejando de lado el asunto de las 50 hectáreas, ¿cómo identificar esas propiedades derivadas de la correcta aplicación de la Ley Lerdo? ¿Cómo evaluar en tales casos la validez de otros cambios de dominio realizados anterior o posteriormente? ¿Qué hacer cuando una propiedad titulada y con más de diez años en posesión pro-

¹³ *Ibidem*, p. 310.

¹⁴ *Ibidem*, p. 311.

¹⁵ *Ibidem*, p. 310.

EMILIO KOURÍ

venía de enajenaciones previas de muy dudosa legalidad? ¿Aplicaba la nulidad, o no? Visto con detenimiento, lo que parecía ser una sencilla y única excepción mostraba ya de antemano las graves deficiencias de un proceso redistributivo fundado en la anulación y reversión de innumerables y multiformes cambios de dominio territorial realizados a lo largo de seis décadas.¹⁶ En otras palabras, una lectura ponderada del propio texto constitucional apuntaba ya a la imposibilidad, tanto práctica como jurídico-procesal, de aplicar —en la vasta mayoría de los casos que pudieran presentarse— la nulidad que allí mismo acababa de decretarse.

No debe sorprender, por tanto, que las anulaciones de “todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate” con relación al reparto de las tierras de los pueblos que fueron constitucionalizadas solemnemente en el artículo 27 no tuvieron casi ningún efecto práctico, como tampoco lo tuvieron las relativas al reparto de los terrenos baldíos de origen nacional. Su valor sería primordialmente simbólico, un ajuste de cuentas con el pasado inmediato, un memorial de los agravios que justificaban las reformas agrarias por venir, una prueba de la ignominia del antiguo régimen. Quizás por ser esa su función todas las anulaciones decretadas en 1917 se han mantenido en el texto de la Constitución; fueron reformuladas con un lenguaje más claro y un poco más antiguo (pero con el mismo significado) cuando se reformó el artículo 27 en 1934 (creando con ellas la fracción VIII) y allí permanecen, a cien años de distancia, en el texto hoy vigente.¹⁷

Si desde un principio resultaba evidente que la reversión por la vía de las nulidades no ofrecía un camino factible para redistribuir la propiedad agraria y dotar de tierras a los pueblos que la pedían, ¿qué soluciones vislumbraba entonces el texto del artículo 27? La respuesta vendría por dos caminos, y ambos remitían —cosa muy curiosa— a una ley de guerra anterior a la Constitución, el Decreto de 6 de enero de 1915. Por su relevancia práctica y porque el artículo 27 fue elaborado a prisa (fue redactado, dictaminado, enmendado, discutido y aprobado por unanimidad, todo en sólo 16 días), se optó por darle vigencia jurídica a aquel decreto carrancista, elevándolo, como dice el propio texto del 27, al rango de “ley constitucional”.¹⁸

IV. LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915

A fines de 1914 el zapatismo en armas extendía sus zonas de influencia en el centro de México y se aprestaba a realizar una reforma agraria radical basada en los preceptos de su Plan de Ayala. El eje fundamental de aquel reparto sería la devolución por vía de expropiaciones directas de todas las tierras que en algún momento —desde el virreinato— habían sido propiedad comunal de los pueblos. Arrinconado en

¹⁶ Rouaix, *op. cit.*, pp. 187-194.

¹⁷ Nótese que el lenguaje utilizado en la nueva fracción VIII (de 1934 en adelante) es una copia casi idéntica del artículo 1o. del Decreto de 6 de enero de 1915.

¹⁸ Fabela, *op. cit.*, p. 310.

