DIMENSIONES HISTÓRICAS DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, 1917-2017

*Valeria Zepeda**

RESUMEN: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en febrero de 1917, tiene como base los diversos episodios experimentados en la historia mexicana a lo largo del siglo XIX. El artículo 27 constitucional no es la excepción. Su redacción y estructura fue la respuesta a experiencias intervencionistas, en todas las escalas, desde los inicios del México independiente. Dicho artículo constituyó la manera en que México se insertó en el escenario internacional según principios diplomáticos definidos como “soberanía nacional” y “no intervención”.

HISTORICAL DIMENSIONS OF CONSTITUTIONAL ARTICLE 27, 1917-2017

ABSTRACT: Mexico's Constitution, enacted on february 1917, is profoundly based in the historical experience of the country throughout the nineteenth century. Article 27 isn't the exception. Its structure and drafting was the answer to a series of foreign interventions in diverse realms since the independence of Mexico. This article constituted the way in which the country will introduce itself into the international arena under very clear and defined principles, such as “no intervention” and “national sovereignty”.

PALABRAS CLAVE: Constitución Política de 1917, inversiones extranjeras, nacionalismo, porfiriato, revolución mexicana, soberanía nacional.

KEY WORDS: Mexico's Constitution, foreign investments, nationalism, porfiriato, mexican revolution, national sovereignty.

* Departamento Académico de Estudios Generales, ITAM.

RECEPCIÓN: 8 de marzo de 2017.
APROBACIÓN: 31 de marzo de 2017.

DIMENSIONES HISTÓRICAS DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, 1917-2017

Introducción

Este año conmemoramos el centenario de la promulgación de nuestra Carta Magna. Es sabido que el texto constitucional fue elaborado al calor del proceso revolucionario. Sin embargo, sería reduccionista decir que la Revolución fue su única causa. En realidad, debemos ir más allá y analizar la génesis de cada uno de sus artículos, pero esa sería una labor titánica imposible de abarcar en estas páginas, además de que requeriría la conformación de un grupo multidisciplinario. Lo que se pretende aquí es hacer una revisión histórica de las motivaciones que llevaron a los congresistas de 1917 a redactar uno de sus artículos más importantes: el 27. La intención es dar a conocer, desde el punto de vista histórico, las razones que llevaron a reafirmar con vehemencia la soberanía nacional.¹

Con ese artículo se pretendía refrendar la soberanía nacional, es decir, la verdadera independencia de México frente a cualquier poder extranjero. La razón de incluir, por primera vez en la historia de México, una amplia interpretación de la soberanía nacional, sobre todo en

¹ La soberanía nacional es un concepto surgido en el siglo XVIII del pensamiento de Locke y de Montesquieu, pero que no alcanza su dimensión total hasta la Revolución Francesa. Los franceses, al formar un cuerpo político basado en el contrato social, le otorgaban el poder a los ciudadanos, es decir, a la nación.

cuanto a sus recursos, se debe a que, desde un principio, “Carranza y sus seguidores comprendieron el increíble problema que representaban los intereses extranjeros dentro de México”.² Esto no era nuevo. Desde la Colonia, los recursos y las principales actividades económicas habían estado ligados a los extranjeros, los españoles peninsulares primero, y luego, a lo largo del siglo XIX, otros europeos o estadounidenses.

El turbulento siglo XIX mexicano, marcado por luchas internas y externas que, al final de cuentas, tendían a la conformación de un Estado nación, fue testigo de grandes crisis económicas y de la pobreza del erario. La situación llevó a los gobiernos a buscar inversión extranjera en rubros estratégicos para poder iniciar el tan añorado desarrollo económico. No obstante, la inversión y presencia de extranjeros fueron la causa de las dos intervenciones europeas (en 1838-1839 y en 1862-1867) y de una guerra que nos costó más de la mitad del territorio.³ Por esta razón, durante la segunda mitad del siglo se intentó normar la inversión extranjera; sin embargo, el contexto internacional no era propicio para limitar los flujos de dinero. El mundo presenciaba la época del gran imperialismo europeo, en la que los capitales buscaban lugares donde se les ofrecieran mejores condiciones para invertir, y establecer restricciones implicaba perder esas inversiones. Porfirio Díaz comprendió rápidamente la situación internacional y que México podría convertirse en un destino atractivo para los extranjeros, para fomentar el desarrollo nacional.

² Charles C. Cumberland, *La Revolución Mexicana. Los años constitucionalistas*, 1975, México, Fondo de Cultura Económica, p. 253.

³ En 1838, Francia ocupó el puerto de Veracruz con la finalidad de garantizar, por parte de México, el pago de indemnizaciones a sus connacionales que se habían visto afectados durante la guerra de independencia. En 1862, Napoleón II apoyó al partido conservador —que había sido derrotado en la Guerra de Reforma— para instaurar una monarquía en México, que se concretó en el Segundo Imperio Mexicano, de Maximiliano de Habsburgo. El desorden político interno y los deseos expansionistas de los Estados Unidos derivaron, a partir de 1846, en una guerra de conquista que culminó en la derrota de México y la firma del Tratado de Guadalupe-Hidalgo, por el que el país perdió más de la mitad de su territorio.

