

La Constitución de 1917: de la reforma agraria al desarrollo rural sustentable



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Colección

La Constitución nos une



COLECCIÓN

La Constitución nos une

Serie de investigaciones especializadas *Debates fundamentales*

Tomo I

**La Constitución de 1917:
de la reforma agraria
al desarrollo rural
sustentable**



*La Constitución de 1917: de la reforma agraria
al desarrollo rural sustentable*
Alma Valdés Salas, Isaac Bueno Soria y Cornelio Rojas Orozco

Es una obra que forma parte de la Colección “La Constitución nos une”, como un esfuerzo colectivo que encabeza el Consejo Editorial en coordinación con la Secretaría General; Secretaría de Servicios Parlamentarios; Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados.

ISBN de la Colección “La Constitución nos une”: 978-607-9423-88-9
ISBN del tomo I: 978-607-9423-92-6
Primera edición, 2016.

© LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados
Av. Congreso de la Unión, núm. 66
Edificio I, planta baja
Col. El Parque, 15960
Ciudad de México
Tel. 5036 0000 ext. 55017
<http://diputados.gob.mx>

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable
y la Soberanía Alimentaria

Responsable de la Subdirección de Difusión Editorial del CEDRSSA
Gladis Martha Adriana Ugalde Vitelly

Supervisión técnica de la formación
Irma Leticia Valera Jaso

Investigadores
Lic. José Alberto Sánchez Castañeda y M.C. Miguel Ponce González

Diseño y formación de interiores y forros
Altas y Bajas, Servicios Editoriales, Sociedad Cooperativa de R. L. de C. V.

Fotografía de la portada
María de Lourdes Álvarez López

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización de los titulares del *Copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

**H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA**

Junta de Coordinación Política

Dip. César Camacho

Presidente y Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI

Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza

Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN

Dip. Francisco Martínez Neri

Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD

Dip. Jesús Sesma Suárez

Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM

Dip. Norma Rocío Nahle García

Coordinadora del Grupo Parlamentario de MORENA

Dip. José Clemente Castañeda Hoeflich

Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza

Coordinador del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Dip. Alejandro González Murillo

Coordinador del Grupo Parlamentario de Encuentro Social

Mesa Directiva

Dip. José de Jesús Zambrano Grijalva

Presidente

Dip. Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano

Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar

Dip. María Bárbara Botello Santibáñez

Dip. Daniela De Los Santos Torres

Vicepresidentes

Dip. Ramón Bañales Arámbula

Dip. Ernestina Godoy Ramos

Dip. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez

Dip. Verónica Delgadillo García

Dip. Isaura Ivanova Pool Pech

Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla

Dip. Juan Manuel Celis Aguirre

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos

Secretarios

Consejo Editorial

Presidencia

Grupo Parlamentario del PRI

Dip. Adriana Ortiz Lanz, *titular*

Grupo Parlamentario del PAN

Dip. Emma Margarita Alemán Olvera, *titular*

Dip. Luz Argelia Paniagua Figueroa, *suplente*

Grupo Parlamentario del PRD

Dip. Ángel II Alanís Pedraza, *titular*

Dip. Victoriano Wences Real, *suplente*

Grupo Parlamentario del PVEM

Dip. Alma Lucía Arsaluz Alonso, *titular*

Dip. José Refugio Sandoval Rodríguez, *suplente*

Grupo Parlamentario de Morena

Dip. Patricia Elena Aceves Pastrana, *titular*

Dip. Virgilio Dante Caballero Pedraza, *suplente*

Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Dip. René Cervera García, *titular*

Dip. María Candelaria Ochoa Ávalos, *suplente*

Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Dip. Carmen Victoria Campa Almaral, *titular*

Dip. Francisco Javier Pinto Torres, *suplente*

Grupo Parlamentario de Encuentro Social

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos, *titular*

Dip. Melissa Torres Sandoval, *suplente*

Secretaría General

Mtro. Mauricio Farah Gebara

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

Dirección General de Documentación,

Información y Análisis

Lic. José María Hernández Vallejo

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

**Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres
y la Equidad de Género**

**Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable
y la Soberanía Alimentaria**

Secretario Técnico
Mtro. José Luis Camacho Vargas

Comité del CEDRSSA

Presidente

José Hugo Cabrera Ruiz

Secretarios

Delia Guerrero Coronado
Lilia Arminda García Escobar
Elio Bocanegra Ruiz

Integrantes

Iveth Bernal Casique
Adriana Elizarraraz Sandoval
Hugo Daniel Gaeta Esparza
Óscar García Barrón
Cynthia Gissel García Soberanes
Leonardo Rafael Guirao Aguilar
María Eugenia Ocampo Bedolla
Gerardo Federico Salas Díaz
Jorge Tello López
Salvador Zamora Zamora

COLECCIÓN

La Constitución nos une

Serie de investigaciones especializadas *Debates fundamentales*

Tomo I

**La Constitución de 1917:
de la reforma agraria
al desarrollo rural
sustentable**



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Colección



La Constitución nos une



La Revolución hizo del nuevo Estado
el principal agente de la transformación social.
En primer lugar: la devolución y el reparto
de tierras, la apertura al cultivo de otras,
las obras de irrigación, las escuelas rurales,
los bancos de refacción para los campesinos [...]
Y hay más: la reforma agraria no sólo benefició
a los campesinos sino que, al romper la antigua
estructura social, hizo posible el nacimiento
de nuevas fuerzas productivas.