Veracruz, el gobierno de Carranza se vio obligado a responder con un plan propio para atender el problema (y la rebeldía) de los pueblos que habían perdido sus tierras y ahora las reclamaban. El proyecto quedó en manos de Luis Cabrera, cerebro del carrancismo, un abogado de convicciones liberales que como diputado en la Legislatura de 1912 había ya vislumbrado la necesidad de reponerles algunas de sus tierras a los viejos pueblos para así pacificar el campo. Cabrera escribió lo que sería el Decreto de 6 de enero de 1915 apoyándose directamente en las ideas de Andrés Molina Enríquez sobre las causas por las cuales los pueblos habían sido despojados de sus propiedades.¹⁹

La explicación histórica de Molina Enríquez sería la del Decreto y luego la del artículo 27: La Ley Lerdo prohibió la tenencia comunal y privó a los pueblos de personalidad jurídica para defenderse; el modo de su implementación junto con la política de privatizar los terrenos nacionales derivó en el “despojo” de los terrenos comunales, “y concentrada la propiedad del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso... que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes”. Había, por tanto, que “devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz”.²⁰

El texto de 1915 decretaba dos vías para solucionar el problema según se había planteado. Ambas serían reproducidas casi íntegramente en el artículo 27. La primera era la nulidad de “todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes” hechas “en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856”, seguida por la restitución de dichas propiedades a las corporaciones de población que las habían perdido. La segunda, para todos aquellos pueblos necesitados de tierra y en donde la restitución de lo perdido no era factible porque la nulidad no procedía, era la reconstitución de sus tierras con dotaciones hechas a través de expropiaciones por cuenta del gobierno federal. La ley creaba una serie de comisiones agrarias para resolver y procesar los trámites y peritajes administrativos y facultaba a los gobernadores y jefes militares para realizar las expropiaciones, restituciones y reconstituciones correspondientes.²¹

La enorme dificultad de restituir por vía de las nulidades ya ha sido descrita; en esto, el Decreto de 1915 había sido incluso más cuidadoso que el artículo 27, pues declaraba nulas sólo las enajenaciones realizadas “en contravención” a las disposiciones de la Ley Lerdo, pero el problema sería el mismo. El propio Decreto reconocía que habría casos en los cuales no se podría restituir “por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados”. Además, el poder de anulación era válido sólo para transacciones posteriores a la Ley Lerdo (motor, según la narrativa histórica, de buena parte de los despojos), y

¹⁹ Cabrera, Luis, *La reconstitución de los ejidos de los pueblos*, México, Tip. de Fidencio S. Soria, 1913; Molina Enríquez, Andrés, *La Reforma y Juárez: estudio histórico-sociológico*, México, Tip. de la Viuda de Francisco Díaz de León, 1906; Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, Imprenta de A. Carranza e Hijos, 1909.

²⁰ Decreto de 6 de enero de 1915, en Fabela, *op. cit.*, pp. 270-271.

²¹ Fabela, *op. cit.*, pp. 271-273.

EMILIO KOURÍ

pronto se vería que muchos pueblos —incluso el Anenecuilco de Emiliano Zapata— habían perdido gran cantidad de tierra antes de 1856. Por todo esto, cuando se puso en marcha este programa de reformas agrarias, las restituciones exitosas serían relativamente pocas; de los miles de repartos efectuados en las décadas posteriores a la Revolución, casi todos serían por vía de la dotación *de novo*.

En el Decreto de 1915 la dotación de tierras a los pueblos mediante la expropiación por utilidad pública de predios aledaños se introduce como un proceso suplementario, un ofrecimiento en medio de la guerra a aquellos pueblos que las necesitasen y no pudiesen justificar la restitución. A juzgar por la reticencia y lentitud iniciales con las que se tramitaron esas solicitudes más allá de las zonas de conflicto directo, y considerando todos los obstáculos procesales que Carranza intentó imponerles en cuanto tuvo un respiro, resulta evidente que pocos de los gestores de ese decreto imaginaban (o querían) que las dotaciones fueran masivas. Una cosa era restituir, y no sería fácil, otra muy distinta repartir tierra a todas las corporaciones de población que careciesen de ellas, realizando todas las expropiaciones que resultasen necesarias y afectando por tanto los intereses de terceros. Eso era, sin embargo, lo que declaraba el Decreto, una promesa de guerra (“mientras no concluya la actual guerra civil”) que habría que resolver más adelante.