Las inversiones en el porfiriato

Durante el extenso mandato del general Díaz (de 1876 a 1911), México abrió sus puertas a la inversión extranjera con el fin de alcanzar la paz y el desarrollo económico. Esta inversión llegó rodeada de amplias concesiones. En su idea original, Porfirio Díaz y los científicos deseaban que la mayoría del capital fuese de origen europeo; sin embargo, por causas geográficas, gran parte de las inversiones venían de Estados Unidos. “[A]l paso de los años Europa prefirió la inversión en los dilatados límites geográficos de su imperio colonial, lo que vino a determinar, en alguna medida, la final preponderancia de los intereses norteamericanos.”⁴

A pesar de que las inversiones extranjeras se hacían en distintos rubros de la economía, fueron dos los principales: ferrocarriles y minería, puesto que eran los más rentables y necesarios para el desarrollo nacional. La industria petrolera, que verá su apogeo en la década de 1920, iniciaba apenas su desarrollo. Si se desglosa la inversión total en México hacia 1910 se obtiene la siguiente tabla:

TABLA 1
Inversión total en México por campos⁵

Ferrocarriles	40.0%
Minería	17.0%
Bancos	17.3%
Industria	6.6%
Electricidad	6.6%
Petróleo	5.9%

⁴ Jesús Gómez Serrano, *Aguascalientes: Imperio de los Guggenheim*, 1982, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 22-23.

⁵ José Luis Ceceña Gámez, “La penetración extranjera y los grupos de poder económico en el México porfirista”, *Problemas del Desarrollo*, 1 (octubre-diciembre de 1969), p. 52. Ceceña cita *The Mexican Year Book, 1912*, editado por McCorquodale and Company Limited de Londres y preparado bajo los auspicios del Ministerio de Hacienda de México. La fuente original se localiza en la Colección Especial de la Biblioteca Daniel Cosío Villegas de El Colegio de México. Actualmente, el libro se encuentra en restauración.

VALERIA ZEPEDA

De este total invertido en el país, el 77% era capital extranjero y solo 23% nacional. Al mismo tiempo, de este 77%, el 44% provenía de Estados Unidos, 24% de Gran Bretaña y 13% de Francia. Por lo tanto, es posible establecer que existía un claro predominio del capital extranjero en México al iniciar la Revolución.

TABLA 2
**Inversiones europeas y estadounidenses en México,
por campos, 1911⁶**

	Europeas	Estadounidenses
Ferrocarriles	28.2%	41.1%
Deuda pública	20.8%	4.6%
Industrias extractivas	18.1%	41.8%
Comercio y banca	11.6%	3.3%
Electricidad y otros servicios	10.7%	1.0%
Explotaciones agropecuarias	5.4%	6.3%
Industria de la transformación	5.2%	1.6%
Totales	100.0%	100.0%

Como se aprecia en la tabla 2, a diferencia de los europeos, que ostentan una mayor diversificación en sus inversiones en México, los estadounidenses tenían concentrado casi el 83% de su inversión en ferrocarriles y minería (41.1% y 41.8% respectivamente). Esta concentración no solo responde a que estos dos negocios eran los más rentables en el país, sino también a que los estadounidenses habían creado en su propio territorio grandes consorcios y monopolios que se dedicaban a explotarlos. Por otro lado, la inversión en ferrocarriles y minería no es casual, pues son industrias que van de la mano en el sentido de que tanto la minería necesita ferrocarriles para transportar el mineral, como los ferrocarriles necesitan la minería por ser su principal cliente.⁷

⁶Fernando Rosenzweig, "El desarrollo económico de México de 1877 a 1911", *El Trimestre Económico* XXXII (3), núm. 127 (julio-septiembre de 1965), p. 434.

⁷Los estadounidenses invertirán en estos rubros a través de empresas de tipo *trust*, es decir, de una combinación de empresas industriales independientes para formar imperios federados o centralizados. Astutos hombres de negocios se percataron de que si podían formar una sola organización con las compañías que competían entre sí, les sería posible reducir los costos y controlar los precios. Allan Nevins, Henry Steele Commager *et al.*, *Breve historia de los Estados Unidos*, 1996, México, Fondo de Cultura Económica, p. 268.

En la lógica estadounidense de expandir “el sueño americano” y cumplir cabalmente con las ideas del darwinismo social, “México atrajo el interés inmediato de los poderosos propietarios de las mayores instituciones financieras e industriales de Estados Unidos”.⁸ De acuerdo con las investigaciones de John Mason Hart, desde la década de 1870 los empresarios estadounidenses pusieron su mirada en México para extender sus operaciones. El mayor interés era crear un gran proyecto ferroviario. No obstante, el entonces presidente mexicano, Sebastián Lerdo de Tejada, no era favorable a las intenciones de estos grupos y llegó a enemistarse con ellos. Los inversionistas acudieron entonces al principal oponente de Lerdo, Porfirio Díaz, que se mostraba como el hombre ideal para controlar un país que consideraban poblado por “bárbaros”. De esta manera, nos dice Hart, Díaz obtuvo el apoyo de empresarios estadounidenses para lanzar el Plan de Tuxtepec.⁹