Octavio Paz, *El laberinto de la soledad*

ÍNDICE

Prólogo

Dip. César Camacho 15

I. Génesis del constitucionalismo mexicano 19

La Constitución de Cádiz 22

El Decreto Constitucional para la libertad de la América
Mexicana - Constitución de Apatzingán, 1814 25

La Constitución de 1824 26

La Constitución de 1857 30

II. Constitución de 1917 35

Estructura de la Constitución de 1917 40

Raíces sociales del artículo 27 constitucional 41

Reformas constitucionales 48

III. La reforma agraria 51

Contexto histórico 53

Evolución jurídica 66

IV. Desarrollo rural sustentable: enfoques 91

Desarrollo rural 95

Desarrollo rural integral 97

Desarrollo rural sustentable 98

V. Evolución institucional del desarrollo rural en México 101

VI. Legislación vinculada al desarrollo rural sustentable	119
Artículo 2° constitucional	121
Artículo 4° constitucional	126
Artículo 25 constitucional	128
Artículo 26 constitucional	131
Artículo 27 constitucional y su perspectiva del desarrollo rural sustentable	134
Consideraciones finales	143
Bibliografía consultada	147
Legislación consultada	154

Prólogo

Polisémico, el nombre de México significa historia, orgullo y aspiración; todo eso y más, resultado de cultura y natura. El país cuenta con una extensión geográfica que alberga una de las más ricas diversidades biológicas del planeta, apta para prácticamente todas las formas de vida conocidas. En más de un sentido, México es, subrayadamente, tierra.

Óptimo para el cultivo y, por lo tanto, para la generación de riqueza, nuestro solar común ha determinado en gran medida el desarrollo nacional, de tal suerte que en los últimos cien años, transitamos de un modelo meramente agrario a otro sustentable, que ya no sólo trata del cultivo de la tierra, es decir, de la agricultura, sino de su impacto en la vida de las comunidades y de la nación en su conjunto, en la que tan importante es que crezca la producción del campo, como evitar el deterioro del ambiente y, sobre todo, garantizar que las personas mejoren su calidad de vida.

De ese proceso de transformación que hemos vivido a partir de que se promulgó la Constitución, hace casi un siglo, y de la evolución del marco institucional y jurídico hasta nuestros días, versa esta obra que habrá de convertirse en un referente para los análisis que requiera el presente y el futuro desarrollo del campo mexicano.

La historia a que nos referimos es de larga data. La propiedad comunal de los pueblos originarios fue reducida durante el Virreinato, de modo que entre los siglos XVI y XIX, la inmensa mayoría de los campesinos no tuvieron la propiedad de las tierras que cultivaban; y a pesar de que la lucha por la independencia logró cambios sustanciales en cuanto a la configuración política, social y económica de México, no hubo una transformación en lo relativo al campo. Tampoco las Leyes de Reforma tuvieron como resultado la

entrega de las tierras a los campesinos. La desamortización y nacionalización de los bienes del clero suponía fraccionar las tierras, así como reducir las grandes propiedades de muchos hacendados y repartirlas, pero en realidad quedaron en poder de especuladores, condición que se agudizó durante el Porfiriato.

Fue hasta principios del siglo XX cuando comenzaron a gestarse las demandas agraristas; y si bien es preciso reconocer que los postulados de los diversos grupos revolucionarios no tuvieron como propósito original la puesta en marcha de un sistema de desarrollo moderno para el medio rural, el reparto agrario y la exigencia legítima de mejores condiciones de vida para los habitantes del campo sí fueron planteamientos de sólida base social, los cuales impulsaron al movimiento encabezado por Emiliano Zapata.

Consciente de las demandas agrarias y de la presión social que éstas representaban, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, aceptó que los temas relativos al campo fueran incorporados en las discusiones de la Convención de Aguascalientes y, durante la misma, fueron aprobados sus planteamientos centrales.

Carranza dio a conocer las adiciones a su Plan de Guadalupe y se comprometió a emitir leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad, que coexistiera con la propiedad social, disolviendo los latifundios y restituyendo las tierras a los campesinos, lo cual se concretó en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915.

Herederos de las causas primordiales de la población rural, los gobiernos posrevolucionarios rescataron y revitalizaron el compromiso histórico de los mexicanos con el campo; y en aras de garantizar el acceso de los campesinos a la tierra, se configuró al ejido, no sólo como un régimen de propiedad, sino como un esquema de producción.

Para los años cuarenta, como resultado del reparto agrario emprendido por Lázaro Cárdenas, México tenía una gran masa campesina dotada de tierras, pero el fraccionamiento de éstas redujo la productividad a una escala muy pequeña. Los campesinos ya tenían tierra, pero carecían de la capacidad, herramientas o insumos para producir con los niveles de exigencia del desarrollo.

De la mano del auge económico que vivió México durante los años sesenta y setenta, hubo un fuerte y veloz crecimiento demográfico que planteó más vigorosamente la necesidad de dotar al agro de mayor capacidad de producción. Para esas décadas, el avance tecnológico en materia agropecuaria era ya significativo: las obras hidráulicas, la mecanización del campo y la agroindustria eran componentes fundamentales de la modernización económica rural.

Gracias a estas técnicas, el campo mexicano se revitalizó: la abundancia en la producción de granos garantizó un excedente sin precedentes; sin embargo, no se previeron los impactos colaterales de orden ambiental y social que ocasionaría la sobreexplotación de las tierras.

Por primera vez fue evidente que se requería una visión más amplia en torno al sector agrario. Es decir, más allá de concebir al campo como un medio para satisfacer las necesidades alimentarias, había que proponerse el logro de un equilibrio armónico entre el desarrollo rural, la productividad agropecuaria y el bienestar de la población.

El concepto del desarrollo rural no quedó al margen de los sucesivos cambios semánticos y de la agregación de adjetivos. Éste pasó de ser integral a sustentable; y además del ámbito nacional, incluye ahora el modelo de microrregiones o cuencas; por todo ello, abarca un universo mayor de acciones en el medio rural y no solamente en el ámbito de la agricultura.

Se trata, como algunos lo hemos planteado, de un desarrollo que, además de sustentable, sea económicamente viable y asegure el bienestar de los mexicanos: que mejore la calidad de vida de las personas. Por ello, es evidente que aquél tiene que ver con el crecimiento del sector agrario, pero, sobre todo, con favorecer la reducción de las brechas de desigualdad para la población rural y garantizar la alimentación de un número cada vez mayor de mexicanos.