Al adoptar los preceptos del Decreto de 1915, el artículo 27 recogió su lógica, dándoles nueva vida y mayor autoridad. En las partes del texto constitucional que incorporan casi directamente las formulaciones del Decreto, las dotaciones parecen retener ese carácter suplementario o secundario: “En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediera por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare”.²² Sin embargo, en otra parte del artículo 27, las dotaciones de tierra adquirirían un carácter categórico mucho más independiente y determinante.

En el tercer párrafo del 27, tras establecer el derecho irrestricto de la nación como propietaria originaria a imponerle modalidades y limitaciones a la propiedad privada, el texto simplemente anuncia: “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”.²³ Vista con detenimiento, es la afirmación constitucional de un derecho nuevo y extraordinario, que trasciende en su claridad los amarres procesales heredados de la coyuntura político-militar que le dio vida al Decreto de 1915, y que contradice directamente los fundamentos individualistas del viejo artículo 27 (1857). No es un derecho individual, sino colectivo, y si bien la historia reciente —que se cuenta en otras secciones del texto— es lo que explica su establecimiento, lo más notable de este nuevo derecho es que su obtención no queda condicionada de ninguna manera a la verificación puntual de sucesos o agravios anteriores, sino simplemente a las necesidades actuales y futuras de las corporaciones de población allí mencionadas, independien-

²² *Ibidem*, p. 310.

²³ *Ibidem*, p. 307.

temente de su historial particular. A pesar del complejo anclaje histórico que le da forma al texto del artículo 27, lo que indica esta oración crucial es que lo que a fin de cuentas habría de definir la acción gubernamental en la reforma de la tenencia de la tierra sería no un propósito restituidor ligado al pasado, sino una obligación redistributiva concentrada en el presente.

Un siglo después, resulta justo decir que en lo que respecta al orden territorial y a la reforma agraria, fueron esas las palabras más importantes y determinantes de todo el artículo 27. Crearon y pusieron en vigor un derecho nuevo, y con ello una obligación constitucional del Estado que (cumplida plenamente o no) impulsó una profunda transformación del ordenamiento y la tenencia de la propiedad a lo largo del siglo XX. Este derecho, y la obligación correspondiente al reparto de tierras, se mantuvieron básicamente inalterados en el texto constitucional (la categoría de los derechohabientes fue expandida en 1934) hasta que fue suprimido por la reforma de 1992.

V. LA PEQUEÑA PROPIEDAD

El asunto de la llamada “pequeña propiedad” es el gran fantasma que ronda el artículo 27. Su fomento era un añejo anhelo del liberalismo y una de las principales razones para fraccionar las grandes propiedades. Por un lado, el texto constitucional se refiere tanto a la necesidad de definirla (un máximo de 50 has., dice ya en 1917, para las parcelas legalmente repartidas en desamortización) como a la importancia de desarrollarla y a la obligación de respetarla a la hora de realizar expropiaciones. Luego, por décadas, las leyes, códigos y reglamentos agrarios se ocuparían de definir y redefinir las dimensiones permisibles de la propiedad privada individual o en sociedad en el campo, según la calidad y humedad del suelo, la región geográfica, y los usos agrícolas, pecuarios o forestales del territorio en cuestión. Esos parámetros se incorporan por primera vez al artículo 27 tras la enmienda que entró en vigor en 1947. En este contexto, hablar de “pequeña propiedad” era darle nombre a las clases de predios privados rústicos a título individual o en sociedad que por sus características no estaban sujetos a expropiación para su redistribución por parte del Estado. Y fue con el fin de proteger a tales “pequeñas propiedades” (que en muchos casos no tendrían nada de pequeñas) que se inventaron los certificados de inafectabilidad.