El triunfo de Díaz sobre Lerdo y su inicial voluntad para dar la bienvenida a las inversiones estadounidenses abrieron una nueva etapa en la influencia extranjera en México. De acuerdo con Hart, en 1883 hubo una reunión entre grandes capitalistas y funcionarios estadounidenses y sus colegas mexicanos en el Waldorf Astoria de Nueva York. Esa noche se acordó la ampliación de la participación de Estados Unidos en el desarrollo económico de México. El primer planteamiento fue crear la infraestructura necesaria (ferrocarriles) para mover otros recursos naturales, como los minerales, el hule y, en última instancia, el petróleo.¹⁰

Los ferrocarriles

Para la industria ferrocarrilera en México, 1880 es un año importante, pues marca el inicio de la formalización de las concesiones del gobierno mexicano a los inversionistas extranjeros, principalmente estadounidenses. Para que el negocio fuera atractivo para los extranjeros, se

⁸ John Mason Hart, *Imperio y revolución: Estadounidenses en México desde la Guerra Civil hasta finales del siglo XX*, 2010, México, Océano, p. 60.

⁹ *Ibid.*, p. 91.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 21-22.

VALERIA ZEPEDA

modificaron prerrogativas anteriores para facilitar la inversión. Se cambió “la política ferroviaria hacia la inversión extranjera, abandonando la economía política restrictiva que había normado etapas anteriores: requerimientos tales como una cuota de 50% de ingenieros mexicanos en los trabajos o la obligación para las compañías extranjeras de buscar suscripciones de capital en México, de improbable cumplimiento, fueron abandonadas”.¹¹

Hacia la década de 1880, las comunicaciones ferroviarias en México estaban muy atrasadas, no había inversión y estaban monopolizadas por el Ferrocarril Mexicano que corría de la Ciudad de México a Veracruz. Ante este atraso insostenible, Díaz abrió las puertas al capital extranjero para fomentar la construcción de más líneas ferroviarias, incrementar el comercio interno y externo y agilizar las comunicaciones. México debía convertirse en un país moderno. Así, el ferrocarril se convirtió en el eje central del desenvolvimiento económico durante el fin del siglo XIX y principios del XX.

La minería

14 De la misma forma que la industria ferrocarrilera, la década de 1880 significó un parteaguas para la minería. El nuevo Código Minero de 1885 abrió las puertas a la inversión extranjera. Una nueva legislación, la de 1892, “modificaría la tradición española, que adjudicaba todas las riquezas del subsuelo al Estado, al declarar que la propiedad del terreno incluía con carácter perpetuo los hidrocarburos y el carbón contenidos en el subsuelo”.¹² En este sentido, la mayor expansión minera ocurrió después de 1900: durante la primera década del siglo XX, la producción se duplicó hasta convertirse en una rama muy importante de la industria mexicana.

¹¹ Paolo Riguzzi, “Los caminos del atraso: Tecnología, instituciones e inversión en los ferrocarriles Mexicanos, 1850-1900”, en Sandra Kuntz Ficker y Paolo Riguzzi (coords.), *Ferrocarriles y vida económica en México (1850-1950)*, 1996, México, El Colegio Mexiquense, Ferrocarriles Nacionales de México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, p. 65.

¹² Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-1993*, 1995, México, Fondo de Cultura Económica, p. 112.

Las explotaciones mineras anteriores a este periodo eran obsoletas y estaban prácticamente abandonadas, sobre todo en el norte del país. Los métodos de fundición arcaicos provocaban un atraso terrible a una industria que podría florecer debido a la riqueza mineral en México. Los extranjeros fueron quienes trajeron al país adelantos técnicos con la apertura de la inversión. Los capitales extranjeros “modernizaron los mecanismos de extracción y se creó una red ferroviaria que facilitara la transportación de los minerales a los lugares adecuados para su tratamiento”.¹³ Los extranjeros impulsaron la tecnología de la industria y la convirtieron en la segunda más importante del país.

De todas las empresas mineras, las pertenecientes a la familia Guggenheim constituían las más importantes y prósperas. En poco tiempo, dirigidas desde la central ASARCO (American Smelting and Refining Corporation), se expandieron y consolidaron un verdadero emporio minero. Tenían negocios desde el norte del país, pasando por el centro, Aguascalientes principalmente, y hasta el sur, pues también en Oaxaca obtenían mineral.¹⁴

El petróleo

Hacia finales del siglo XIX y principios del XX, la demanda en México de productos derivados del petróleo aumentó considerablemente: los ferrocarriles necesitaban lubricantes; las familias compraban lámparas y estufas de queroseno; algunas luminarias que había colocado el gobierno también requerían combustible. No obstante, los intentos por formar un empresariado mexicano dedicado al petróleo fracasaron, pues se necesitaba capital, una administración experimentada y, por supuesto, tecnología.¹⁵ De esta forma, igual que con la minería y los ferrocarriles, fue el capital extranjero el que invirtió en este sector.

¹³ Jesús Gómez Serrano, *op. cit.*, p. 94.