Si el reparto agrario implicó distribución de tierras para la expansión de la agricultura, el desarrollo rural sustentable va más allá: significa dar paso a un proceso de cambio civilizatorio del campo, bajo el paradigma de la sustentabilidad, que permita aprovechar los recursos en aras de satisfacer las necesidades de esta generación, sin comprometer su aprovechamiento futuro, para que los mexicanos logren mayor prosperidad.

De esto, y más, se ha ocupado exitosamente y por varios años el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, que ha reafirmado su vocación y compromiso.

Con un marco jurídico adecuado, que favorezca la implementación de políticas públicas incluyentes y convoque a la participación social en el campo, será posible un país más armónico e igualitario, un México con mayor justicia.

Dip. César Camacho

Presidente de la Junta de Coordinación Política
LXIII Legislatura

I. GÉNESIS DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

ACTA
CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS,
SANCIONADA POR EL
CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE
DE LOS
ESTADOS-UNIDOS MEXICANOS,
el 18 de Mayo de 1847.

JURADA Y PROMULGADA EL 21 DEL MISMO.



MEXICO.

Imprenta de I. Cumplido, calle de los Rebeldes núm. 2.

Acta Constitutiva y de Reformas, 18 de mayo de 1847 © 229393 Secretaría de Cultura, INAH, Sinafo, FN, México. Reproducción autorizada por el INAH, México.



El campo es para los mexicanos un hilo conductor de su historia; es raíz y razón de las transformaciones más apremiantes que han llevado a México a ser lo que somos hoy. Ha contribuido a definir los objetivos nacionales. Con su legado hemos avanzado para alcanzar mayor justicia y libertad.¹ Hoy, México cuenta con más de 119 millones de habitantes, y año con año se suman alrededor de dos millones más a nuestra población. En unos años, tenemos que ampliar nuestras capacidades y dar una visión actual y distinta a la que tenía nuestro país en 1910.

El origen de una Constitución en cada país, obedece a causas diferentes, a momentos históricos que enmarcan en cada una, sus peculiares características; pero generalmente el objeto de tener una, ha sido el de ligar los intereses aislados de ciertas regiones, provincias o estados en un sólo lazo de intereses comunes, en una gran liga de solidaridad nacional.² Nuestra Carta Magna tuvo influencia de la organización constitucional estadounidense y de las ideas teórico-jurídicas emanadas de la ilustración francesa, predominando el pensamiento de Rousseau; acerca de “la soberanía popular”; y de Montesquieu, sobre “la división y equilibrio de los tres poderes”; matizadas a su vez por las aportaciones del inglés John Locke “sobre el gobierno civil”; y los “contrapesos y balances” contenidos en *El Federalista* de Madison, Hamilton y Jay.

Este modelo ha servido de inspiración a muchos otros países y en especial a los de América Latina, siendo la Constitución Política de los Estados

¹ Palabras iniciales de la exposición de motivos de la reforma al artículo 27 constitucional, 7 de noviembre de 1991.

² Félix Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, t. I, México, H. Congreso de la Unión, 2014, p. 39.

Unidos Mexicanos, calificada como el instrumento jurídico más reformador y avanzado de Iberoamérica.

LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

La Constitución de Cádiz de 1812 es el primer patrón de influencia en México, en la que llegaron a participar algunos representantes mexicanos. La inspiración para el régimen mexicano consistió en que los liberales españoles habían logrado diseñar en la Constitución de Cádiz, un “Poder monárquico fuerte”, mejorado por la presencia de las Cortes.

La Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada el 19 de marzo de 1812, fue obra de las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española, reunidas durante la invasión napoleónica a España que derrocó a los monarcas Fernando VII y Carlos IV y provocó la resistencia armada del pueblo español.

Las Cortes en Cádiz se instalaron en forma solemne el 24 de septiembre de 1810, nueve días después del comienzo de la Revolución de la Independencia mexicana, y estuvieron integradas por liberales de la clase media española provenientes de la elección en juntas provinciales y locales.

Es importante hacer notar, que los legisladores americanos, hicieron causa común con los demás del continente europeo, siendo los debates muy variados, y entre los más destacados se enuncian: la división de poderes, la soberanía, los derechos civiles y políticos, la monarquía constitucional, la democracia representativa y el sistema electoral, la organización de competencias del gobierno, la organización territorial del Estado, las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos de elección popular, castas, derecho penal del liberalismo, libertad de imprenta, liberalismo económico, religión y Estado, educación pública, defensa de la Constitución, y reforma de la Constitución.³

³ Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz. El Contexto. Volumen IV.

En México, la Constitución Política de la Monarquía Española, rigió durante dos breves periodos de los finales de la etapa de la dominación hispana; fue declarada vigente por el Plan de Iguala y por la Junta Provisional gubernativa, primer gobierno del México independiente. Los reglamentos internos de las Cortes sirvieron de base al que rigió los dos primeros Congresos Constituyentes en los agitados años de 1822 a 1824; contuvo dos instituciones derivadas de los debates que serían sustanciales en la edificación de México: las diputaciones provinciales que exigirían y lograrían elevar sus entidades como los estados de la Federación mexicana y el sistema electoral que con variantes se sostuvo hasta 1857. Además, varias de sus instituciones siguieron vigentes y poco a poco se fueron adaptando para quedar en las posteriores constituciones.⁴