Por otro lado, en el artículo 27 se vislumbraba la posibilidad de otro tipo de pequeña propiedad: no la que resultaría del fraccionamiento de latifundios o la que ya existía antes de la Revolución (parcelas desamortizadas, ranchos, etc.), sino la que podría surgir de la eventual subdivisión de las tierras restituidas o dotadas a los pueblos y otras corporaciones de población. En el texto del 27 hay una tensión (que no se resuelve allí) entre el reconocimiento de la validez jurídica de la propiedad comunal y la expectativa de que ésta se convierta tarde o temprano en predios de dominio pleno individual. Así, tras anunciar que las corporaciones de población “que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para

EMILIO KOURÍ

disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que le pertenezcan o que se les haya restituido o restituyere”, enseguida se añade que esto será “entretanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras”. Más adelante, al referirse a las restituciones de tierras realizadas de acuerdo con el Decreto de 1915, el texto explica que “sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento”.²⁴

Vistas desde esta perspectiva, las restituciones y dotaciones comunales dictadas por la ley parecerían ser apenas una fase transicional de la reforma agraria que luego tendría que culminar en algún tipo de reparto interno a título individual, algo así como una repetición de la parcelación de las tierras comunales mandada por las leyes de Reforma, pero esta vez con más protecciones y precauciones, y quizás también con mejor ejecución. Nada de esto último se contempla directamente en el artículo 27, pues no había entre los legisladores ni claridad ni concordancia al respecto (ni tampoco tiempo para ponderarlo), pero no por eso dejan de ser muy sugerentes esas dos frases a contracorriente que sí se incorporan al texto constitucional.

El asunto se perfila mucho más claramente en el Decreto de 1915, que a partir de 1917 adquiriría el rango de ley constitucional. Luis Cabrera no era amigo de la propiedad comunal, sino un liberal convencido de las ventajas —tanto económicas como sociales y políticas— de un régimen territorial rural centrado en la propiedad privada individual. Reconocía la necesidad en ese particular momento histórico de repartir tierras a modo comunal, por razones políticas y también de logística. Pero al igual que su amigo e inspirador intelectual Molina Enríquez, pensaba que la reconstitución de la propiedad comunal sería algo temporal, que en su momento daría paso a una subdivisión en parcelas de propiedad plena para los miembros de esas comunidades. El Decreto de 6 de enero expresa esta expectativa directamente, por lo que vale la pena citarlo *in extenso*:

Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ellas...; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores... puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la revolución de Ayutla.²⁵

Más adelante, el decreto señala que “una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los

²⁴ *Ibidem*, pp. 309-310.

²⁵ Fabela, *op. cit.*, p. 272.

pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, que entre tanto los disfrutarán en común”.²⁶

No obstante, el propio artículo 27 dejaría todas estas cuestiones en el aire, pues con respecto al estatus a futuro de la propiedad comunal (más allá de su legalidad) había en 1917 serias diferencias de opinión y de intereses, las cuales tendrían que resolverse más adelante y por otros medios. Fue una gran disputa legal, política y social que se libró a lo largo de la década de 1920 y que no sería zanjada sino hasta 1934. Pero si bien el cardenismo le cerró entonces la puerta a la posibilidad de subdividir la propiedad comunal en predios individuales con dominio pleno, la reforma constitucional de 1992 la ha vuelto a abrir, prueba de que ese fantasma sigue aún vivo.

VI. EL EJIDO

El resultado más importante y duradero de la reforma agraria de la Revolución fue la creación e implantación de una nueva institución que a partir de 1920 sería conocida como “el ejido”. Producto de dotaciones y restituciones, hay hoy en día más de treinta mil ejidos localizados a lo largo y ancho del país; según varios cálculos, al menos la mitad del territorio nacional queda en sus manos. Queda claro, por tanto, que con las bases jurídicas establecidas en el artículo 27, México alcanzó a transformar significativamente la organización de la tenencia de la tierra en el campo. Lo interesante, en vista de todo esto, es que la palabra “ejido” no aparece ni una sola vez en el texto constitucional de 1917. ¿Cuál fue entonces la relación entre el artículo 27 y el ejido? El asunto es mucho más complejo de lo que parece a primera vista, pero quizás podría resumirse así: si bien no habría habido ejidos en ausencia de algunos de los preceptos marcados en el 27 (sobre todo, el derecho corporativo a la tierra), también es cierto que la institución del ejido no fue (ni podía ser) una mera aplicación de tales preceptos. Dicho de otro modo, el artículo 27 facultó el surgimiento y la propagación del ejido, pero no los prefiguró.