¹⁴ Marvin D. Bernstein, *The Mexican mining industry, 1890-1950*, 1965, Nueva York, State University of New York, p. 55.

¹⁵ Jonathan C. Brown, *Petróleo y revolución en México*, 1998, México, Siglo XXI, pp. 19-20.

Como la industria petrolera se encontraba en sus inicios y en el mundo todavía se utilizaba principalmente el carbón como fuente de energía, eran pocos los empresarios interesados. El petróleo no se convirtió en piedra angular de la economía mexicana y la inversión extranjera hasta la década de 1920, tras la Primera Guerra Mundial. Fueron estadounidenses y británicos los principales inversores. El primero en llegar había sido Henry Clay Pierce, socio de la Standard Oil, quien estableció en México la Waters-Pierce Co., que se dedicaba a la distribución del queroseno en México.¹⁶ Posteriormente, Edward L. Doheny fundó la Huasteca Oil Company, la primera empresa que se dedicó formalmente a la exploración y explotación de crudo.¹⁷ Después de Doheny, entró en el escenario un ingeniero británico, sir Weetman Dickinson Pearson, que tenía gran amistad con Díaz y los científicos. En 1906 consiguió que el gobierno porfirista le otorgara la mayor concesión hecha hasta el momento —ningún estadounidense había gozado de tantos privilegios. Según las disposiciones de la licencia, Pearson podría explotar tierras y recursos en terrenos baldíos, federales y estatales en los estados de Campeche, Tabasco, Veracruz, San Luis Potosí y Tamaulipas. Además, se le garantizaba la libre importación de material y maquinaria para desarrollar sus trabajos e incluso se contemplaba la posibilidad de expropiación de tierras, en caso de ser necesario. Con ello, Pearson fundó en 1908 la Compañía Mexicana de Petróleo El Águila.¹⁸

Es importante señalar que no solo en estas industrias hubo grandes concesiones a los extranjeros. Nos hemos enfocado en ellas por considerarlas las de mayor importancia, pero no hay que perder de vista que varias compañías recibieron derechos de propiedad por miles de hectáreas para que las explotaran y especularan a su conveniencia en varios estados del país, como Baja California, Oaxaca, Sinaloa, Quintana Roo y Chihuahua.¹⁹

¹⁶ La Standard Oil no tuvo en México presencia directa sino hasta 1917.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 29-37.

¹⁸ Paul Garner, *British lions and Mexican eagles. Business, politics and empire in the career of Weetman Pearson in Mexico, 1889-1919*, 2011, Stanford, Stanford University Press, p. 154.

¹⁹ Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de La Constitución Política de 1917*, 1984, México, Comisión Nacional Editorial del CEN del PRI.

Un pequeño giro

Detrás de las intenciones de Díaz de atraer inversión extranjera estaba la idea de impulsar el desarrollo en México y favorecer el tan ansiado progreso. En realidad, Díaz quería que el capital extranjero se asociara con el mexicano. Lamentablemente, esto ocurrió en muy pocas ocasiones, y hacia los primeros años del siglo XX, Díaz y los científicos empezaron a percatarse del peligro que suponía que las industrias claves del país estuvieran, casi en su totalidad, en manos de foráneos. Además, algunos mexicanos comenzaron a molestarse por la cantidad de inversiones de los extranjeros y el control político y económico que podían ejercer. Se despertó un fuerte sentimiento contrario a los extranjeros, sobre todo estadounidenses. En este sentido, el gobierno comenzó a mostrar un pequeño giro en su política.

En cuanto a los ferrocarriles, que se habían convertido en un verdadero oligopolio de empresas extranjeras, el secretario de Hacienda, José Ives Limantour, inició una serie de maniobras con el fin de controlar a las empresas ferroviarias que operaban en México. Tras arduas negociaciones, en 1907 el gobierno decretó la creación de Ferrocarriles Nacionales de México.²⁰ A pesar de que el gobierno tenía la mayoría de las acciones, la compañía quedó casi en su totalidad dirigida y administrada por extranjeros, que atenderían a sus propios intereses. Al mismo tiempo, los principales dueños de ferrocarriles pasaron a formar parte de la junta directiva como una manera de compensación tras la fusión de las empresas.²¹ En México había una gran escasez de personal calificado para administrar y hacer funcionar las nuevas vías.

Ello fue solucionado con la importación de personal extranjero que ocupaba la mayoría de estas funciones en las compañías (gerentes, superintendentes, ingenieros, jefes de tráfico, jefes de taller, maquinistas), dejando a la mano de obra mexicana en niveles inferiores en cuanto a la

²⁰ Arturo Grunstein Dickter, “¿Competencia o monopolio? Regulación y desarrollo ferrocarrilero en México, 1885-1911”, en Kuntz Ficker y Riguzzi (coords.), *op. cit.*, p. 183.