Fueron 17 los mexicanos que resultaron electos en la diputación de las Cortes de Cádiz, de los cuales 11 eran eclesiásticos. Excepto uno, los diputados nacieron dentro de lo que hoy en día consideramos territorio nacional, éstos fueron: José Baye Cisneros (Ciudad de México), José Eduardo de Cárdenas y Breña (Tabasco), José Cayetano de Foncerrada y Ulibarri (Valladolid, Michoacán), Miguel González y Lastiri (Yucatán), José Miguel Ramos Arizpe (Coahuila), José Simeón de Uría (Guadalajara), Joaquín Maniau (Veracruz), Mariano Mendiola Velarde (Querétaro), Manuel María Moreno (Sonora), Octaviano Obregón (Guanajuato), Antonio Joaquín Pérez Martínez y Robles (Puebla), José Miguel Gordo y Barrios (Zacatecas), Juan José Güreña y Garayo (Durango), José Miguel Guridi y Alcocer (Tlaxcala), José Florencio Barragán (San Luis Potosí), Juan José de la Garza (Nuevo León), Juan María Ibáñez de Corvera (Oaxaca), Pedro Bautista Pino (Nuevo México).⁵

Miguel Ramos Arizpe presentó en las Cortes de Cádiz la defensa de la independencia americana y del gobierno federal. Años después, en 1821, fue

⁴ La Constitución de Cádiz en México no sólo es evidente en los temas jurídicos, sin ir más lejos, la plaza mayor de la Ciudad de México, hoy catalogada como Patrimonio de la Humanidad, lleva el nombre de "Plaza de la Constitución", a partir de las celebraciones que acompañaron la jura de la Constitución de Cádiz en la Nueva España, consignado en el Decreto Virreinal del 22 de mayo de 1813.

⁵ Sobre los Diputados Novohispanos en las Cortes de Cádiz, véase Federico Suárez, *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Rialp, 1982.

también electo diputado al Congreso Constituyente por Coahuila y en 1823 presidió la Comisión que formuló el proyecto de Constitución federal, que fue aprobado casi íntegramente en 1824.⁶

En las memorias de Ramos Arizpe sobre su participación en las Cortes de Cádiz, subraya entre otras, su discurso sobre la agricultura:

14. “El precioso ramo de la agricultura, digna ocupación del hombre, seminario de mil virtudes cívicas, la principal base de las más sólida felicidad del ciudadano y la más segura riqueza del Estado, debería hallarse muy floreciente en estas feracísimas provincias. Su clima siempre sano, y de robustecedores alimentos, su suelo productivo de cuantos frutos preciosos se conoce, y tan abundante en aguas, están convidando al hombre a su cultivo. A estas tan apreciables disposiciones de la naturaleza, se deben algunos progresos de la agricultura en medio del estrépito de las armas en la provincia de Texas, y los ya muy notables en toda la de Coahuila y del Nuevo Reino de León. Los frutos principales en aquélla están hasta hoy desgraciadamente reducidos a la siembra de maíz, poco trigo y menos caña dulce en las inmediaciones de San Antonio de Béjar y Bahía. En Coahuila son frutos principales y del mayor fomento el maíz, trigo, viñas, algodones, frijol, pimiento, frutales de todas clases y muy abundantes y delicadas verduras. El maíz fructifica, en los peores terrenos, cien fanegas por una, y en lo general de la provincia, aun sin mayor cultivo, de doscientas a trescientas, formando el alimento común de sus habitantes. El trigo se da con abundancia y de excelente calidad en Parras, Monclova y Saltillo, de suerte que, después de abastecida la provincia, resulta un sobrante suficiente a surtir la de Texas, Nuevo Reino de León y Nuevo Santander, en donde no cultivan este precioso grano, y aun se extraen de cuarenta a cincuenta mil quintales a los Reales de Matehuala, Cedral, Catorce, Mazapil y otros lugares de las provincias de San Luis Potosí y Zacatecas” [...]⁷

⁶ Miguel Ramos Arizpe, *La virtud federalista*, México, Cámara de Diputados-LXII Legislatura (Biblioteca del Pensamiento Legislativo y Político Mexicano), 2015.

⁷ *Ibid.*, pp. 47 y 48.

EL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA - CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN, 1814⁸

En el proceso histórico de los pueblos ha estado presente, en la mayoría de ellos, el conflicto de la tenencia de la tierra y la seguridad jurídica de la propiedad. Nuestro país no ha estado exento de estos acontecimientos.

En México, después de casi tres siglos de colonialismo, y ante el despojo y los abusos que sufrieron las comunidades indígenas, principalmente de sus tierras, José María Morelos y Pavón en sus célebres *Sentimientos de la Nación*, publicados en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, en el artículo 17, señalaba: “Que a cada uno se le guarden las propiedades y respete a su casa como en asilo sagrado señalando penas a los infractores”.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido como la Constitución de Apatzingán de 1814, fue más allá de lo expuesto en los Sentimientos de la Nación, en cuanto al derecho de propiedad, quedando establecido en artículos 17, 24, 34, 35.

Artículo 17. Los transeúntes serán protegidos por la sociedad; pero sin tener parte en las instituciones de sus leyes. ***Sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos***, con tal que reconozcan la soberanía e independencia de la nación, respeten la religión católica, apostólica y romana.

Artículo 24. La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el ***goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.***

Artículo 34. ***Todos los individuos de la sociedad tienen el derecho de adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio*** con tal de que no contravengan la ley.

⁸ *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, a 22 de octubre de 1814*, México, Cámara de Diputados-LXI Legislatura / AGN / Testimonio Compañía Editorial.

Artículo 35. Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero es en este caso tiene derecho a la justa compensación.

De manera particular el artículo 24, establecido bajo el título “De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos”, constituye la primera declaración mexicana sobre los derechos fundamentales de la persona.⁹

Finalizado el movimiento de independencia en 1821, entre otros asuntos por atender como sería la estructuración política del Estado, se encontraba el resolver los problemas agrarios que durante siglos se habían acumulado, de manera específica al resarcimiento de las tierras a quienes habían sido despojadas de ellas por el sistema colonial, así como del reparto de aquellas que se encontraban baldías. Para ello se emitieron una serie de disposiciones jurídicas tendientes a regular la situación agraria del país, aunque en la realidad estas leyes estaban dedicadas a beneficiar a extranjeros, lo que ahondó la situación agraria de los indios mexicanos:

- ☞ Decreto del 4 de enero de 1823.
- ☞ Decreto del 14 de octubre de 1823.
- ☞ Ley de Colonización de 16 de febrero de 1854.