Esto se explica en parte por las ambigüedades reformistas del propio artículo 27, en el cual se ordenan tanto fraccionamientos de latifundios como protección y fomento para la pequeña propiedad y también dotaciones y restituciones para las corporaciones de propiedad, sin descartar la posibilidad de parcelar luego estas últimas. Como se ha intentado demostrar, el artículo 27 resultó ser un texto abierto (intencionalmente o no) a toda una serie de posibilidades reformistas, y hay que resistir la tentación retrospectiva de leerlo como si se hallara en él un esquema claro de lo que vendría después. La trayectoria concreta —y por demás sinuosa— que habría de seguir la reforma agraria no estaba ya plasmada en el 27, y es de pensarse incluso que ninguno de los legisladores que redactaron y aprobaron el texto constitucional se hubiera podido imaginar en aquel entonces que una sola institución agraria lle-

²⁶ Fabela, *op. cit.*, p. 274.

EMILIO KOURÍ

garía a dominar la tenencia de la tierra, no sólo donde habían habido viejas corporaciones de población, sino en todas partes.

La historia de cómo se va armando y enraizando el ejido a costa de otras opciones trasciende de muchas maneras el alcance del artículo 27, pues responde a dinámicas sociales más amplias y a coyunturas políticas posteriores. Por ende, no es éste el lugar para contarla. Lo que sí debe resaltarse aquí es que la institución (el ejido) que se fue inventando y configurando —contra viento y marea— entre 1920 y 1940, tanto sobre el terreno como a través de nuevas leyes y enmiendas, habría de constituirse en la principal de las modalidades aplicadas a la propiedad privada por el Estado, tal y como lo autorizaba el texto del 27. Esto quiere decir que el ejido nacido de la Revolución es ni más ni menos que una forma de propiedad privada corporativa creada y regulada por el Estado, y no una “propiedad social” opuesta a la privada, como vendría erróneamente a llamársele después. La tierra dotada o restituida es propiedad de los ejidatarios, pero el Estado interviene para regular su uso en parcelas agrícolas con derechos particulares, para establecer y supervisar las formas del gobierno corporativo. Ejerce así, para bien o para mal, el derecho constitucional a imponerle “a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”. En este sentido jurídico-genérico, aunque quizás sólo en éste, la modalidad que resultó ser el ejido sí es heredera directa de los preceptos fundamentales del artículo 27.

Nada de esto explica, sin embargo, el nombre que se le daría a esta nueva institución o su relación con los ejidos coloniales de los viejos pueblos. El artículo 27 se vincula con los orígenes de este naciente arreglo territorial —y con su nombre— por medio de la Ley de 6 de enero, la cual sí menciona al ejido, aunque con dos significados diferentes. En el texto de Luis Cabrera la palabra “ejido” aparece cuatro veces, una en su acepción original y tres con un uso distinto y más reciente. En la Colonia, como en España, los ejidos eran los terrenos (generalmente montes o agostaderos) que los pueblos poseían por dotación real para usos colectivos no agrícolas, leña, pastoreo, recolección, caza, etc. Para los cultivos tenían otras tierras (“de repartimiento”), normalmente distribuidas en parcelas particulares. De acuerdo con la semántica original, por tanto, decir “parcela ejidal” era un sinsentido; aquel ejido ni se cultivaba ni se podía subdividir. Nada por tanto tendría que ver con el nuevo “ejido” agrícola de la Revolución, que en su mayoría (aunque no únicamente) consistiría de tierras dotadas y parceladas para su cultivo. Así, cuando el Decreto de 1915 declara nulas “todas las diligencias de apeo o deslinde... con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos...”, utiliza la palabra “ejido” en el sentido clásico.