²¹ *Informes anuales de los Ferrocarriles Nacionales de México*, correspondientes a los años sociales 1909-1913.

jerarquía profesional y de retribución. Usualmente esto se atribuye a la política discriminatoria de las compañías ferroviarias extranjeras en contra de los trabajadores mexicanos.²²

De la misma manera, se inició una lucha antimonopólica contra los grandes consorcios mineros, que poco a poco surtió efecto hasta convertirse en la Ley de Minas de 1910. En los artículos 141 al 143 de la ley se estipulaba que ningún extranjero o compañía con capital extranjero podía tener propiedades mineras en los estados fronterizos sin un permiso previo. Además, se les retiraba a los extranjeros la posibilidad de solicitar protección de sus respectivos gobiernos en caso de alguna reclamación.²³ Con ello, el gobierno porfirista buscaba subsanar un problema que había sido constante durante el siglo XIX y que había ocasionado muchas dificultades; entre ellas, las intervenciones extranjeras.

En cuanto al petróleo, la amplia concesión entregada al británico Pearson, que después se convirtió en lord Cowdray, fue, en cierta medida, una forma de diversificar y evitar el monopolio estadounidense. En esos momentos, el gobierno mexicano no tenía los conocimientos ni las posibilidades materiales de invertir en el sector.

Vemos en los últimos años del porfiriato una genuina preocupación por el resultado de la apertura a las inversiones extranjeras, pues si bien habían contribuido enormemente al desarrollo del país durante veinte años, también era cierto que los foráneos atendían intereses externos. Probablemente Díaz y sus allegados percibieron que ya era el momento de que el país comenzara a tomar las riendas de la economía. Daniel Cosío Villegas insistía en que, basado en sus principios liberales, Díaz defendió, al fin y al cabo, el interés nacional.²⁴ No obstante, el gobierno porfirista no hablaba de soberanía nacional en los

18

²² Grunstein, *op. cit.*, p. 78.

²³ Bernstein, *op. cit.*, pp. 78-79. Esta iniciativa ha sido conocida en el marco del derecho internacional como Doctrina Calvo. Su autor, el uruguayo Carlos Calvo, expuso por primera vez estos lineamientos durante las Conferencias Panamericanas que tuvieron lugar en Washington y la Ciudad de México a finales del siglo XIX y principios del XX. La idea era hacer que los extranjeros, al verse afectados por alguna circunstancia, presentaran sus reclamaciones ante las instancias locales y no, como se acostumbraba, ante sus gobiernos, lo que originaba fuertes presiones diplomáticas y en muchos casos hasta la intervención directa.

²⁴ Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El porfiriato. Vida política exterior*, 1974, México, Hermes.

términos que después tuvo el artículo 27, sino que buscaba que la élite del poder ejerciera un mayor control de los recursos económicos nacionales.

Sin duda alguna, una de las múltiples motivaciones del movimiento revolucionario fueron los sentimientos de oposición a los extranjeros que surgieron en la primera década del siglo XX. El trato desigual a los trabajadores mexicanos, las amplias concesiones a los extranjeros y el casi eterno recelo a la nación extraña —producto de nuestra historia nacional— fueron parte de las causas de que el pueblo se levantara en armas.

La Revolución

Cuando Francisco I. Madero llegó al poder en 1911, coincidía con los porfiristas en que la inversión extranjera era esencial para el desarrollo del país, pero consideraba que debía ser reglamentada. Sus intenciones eran respetar las concesiones que hasta el momento se habían hecho y empezar a regularlas y supervisarlas tanto como a las nuevas, con el fin de garantizar un mayor beneficio para México y para el empresariado mexicano (el grupo al que él pertenecía). Asimismo, al ver la creciente importancia de la industria petrolera, Madero decidió establecer un impuesto sobre el barril de crudo de exportación. Finalmente, para disminuir el trato desigual en materia laboral, sobre todo en los ferrocarriles, dispuso que en adelante los trabajadores debían aprobar un examen de español.²⁵

Esta tibia política nacionalista fue percibida por los extranjeros como un verdadero peligro para sus intereses. Consideraron que probablemente sería el inicio de una verdadera nacionalización. Esta idea desembocó en una gran intervención en los asuntos políticos de México por

²⁵ Peter Calvert, *The Mexican Revolution, 1910-1914. The diplomacy of Anglo-American conflict*, 1968, Cambridge, Cambridge University Press; Cumberland, *op.cit.*; Bernstein, *op. cit.*; Brown, *op. cit.*; Francisco I. Madero, *La sucesión presidencial en 1910*, 1999, México, INEHRM; Friedrich Katz, *La guerra secreta en México*, 1998, México, Era; Stanley R. Ross, *Francisco I. Madero. Apóstol de la democracia mexicana*, 1977, México, Grijalbo, trad. de Edelberto Torres.