LA CONSTITUCIÓN DE 1824¹⁰

La Constitución de 1824 atendió de manera preponderante la organización política del país, conformado como una república representativa, popular y

⁹ Isaías Rivera Rodríguez, *El nuevo derecho agrario mexicano*, México, McGraw-Hill, 1994, p. 40.

¹⁰ Enrique González Pedrero, *País de un solo hombre: el México de Santa Anna. Vol. 1. La ronda de los contrarios*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005. Véase también, Edmundo O’Gorman, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, 2007.

federal; sin embargo, en materia de propiedad quedó establecido en el artículo 112, fracción III:

El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso, o aprovechamiento de ella; y si algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.¹¹

Después de 1824 el país entró en una nueva crisis por el control político, ello generó que en 1936 se desconociera la Constitución de 1824; promulgándose una nueva, mejor conocida como “Las Siete Leyes”, cuyo nombre oficial sería el de “Leyes Constitucionales”.

La Primera Ley Constitucional (Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República) establecía en su artículo 2, De los derechos de los mexicanos, fracción III:

No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación si tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los Departamentos; y el dueño sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrados el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, en caso de haberla. La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y

¹¹ *Las Constituciones de México*, México, Cámara de Diputados-Comité de Asuntos Editoriales, 1991, p. 88.

en los Departamentos ante el superior tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo.¹²

Las constantes pugnas entre centralistas y federalistas trajeron como consecuencia el desconocimiento de las Leyes Constitucionales de 1836 y se produjo una nueva carta constitucional conocida como Bases de Organización Política de la República Mexicana, la cual fue promulgada el 13 de junio de 1843.

Este documento establecía en el título II, De los habitantes de la República, en su artículo 9, Derechos de los habitantes de la República, fracción XIII:

La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes, y ya consista en cosas en acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley.¹³

En el marco de los acontecimientos que se suscitaron en 1846 por la invasión de los Estados Unidos a nuestro país, el Congreso Nacional, en sesiones extraordinarias y después de intensos debates, consideró necesario reestablecer la Constitución de 1824 a efecto de proteger y conservar nuestra la soberanía.

El 18 de mayo de 1847 se promulgó el Acta de Reforma Constitucional, en ella se reconoce nuevamente el derecho de propiedad, así en el artículo 5º establecía:

Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan

¹² *Ibid.*, p. 97.

¹³ *Ibid.*, p. 130.

todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas.¹⁴

Al intentar la restauración de la Constitución de 1824, Mariano Otero emitió un voto que dio pie para que se modificaran mediante un acta de reformas constitucionales, en la que se ratificaron los derechos del hombre, entre los cuales se encontraba el de la propiedad comunal. El artículo 5º dispuso que fuera regulado legalmente el ejercicio de los mencionados derechos, incluida la propiedad territorial que permite la reglamentación tanto de la propiedad individual como de la comunal. “Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la república y establecerá los medios de hacerlas efectivas”. Como se puede apreciar, esta acta constitutiva y de reforma mantiene el respeto a la propiedad indígena de carácter comunal.¹⁵

La concentración excesiva de bienes por parte de la iglesia, principalmente de grandes extensiones de tierra e instalado el Congreso Constituyente, en febrero de 1856, que emitiría una nueva Constitución, dio pauta a que el 23 de junio de 1856, el diputado Ponciano Arriaga emitiera un voto particular con respecto de la propiedad, en el cual la definía como una ocupación o posesión que sólo se confirma y perfecciona por medio del trabajo y la producción, agregando que la Constitución debía ser la “Ley de la Tierra”. Además, mostró un panorama desastroso de la tenencia de la tierra, por lo que propuso establecer un límite a la extensión de las propiedades. Opinaba que las fincas rústicas debían tener una superficie máxima de 15 leguas cuadradas.¹⁶

En esa tesitura, el 25 de junio de 1856 se expidió la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, la que ordenó que las fincas rústicas y

¹⁴ *Ibid.*, p. 154.

¹⁵ Isaías Rivera Rodríguez, *op. cit.*, p. 43.

¹⁶ *Ibid.*, p. 44.

urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicasen a los arrendatarios.¹⁷

LA CONSTITUCIÓN DE 1857¹⁸

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857 fue una constitución de ideología liberal redactada por el Congreso Constituyente de 1857 que era presidido por el republicano y federalista Valentín Gómez Farías, durante la presidencia de Ignacio Comonfort. Fue jurada el 5 de febrero de 1857.¹⁹

Esta Constitución estableció las garantías individuales de los ciudadanos mexicanos; la libertad de expresión (art. 7); la libertad de asamblea, la libertad de portar armas (art. 10); reafirmó la abolición de la esclavitud, eliminó la prisión por deudas civiles (art. 27); las formas de castigo por tormento incluyendo la pena de muerte (art. 23); las alcabalas y aduanas internas (art. 124). Prohibió los títulos de nobleza (art. 12); los honores hereditarios y los monopolios.

Incluía un capítulo dedicado a las garantías individuales, y un procedimiento judicial para los juicios de amparo; apoyaba la autonomía de los estados y municipios, en que se dividen los estados desde un punto de vista político. Del mismo modo, el regreso del federalismo, la soberanía para elegir a sus gobernantes y tener su propio conjunto de leyes.

En lo que a los derechos fundamentales del hombre refiere, se destacan el contenido de los siguientes artículos:

¹⁷ Lucio Mendieta y Núñez, *El problema agrario en México*, México, Porrúa, 1971, p. 119.