En otras partes del texto, sin embargo, el significado ya ha cambiado. De mediados de la década de 1880 en adelante, la palabra comenzó a usarse indistintamente para referirse a todas las tierras comunales, primero por funcionarios de Fomento y luego en círculos gubernamentales más amplios. Era una equivocación con raíces muy particulares. La Ley Lerdo había exceptuado los ejidos (en el sentido original) de las desamortizaciones civiles, y aunque el artículo 27 de 1857 omitió extender

esa excepción (y por ende la anuló), buena parte de los ejidos de los pueblos esquivaron los repartos y se mantuvieron indivisos. Cuando Carlos Pacheco fue ministro de Fomento impulsó una nueva ola de desamortizaciones ligadas con los deslindes de baldíos, y asumiendo (erróneamente) que lo único que quedaba todavía por repartirse eran los ejidos, las circulares del gobierno denominaron a todas las tierras comunales como “ejidos”. Según esa formulación, los pueblos habían tenido fundos legales (para las casas, la iglesia, etc.) y ejidos, nada más. Esa sinécdoque, por demás engañosa, se mantuvo en circulación hasta la Revolución e hizo que algunos describieran las tierras comunales para la agricultura como “ejidos”. A eso se refiere el Decreto de 1915 en tres lugares, primero al mencionar el despojo de “los ejidos y los fundos legales de los pueblos, a raíz de la revolución de Ayutla”, luego al explicar que los pueblos “que carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución” podrán obtener una dotación, y finalmente al señalar que las solicitudes “para dotar de ejidos a los pueblos que carezcan de ellos” deberían ser presentadas ante las autoridades correspondientes.²⁷ Fue así como “el ejido” de la Revolución se haría agrícola.

VII. CODA

Al amparo de los amplios poderes y derechos establecidos en el artículo 27 y siguiendo la ruta de los repartos corporativos trazada improvisadamente en la Ley de 1915, “dotar de ejidos” sería el camino por el que finalmente se encauzó la reforma agraria de la Revolución. No fue un proceso fácil o automático, sino todo lo contrario, entre otras cosas porque el propio artículo 27 permitía diversas lecturas, a las que se podían adherir todo tipo de intereses encontrados. Los que se oponían a las expropiaciones o pugnaban por darle prioridad a la defensa y al fomento de la pequeña propiedad (dentro y fuera del ejido) le pusieron tantos obstáculos como pudieron a la ejidalización corporativista de la tenencia de la tierra en el campo. Todo esto significó grandes luchas, sobre todo entre 1920 y 1940, para cuya resolución el artículo 27 ya no alcanzaría a servir de guía. A partir de las enmiendas concretadas en 1934, el 27 funcionaría como un repositorio de modificaciones y precisiones forjadas sobre la marcha por vía de la fuerza política.

Si la dotación ejidal llegó a convertirse en el eje troncal del reparto agrario fue en buena medida gracias a dos reformas al texto constitucional que le abrieron el camino a su expansión. Vale la pena señalarlas, a modo de conclusión. La primera tiene que ver con la categoría política de las corporaciones de población con derecho a solicitar dotaciones (o restituciones). Tanto el Decreto de 1915 como el artículo 27 enumeraban la clase de colectividades reconocidas (pueblos, rancherías, congregaciones, etc.) que por razones históricas podrían recibir tierras, viejas o nuevas. A ninguna otra entidad (como tampoco a los individuos) le correspondía ese derecho, por lo que la dotación ejidal quedaba efectivamente fuera del alcance de un gran

²⁷ *Ibidem*, pp. 273-274.