VALERIA ZEPEDA

parte de los extranjeros, sobre todo los estadounidenses, en la figura de su embajador, Henry Lane Wilson. El involucramiento llegó a niveles sin precedentes: el embajador apoyó el golpe contra el gobierno, que culminó con el asesinato de Madero y su vicepresidente, José María Pino Suárez.²⁶

La llegada de Victoriano Huerta al poder en febrero de 1913, enfrentó una gran oposición política y avivó el nacionalismo, pues desde el primer momento se consideró que lo que acababa de ocurrir era el resultado de la codicia de los extranjeros, que querían conservar los recursos del país. Venustiano Carranza, al erigirse como jefe del Ejército Constitucionalista (amparado en el Plan de Guadalupe de 1913), sabía que había que prestar especial atención a los asuntos internacionales y establecer una

política que reconociera los compromisos internacionales y al mismo tiempo dejara al futuro gobierno la libertad suficiente para actuar en sus asuntos internos. Su solución fue insistir en los procedimientos diplomáticos de rigor para negar que cualquier país tuviera interés predominante en México y trabajar porque se aceptara internacionalmente, como inviolable e indivisible, la soberanía mexicana.²⁷

20

Esta genuina preocupación de Carranza se materializó después en la Doctrina Carranza y quedó incluida, en cierta medida, en el artículo 27 constitucional. Ante la situación prevaleciente en México, y dado que el nuevo presidente estadounidense Woodrow Wilson se negó a reconocer a Huerta, Carranza temía que se desatara una amplia intervención estadounidense, sobre todo por lo que había sucedido en Esta-

²⁶ El embajador Wilson actuó como intermediario entre el grupo golpista encabezado por Félix Díaz, Bernardo Reyes y el general Victoriano Huerta (jefe de plaza de la Ciudad de México), con el objeto de poner fin al gobierno de Madero e instaurar uno que, en cierta medida, restaurara el orden anterior. La finalidad de Lane Wilson fue proteger los intereses de empresas extranjeras actuando como un auténtico operador político de intereses comerciales. Valeria Zepeda Trejo, "La camarilla y el embajador. Una aproximación microhistórica al funcionamiento de las élites norteamericanas en la política exterior hacia México", 2015, tesis doctoral, México, Universidad Iberoamericana.

²⁷ Cumberland, *op. cit.*, p. 254.

dos Unidos casi diez años antes, con el Corolario Roosevelt. A propósito de la guerra civil de República Dominicana, el presidente Theodore Roosevelt dijo en el Congreso que Estados Unidos tenía un mandato moral para intervenir en aquellos países que no quisieran responder a sus compromisos o donde hubiera una situación tal que se hiciera necesaria la intervención de una nación civilizada.²⁸ Dado que Europa enfrentaba los problemas irresolubles que terminarían en la Gran Guerra, Carranza supo que debía “establecer con los Estados Unidos alguna clase de relación funcional que permitiera a la revolución seguir su curso sin presiones indebidas, o intervención del exterior”.²⁹

El problema fue que establecer esa relación funcional supondría grandes conflictos para el Ejército Constitucionalista. Los acercamientos diplomáticos, aunque informales, entre ambos bandos (revolucionarios y estadounidenses) fueron ríspidos, dadas las exigencias del gobierno estadounidense, sobre todo en cuanto a la protección de la vida e intereses de sus ciudadanos y otros extranjeros en territorio mexicano. En varias ocasiones, el gobierno de Washington envió quejas a subalternos de Carranza sin notificarle a él mismo, lo que fue considerado como una falta de respeto y una violación al protocolo diplomático. Para el jefe constitucionalista quedaba claro que se expresaba cierto desprecio a su persona y autoridad.

Carranza defendió la soberanía nacional y logró establecer precedentes de política exterior. Estaba “decidido a romper con la hegemonía norteamericana [incluyendo a los demás países] —o como ellos la llamaban, el tutelaje sobre México”.³⁰

El golpe definitivo para fortalecer los conceptos de soberanía nacional y no intervención (que están entremezclados) ocurrió en abril de 1914 con la ocupación estadounidense del puerto de Veracruz.³¹ Aunque

²⁸ Thomas A. Bailey, *A diplomatic history of the American people*, 1980, Upper Saddle River, Prentice-Hall, pp. 505-506.

²⁹ Cumberland, *op. cit.*, p. 253.

³⁰ *Ibid.*, p. 264

³¹ Los estadounidenses ocuparon el puerto de Veracruz el 21 de abril de 1914 con el pretexto de una ofensa a su marina en el puerto de Tampico, pero en realidad con el objetivo de prevenir un supuesto envío de armas de Alemania al general Huerta (a quien Woodrow Wilson veía como un presidente ilegítimo y antidemocrático, además de que no comulgaba con sus preceptos).

el gobierno de Washington siempre afirmó que la acción estaba dirigida contra Huerta —e incluso hubo quienes sostuvieron que Carranza debía agradecer la operación—, el jefe constitucionalista respondió enérgicamente a lo que consideró como un acto hostil y en contra de la soberanía nacional. Al mismo tiempo, los revolucionarios debían enfrentar al ejército de Huerta, por lo que la situación se mostraba bastante complicada.

Posteriormente, cuando Huerta huyó del país y se confirmó el triunfo constitucionalista, el presidente de los Estados Unidos decidió hacerle llegar a Carranza “algunas sugerencias” sobre el nuevo gobierno. En ellas, extendía su preocupación por la vida, derechos y propiedades de los extranjeros, proponía el establecimiento de una amnistía a los bandos opositores y recomendaba un “buen trato” a la Iglesia católica. A través de Isidro Fabela, secretario de Relaciones Exteriores, Carranza respondió amablemente que tomaría en cuenta lo propuesto, pero recalcó de manera muy diplomática que “los gobiernos extranjeros no tenían derechos respecto a los asuntos puramente internos”.³²

Sabemos bien que el triunfo constitucionalista no dio por terminada la lucha. El gran problema al que se enfrentaba México era lograr un consenso entre los diversos grupos revolucionarios, pero como no se alcanzó, se sucedió lo que se conoce como “guerra de facciones”. En este nuevo conflicto interno, la mayor preocupación era ganar el reconocimiento oficial para uno de los dos bandos.³³

La presión por parte de Estados Unidos a Carranza no cesó.