¹⁸ Jesús Reyes Heróles, *Los caminos de la historia*, edición de Eugenia Meyer, México, UNAM, 2004. Véase también: Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1992*, México, Porrúa, 1997.

¹⁹ *Idem*.

Art. 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; [...]

Art. 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.²⁰

Ciertos artículos fueron contrarios a los intereses de la Iglesia católica, como la enseñanza laica, la supresión de fueros institucionales, y la enajenación de bienes raíces por parte de la misma. El Partido Conservador se opuso a la promulgación de la nueva Carta Magna polarizando así a la sociedad mexicana. A consecuencia, se inició la Guerra de Reforma, las pugnas entre liberales y conservadores se prolongaron por la Segunda Intervención francesa y por el establecimiento del Segundo Imperio Mexicano. Diez años después, con la República restaurada, la Constitución tuvo vigencia en todo el territorio nacional.

La Constitución de 1857 estaba conformada por ocho títulos y 128 artículos, fue similar a la Carta Magna de 1824, implantó de nueva cuenta el federalismo y la república representativa, la cual constaba entonces de 23 estados y un territorio federal. Nuevo León se fusionó con Coahuila adoptando el nombre de este último, además, ratificó la creación de un nuevo estado y admitió tres de los cuatro territorios como estados libres de la federación.²¹

El único territorio federal fue Baja California y el Distrito Federal fue denominado Estado del Valle de México, pero solamente si los poderes de la

²⁰ *Las Constituciones de México, op. cit.*, pp. 166-168.

²¹ Aurea Commons, "La división territorial del Segundo Imperio Mexicano, 1865", en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea en México*, vol. 12 (1989), pp. 79-98 [en línea]: <<http://www.iih.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc12/153.html>>.

Federación se movieran a otro lugar. El 26 de febrero de 1864, Nuevo León fue separado de Coahuila y recuperó su estatus de Estado Libre y Soberano.²²

En seguida que el partido liberal ganara la Guerra de Reforma (1858-1860), Juárez que estaba al mando de la presidencia elevó a rango constitucional algunas de las Leyes de Reforma, integrándolas al texto constitucional de 1857. Es importante mencionar los siguientes aspectos considerados en las Leyes de Reforma:²³

- ☞ Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos: esta ley complementa la Ley Lerdo de desamortización de los bienes de la Iglesia, con un cambio importante: los bienes ya no pasaban a manos de los rentistas. Fue expedida en Veracruz, el 12 de julio de 1859.
- ☞ Ley de Matrimonio Civil: fue expedida en Veracruz el 23 de julio de 1859, por medio de esta ley se estableció que el matrimonio religioso no tenía validez oficial y estableció el matrimonio como un contrato civil con el Estado, eliminando así la intervención forzosa de los sacerdotes y el cobro del mismo por parte de las iglesias.
- ☞ Ley Orgánica de Registro Civil: el registro del estado civil de las personas quedaba a cargo de empleados de gobierno y no de la Iglesia. Se declararon los nacimientos y defunciones como un contrato civil con el Estado. Fue expedida en Veracruz el 28 de julio de 1859.
- ☞ Decreto de secularización de cementerios: declaró el cese de toda intervención del clero en cementerios y camposantos. Dado a conocer en Veracruz el 31 de julio de 1859.
- ☞ Decreto supresión de festividades religiosas: mediante este decreto se declararon los días que habrían de tenerse como festivos, prohibiendo la asistencia oficial a las funciones religiosas. Dado a conocer en Veracruz el 11 de agosto de 1859.

²² Información de INEGI [en línea]: <<http://mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol/estados/nl/nlit.cfm?c=1219&e=19&CFID=2170463&CFTOKEN=18853805>>.

²³ Reynaldo Sordo Cedeño, María Julia Sierra Moncayo, *Atlas conmemorativo 1810, 1910, 2010*, México, Siglo XXI Editores / Senado de la República-LXI Legislatura, 2010.

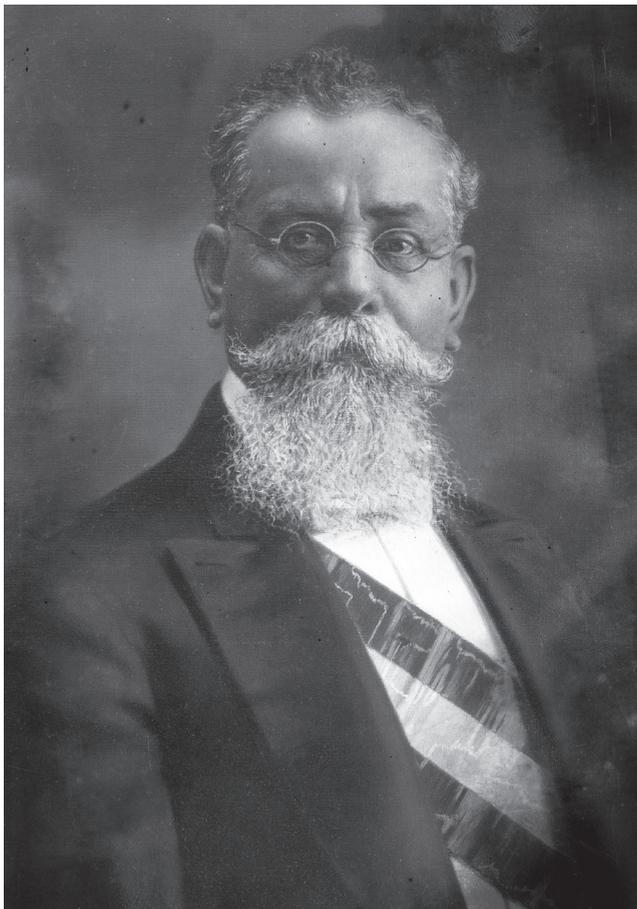
- ∞ Ley sobre libertad de cultos: con esta ley la religión católica dejó de ser la única permitida. Mediante esta ley se permitió que cada persona fuera libre de practicar y elegir el culto que deseara, asimismo se prohibió la realización de ceremonias fuera de las iglesias o templos. Fue expedida en Veracruz el 4 de diciembre de 1860.
- ∞ Decreto de hospitales y establecimientos de beneficencia: por el cual quedaron secularizados dichos inmuebles. Dado a conocer en la Ciudad de México el 2 de febrero de 1861.
- ∞ Decreto de exclaustración de monjas y frailes: por el cual en toda la República se extinguieron los claustros y conventos decretándose la salida de religiosos y religiosas que ahí vivían, con la excepción de las Hermanas de la Caridad.