EMILIO KOURÍ

número de pobladores del campo (quizás la mayoría), entre ellos los peones de las haciendas, los jornaleros y los habitantes de pequeños poblados sin reconocimiento jurídico. A partir de 1922 y hasta 1934 se legisló en múltiples ocasiones para intentar definir, restringir, precisar, ensanchar o eliminar ese criterio crucial de elegibilidad, según los intereses del poder en turno, a sabiendas de que lo que estaba en juego era justamente el futuro de la expansión ejidal.²⁸ Finalmente entre 1933 y 1934 se eliminó el requisito de categoría política para los grupos de pobladores solicitantes y se abrió un camino jurídico para que los peones acasillados pudieran unirse a las peticiones de tierra, posibilitando así la multiplicación de las dotaciones ejidales. Fue entonces cuando se modificó el artículo 27, extendiendo el derecho a solicitar tierras a los “núcleos de población” que la necesitasen, sin mayor especificación, y fue entonces cuando se derogó la Ley de 6 de enero, incorporando sus preceptos actualizados al cuerpo del artículo 27, de tal modo que por primera vez se mencionaba allí directamente al ejido.²⁹

La segunda reforma que apuntaló significativamente el aumento de las dotaciones fue la supresión del amparo agrario. El Decreto de 6 de enero estipulaba que los propietarios que enfrentaban expropiaciones podrían recurrir a los tribunales a defender sus derechos, y durante la década de 1920 numerosos recursos de amparo concedidos por la Corte obstaculizaron notablemente el desenvolvimiento del reparto ejidal. A fines de 1931 se reformó la Ley de 1915 para eliminar tal derecho: “los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren”, decretaba el nuevo texto, “no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni extraordinario de amparo”.³⁰ Al derogarse la Ley de 1915 en 1933, dicha prohibición pasó directamente al artículo 27, en donde se mantuvo hasta 1947, cuando, a instancias de Miguel Alemán, se volvió a reformar la Constitución, esta vez para devolverle el derecho a promover juicios de amparo a aquellos propietarios privados de fincas rústicas que hubiesen recibido certificados de inafectabilidad. Fue precisamente durante ese intervalo de 15 años que proliferaron las dotaciones y que se consolidó el ejido como una forma de propiedad de alcance nacional.

Han pasado ya 25 años desde que desapareció del artículo 27 su concepto más trascendente: la obligación de otorgarle tierras a las corporaciones de población que las necesitasen, sin importar la causa. Para entonces el reparto de tierras llevaba tiempo extenuado y no era ya ni la sombra de lo que alguna vez había sido. Pero el campo mexicano, ahora poblado de ejidos, tampoco era ya ni la sombra de lo que había sido en vísperas de la Revolución. La reforma constitucional de 1992 cerraba

²⁸ Véase, por ejemplo, Reglamento agrario de 10 de abril de 1922; Decreto de 10. de noviembre de 1923; Decreto de 28 de julio de 1924; Decreto de 23 de abril de 1925; Decreto de 28 de mayo de 1925; Decreto de 16 de julio de 1925; Ley de 23 de abril de 1927; Ley de 11 de agosto de 1927; Decreto de 17 de enero de 1929; Ley de 21 de marzo de 1929; y Decreto de 26 de diciembre de 1930, todas en Fabela, *op. cit.* Véase también Bassols, Narciso, *La nueva ley agraria. Antecedentes*, México, 1927.

²⁹ Decreto de 30 de diciembre de 1933; Código agrario de 1934, en Fabela, *op. cit.*, pp. 547-555, 566-614.

³⁰ Decreto de 23 de diciembre de 1931, en Fabela, *op. cit.*, pp. 541-543.

una era histórica durante la cual el Estado había obrado profundos cambios en la distribución de la tenencia de la propiedad rural. Sería erróneo atribuirle al polifacético artículo 27 de 1917 la autoría de tales transformaciones, pero también lo sería no reconocer que sin los principios allí esbozados a México no le hubiera tocado vivir el siglo del ejido.