La mayoría de los residentes extranjeros, saboreando aún el régimen de Díaz, se consideraban miembros de una categoría especial con derechos especiales y, en consecuencia, por encima de las pequeñas incomodidades de una revolución; más aún, organizaron un Comité Internacional para tratar sus asuntos de interés.³⁴

³² *Ibid.*, p. 272.

³³ Estos bandos eran, por un lado, los constitucionalistas dirigidos por Carranza y apoyados por Álvaro Obregón, cuya máxima era la reinstauración de la Constitución de 1857, y, por el otro, los convencionistas, encabezados por Emiliano Zapata y por Francisco Villa, quienes a pesar de tener muchas iniciativas carecían de un proyecto político en común. Su legitimidad estaba sustentada en la Convención de Aguascalientes, la cual se formó como institución de transición ante la caída de Huerta.

³⁴ *Ibid.*, p. 278.

Para junio de 1915, Woodrow Wilson seguía sumamente preocupado por la situación de México y lo que parecía un problema irresoluble. Por ello, dijo que Estados Unidos no podía actuar con indiferencia y que tenía el deber de emplear todo los medios necesarios para ayudar a México a “salvarse de sí mismo y a salvar a su pueblo”.³⁵ La amenaza de intervención militar siempre estuvo latente en este periodo.

El secretario de Estado, Robert Lansing, se reunió con representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala y Uruguay, para que se convirtieran en mediadores del conflicto mexicano. La iniciativa fue bien recibida por villistas y zapatistas, pero Carranza se negó a conferenciar con representantes extranjeros sobre la situación interna de México. Conforme avanzaba el tiempo, don Venustiano iba reafirmando la postura de México ante el exterior.

Las fuerzas constitucionalistas extendieron su territorio y cobraron más fuerza, al tiempo que los convencionistas se debilitaban. El gobierno de Woodrow Wilson otorgó el reconocimiento *de facto* a Carranza el 19 de octubre de 1915. Cabe destacar aquí que cuando Europa entró en guerra en septiembre de 1914, algunos gobiernos cedieron su capacidad de negociación frente a México a Estados Unidos; es decir, Washington representaría los intereses europeos en nuestro país.

La Constitución

De acuerdo con el programa político de Carranza, que fue modificándose a lo largo de la lucha revolucionaria, era necesario elegir un congreso nacional constituyente.³⁶ El Congreso de Querétaro comenzó a sesionar en noviembre de 1916. En cuanto al artículo 27 en particular, el 1º de diciembre de 1916, Carranza presentó su proyecto. El constituyente quedó insatisfecho, pues salvo por la idea de que los extranjeros que adquirieran bienes raíces debían renunciar expresamente a su

³⁵ Edgar Eugene Robinson y Victor J. West, *The foreign policy of Woodrow Wilson, 1913-1917*, 1917, Londres, Mcmillan, pp. 268-270.

³⁶ Apesar de que en un inicio Carranza no contemplaba la redacción de una nueva constitución, sino simplemente la reinstauración o, en dado caso, modificación de la de 1857, con el paso del tiempo le quedó claro que era necesario tener un texto constitucional que se adecuara a las nuevas necesidades, luego del proceso revolucionario por el que había pasado el país y para alcanzar un verdadero orden.

nacionalidad y someterse a las leyes mexicanas, el texto era muy parecido al de la Carta Magna de 1857 y no hacía hincapié en la propiedad del subsuelo y los recursos naturales. El diputado por el estado de Puebla, Pastor Rouaix, integró una comisión para modificar el artículo 27. Rouaix, como muchos otros miembros del Congreso,³⁷ consideraba que las concesiones que había otorgado Porfirio Díaz habían sido terribles para la nación y que el privilegio que gozaban los extranjeros y su capital minimizaba un factor aún más poderoso para el desarrollo: el trabajo. Asimismo, pensaba que las concesiones solo habían llevado a la especulación, puesto que las tierras no eran propiamente explotadas en beneficio del país. Además, cuestionaba a las “naciones poderosas” por sentirse “superiores a los nativos de los países débiles y exigen para sus personas, propiedad o intereses una protección especial, que reclaman con altanería”.³⁸ Se mostró en contra del Código Minero de 1892 y de las leyes de inversión que se habían establecido en el porfiriato.