En el Congreso Constituyente de 1857, prevaleció en materia económica el liberalismo clásico, esto es, la no intervención del Estado en el desarrollo económico y la protección constitucional a la propiedad privada. La Asamblea de 1917 fue más previsor y progresista y el documento de Querétaro fue resultado de una revolución auténtica, es decir, ese tipo de movimiento que no sólo sustituye hombres ni se agota en la lucha armada revolucionaria, sino que cancela injustas y arcaicas estructuras políticas y económicas e instituye otras nuevas. Así se dio vida a la adopción de los artículos 27 y 123 en la Constitución de 1917, siendo no sólo un reconocimiento a dos sectores fundamentales de la vida nacional (fuerzas latentes en el movimiento armado), con la dotación que a ellos se hizo de un esquema de garantías –mejor conocidas como garantías sociales–, sino también y además, una nueva estructura económica de la sociedad.

Con ello, el Estado mexicano abandonó la pasividad existente en relación con los campesinos y obreros, interviniendo a nivel constitucional para protegerlos y encauzarlos. Generando para los trabajadores del campo y del medio urbano, elementos fundamentales en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.²⁴

²⁴ Emilio Rabasa y Gloria Caballero, *Constitución comentada*, México, 1997.

II. CONSTITUCIÓN DE 1917



Venustiano Carranza, retrato, © 6356 Secretaría de Cultura, INAH, Sinafo, FN, México. Reproducción autorizada por el INAH, México.



A partir de 1917, México entraría en la dinámica de la construcción de instituciones y mejores leyes, se introducirían importantes reivindicaciones sociales en los procesos mexicanos de Independencia, Reforma y Revolución, mediante la constante mejora del texto constitucional a través de múltiples reformas con las cuales se ha ido logrando actualizar las necesidades de una realidad cambiante en el país.²⁵

El pacto federal mexicano surgía a la vida en momentos difíciles. En 1917, México requería de mayor cohesión, habiendo quedado expuesto a las agresiones constantes de países extranjeros, debido a la condición inorgánica del Estado, por lo que era necesario generar, alrededor de la creación de un instrumento jurídico, certidumbre a las actividades políticas, económicas y sociales del país.

Una vez promulgada la Constitución el 5 de febrero de 1917 en Querétaro, se efectuaron las elecciones para integrar los poderes federales en abril de ese mismo año, de tal forma que por primera vez desde 1913, el gobierno federal quedó legalmente constituido con sus tres poderes el 1º de mayo de ese mismo año.

En esa fecha, Venustiano Carranza tomó posesión como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Llegaba a su fin cuatro años de gobierno sustentados, primero, en el Plan de Guadalupe y, después, en las adiciones a éste, en las que se prometían reformas a la Constitución, como paso previo para restaurar la legalidad republicana del país. Había llegado el momento de restablecer el funcionamiento normal de la administración

²⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Congreso de la Unión, 2015, p. 17.

pública, pero también de comenzar el proceso de reglamentar los principales artículos de la nueva Constitución para terminar de definir el marco institucional del nuevo Estado, el conjunto de leyes y reglamentos que de conformidad con el texto fundamental proporcionarían nuevas reglas del juego.²⁶

Dentro de los retos más importantes del nuevo Estado, estaban la completa pacificación del territorio nacional, la normalización de las relaciones con el exterior y la recuperación de la capacidad del Estado para controlar la recaudación y normalizar sus gastos mediante un presupuesto coherente. El primer reto era normalizar la recaudación y evitar nuevos daños a las propiedades e intereses extranjeros en México. Por otro lado, la normalización de las relaciones con el exterior requería resolver el problema de reclamaciones de guerra, atender las inquietudes de los gobiernos extranjeros acerca de las implicaciones del régimen de propiedad establecido en la nueva Constitución sobre las propiedades y concesiones en poder de los ciudadanos, y por último, pero no menos importante, se necesitaba renegociar el pago de la deuda externa, que se había suspendido desde el gobierno de Victoriano Huerta e incrementado de forma acelerada por los intereses vencidos, para tener acceso a nuevos créditos y poder constituir el banco único de emisión.²⁷

Se tuvieron que enfrentar problemas severos, por el lado del gasto, se estimó que el presupuesto de 1918 disminuyó en 63 millones de pesos con respecto al ejercicio fiscal de 1913-1914 y casi dos tercios del mismo fueron ejercidos por la Secretaría de Guerra. Por lo menos 77 millones de pesos, frente a los 7 millones ejercidos por la recién creada Secretaría de Agricultura, o los 2.8 millones de pesos ejercidos por la Secretaría de Industria y Comercio.²⁸

En particular el régimen de propiedad establecido en el artículo 27 de la Constitución de 1917 aumentó la desconfianza de las compañías petroleras

²⁶ Leonardo Lomelí Villegas, *Vida y obra de Venustiano Carranza*, México, Conaculta/ Gobierno de Coahuila, 2013, p. 259.

²⁷ *Ibid.*, pp. 259-260.

²⁸ Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México / Fideicomiso de Historia de las Américas, 1994, p. 134.

y de sus gobiernos ante los intentos del gobierno mexicano por establecer nuevos impuestos.