Con la ayuda de Andrés Molina Enríquez, a quien erróneamente se le adjudicó la redacción del artículo 27, Pastor Rouaix presentó su proyecto el 25 de enero de 1917. Los diputados lo aprobaron por unanimidad. El texto nacía de un profundo sentimiento nacionalista que no era nuevo y que tras varias décadas se había logrado concretar en ese artículo. Todos estaban convencidos de la necesidad de defender los recursos del país y refrendar la soberanía nacional y la autodeterminación de los pueblos.³⁹

El artículo 27, que algunos especialistas consideran el más importante de la Constitución, no solo establecía que los recursos del suelo y el subsuelo eran propiedad de la nación, que solo los mexicanos por nacimiento podrían adquirir propiedades, sino que el gobierno podría

³⁷ Entre ellos se contaban varios maderistas que, desde 1910, se habían inclinado por reglamentar la inversión extranjera, como por ejemplo Rafael L. de los Ríos, Alberto Terrones Benítez y Francisco José Múgica. También se encontraba Esteban Baca Calderón, uno de los dirigentes de la huelga de Cananea en 1906 y que había vivido en carne propia los abusos de las compañías extranjeras, así como Ignacio L. Pesqueira, que se había enfrentado a la Cananea Consolidated Cooper Co., propiedad del coronel William C. Greene. Estaba también el diputado Luis Manuel Rojas, que fue el primero que acusó al embajador Henry Lane Wilson de haber confabulado e intervenido abiertamente en el derrocamiento de Madero.

³⁸ Pastor Rouaix, *op.cit.*, p. 27.

³⁹ Berta Ulloa, *Historia de la Revolución Mexicana, 1914-1917. La Constitución de 1917*, 1988, México, El Colegio de México, pp. 144-157.

hacer extensiva esta concesión a los extranjeros si estos comparecían ante la Secretaría de Relaciones Exteriores e indicaban que en cuanto a términos de propiedad, se consideraban mexicanos; que los extranjeros no podrían comprar propiedades en las fronteras o en los litorales. Además, entre líneas marcaba en realidad preceptos claros sobre cómo se conduciría el país en el exterior, en el sistema internacional. Como expresa Charles C. Cumberland: “ponía las bases para los más fundamentales cambios económicos y sociales y preparaba el camino para las decisiones gubernamentales que engendrarían duras luchas dentro y fuera de México”.⁴⁰ Enraizaba los preceptos de nuestra diplomacia nacional al suscribir tácitamente las que se conocerían como doctrinas Carranza, Calvo y Estrada: soberanía nacional, igualdad, respeto y autodeterminación de los pueblos. No se debe minimizar que, para fortalecer dichos preceptos, también se redactaron el artículo 33, sobre la posibilidad de expulsión de extranjeros sin juicio ni apelación, y el 123, que al otorgar derechos políticos, sociales y económicos a los trabajadores, los protegía contra la voracidad de los intereses extranjeros.

Conclusiones

Puede decirse que el texto del artículo 27 constitucional se origina en la esencia de la historia de México, pues si bien fue elaborado al calor de un proceso revolucionario plagado de intervenciones extranjeras, también es cierto que desde la época virreinal y el turbulento siglo XIX el problema de los recursos nacionales y de los intereses extranjeros había contribuido a la desestabilización política y económica del país. Porfirio Díaz siempre ha sido condenado por abrir demasiado las puertas a los extranjeros. En efecto, lo hizo como la única forma que, a su juicio, pondría en el camino del desarrollo a México, y tal vez debemos considerar que, hacia la primera década del siglo XX, él y los científicos hicieron tibios intentos de generar un cambio que no se logró o se vio interrumpido por la Revolución. Madero, a pesar de sus buenas intenciones, tampoco lo logró y fue víctima de los propios intereses extranjeros. Fueron los constitucionalistas, entre 1914 y 1917, los que se dieron

⁴⁰ Cumberland, *op. cit.*, p. 319. Véase el anexo.

VALERIA ZEPEDA

cuenta de que había que trazar una política exterior que colocara a México como una nación respetada y que terminara con el tutelaje extranjero. Los constituyentes de 1917 aprendieron bien la lección de la historia y por eso dejaron el artículo 27 constitucional, al que se recurre hasta la fecha ante las amenazas externas.

Anexo⁴¹

Poder Ejecutivo SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, con esta fecha se ha servido dirigirme el siguiente decreto:

VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hago saber: Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad el 1o. de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el artículo 4o. de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto del 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz, adicionando el Plan de Guadalupe el día 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir la siguiente:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DEL 1857.

TÍTULO PRIMERO.

CAPÍTULO I.

DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

[...]

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.

Esta no podrá ser apropiada sino por causa de la utilidad pública y mediante indemnización.

⁴¹ Texto original del artículo 27 constitucional, *Diario Oficial*, 5 de febrero de 1917, tomo v, 4a. época, núm. 30, pp. 150-151, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf>.

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 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 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 causes, lechos o riberas de los lagos y

corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atreviese; 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 a imprescriptible, y solo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas 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 cumplan 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.— Solo 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 tuvieran 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 [sic], seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido 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, 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 cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijará 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 haya restituido 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 o directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los

VALERIA ZEPEDA

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 de 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 restituidas a estas 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 procediere, 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. Solo 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 correspondan 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 periodo 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 o 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 del 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, no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

VALERIA ZEPEDA

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos 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 le faculta al Ejecutivo de la Unión, para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.