La Constitución de 1917 está compuesta por 136 artículos, dividida en nueve títulos, los cuales se encuentran subdivididos en capítulos. La integra una parte dogmática y otra orgánica. En la dogmática quedaron consignadas las garantías individuales que son todos aquellos derechos y libertades sociales. La parte orgánica corresponde a la división de los Poderes de la Unión –Ejecutivo, Legislativo y Judicial–, y a la marcha esencial de las instituciones del Estado.²⁹

Inicialmente la intención fue tomar como base fundamental los ordenamientos enmarcados en la Constitución de 1857, especialmente lo referente a los derechos humanos, aunque quedan aludidos como “garantías individuales”, también agregó varios puntos del Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, y muchos más cambios que se ajustaban a la realidad social del país.³⁰ En las garantías individuales ampara y protege una serie de derechos fundamentales propios de la libertad y dignidad humanas, en los artículos 27 y 123 se consagran dos de las principales garantías sociales, destinadas a promover la superación y salvaguarda de los campesinos y trabajadores, en razón de que ellos forman grupos mayoritarios con menor capacidad económica.

Ambos artículos, el 27 y 123, significan dos máximas aportaciones de la Revolución mexicana para tratar de acabar con las desigualdades económicas, sociales y culturales, mediante la idea de dar a la propiedad o al empleo de la tierra una función de beneficio social y, al trabajo, un sistema de protección.

Por lo que se refiere a la parte orgánica de la Constitución, la forma de gobierno siguió siendo republicana, representativa y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Legislativo continuó

²⁹ Emilio O. Rabasa, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917”, en *Historia de las constituciones mexicanas*, México, UNAM, 2000, pp. 81-105 [en línea]: <<http://web.archive.org/web/20091007125218/http://www.bibliojuridica.org/libros/1/234/8.pdf>>.

³⁰ Emilio Rabasa y Gloria Caballero, *op cit*, pp. 116-119.

dividido en dos cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados. Si bien la Constitución de 1857 había eliminado el Senado, éste fue reinstalado en 1875.³¹

En el Congreso de Querétaro, dijo el diputado Heriberto Jara, refiriéndose a las grandes modificaciones que se estaban consignando en el texto constitucional de 1917: “Todas las naciones libres, amantes del progreso, todas aquellas que sientan un verdadero deseo, un verdadero placer en el mejoramiento de las clases sociales, todos aquellos que tengan el deseo verdadero de hacer una labor libertaria, de sacar al trabajador del medio en que vive, de ponerlo como hombre ante la sociedad y no como bestia de carga, recibirán con beneplácito y júbilo la Constitución mexicana, un hurra universal recibirá ese sagrado libro de uno a otro confín del mundo”, ya que “la formación de las constituciones no ha sido otra cosa sino el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensados en eso que se ha dado en llamar Constitución”.³²

De acuerdo con Manzanilla Schaffer, “Nuestra Constitución Política fue la primera del mundo entero en consagrar en su texto a la par de las garantías individuales o derechos humanos, las garantías sociales”.³³

ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917³⁴

El proyecto original de Carta Magna de 1917 estuvo compuesta por 136 artículos agrupados en nueve títulos. A continuación se muestra un resumen de su contenido.

☞ **Título primero.** Está dividido en cuatro capítulos, que contienen 38

³¹ José Rubinstein, “El vigía del Senado”, en *Excelsior*, 15 de abril de 2011 [en línea]: <<http://www.excelsior.com.mx/node/718404>>.

³² *Diario de Debates*. Congreso Constituyente. Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

³³ Víctor Manzanilla-Schaffer, *El drama de la tierra en México*, México, Cámara de Diputados-LIX Legislatura, 2004.

³⁴ Emilio O. Rabasa, *op cit.*, pp. 100-105.

artículos (del 1 al 38). El capítulo I se refiere a las garantías individuales, el capítulo II trata de los mexicanos y la nacionalidad mexicana, el capítulo III atiende el tema de los extranjeros, y el capítulo IV de los ciudadanos mexicanos.

- ☞ **Título segundo.** Está integrado en dos capítulos que contienen 10 artículos (del 39 al 48). El capítulo I aborda los temas de la soberanía nacional y de la forma de gobierno; y el capítulo II las partes integrantes de la federación y del territorio nacional.
- ☞ **Título tercero.** Está dividido en cuatro capítulos que contienen 58 artículos (del 49 al 107). El capítulo I explica la división de poderes, el capítulo II el poder legislativo, el capítulo III el poder ejecutivo y el capítulo IV el poder judicial.
- ☞ **Título cuarto.** Se compone de siete artículos (del 108 al 114) y hace alusión a las responsabilidades de los servidores públicos y patrimoniales del Estado.
- ☞ **Título quinto.** Integra ocho artículos (del 115 al 122) y expone el tema de los estados de la federación y del Distrito Federal.
- ☞ **Título sexto.** Contiene un artículo (el 123), que trata del trabajo y de la previsión social.
- ☞ **Título séptimo.** Agrupa 11 artículos (del 124 al 134) y aborda las prevenciones generales.
- ☞ **Título octavo.** Tiene un artículo (el 135), sobre el procedimiento de reformas de la Constitución.
- ☞ **Título noveno.** Contiene un artículo (el 136), que refiere a la inviolabilidad de la Constitución.

RAÍCES SOCIALES DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL³⁵

Es de fundamental importancia mencionar, que en el capítulo tercero de

³⁵ Emilio Rabasa y Gloria Caballero, *Mexicano: Esta es tu Constitución*, México, 1994, pp. 120-123.

este documento, correspondiente a la reforma agraria, se aborda con mayor amplitud el contexto histórico de la lucha agraria, sin embargo, con el propósito de tener una secuencia sobre los sucesos sociales que gestaron el artículo 27 constitucional, en este apartado se hace una mención a varios datos históricos trascendentales en la vida nacional y constitucional de México.

El problema agrario en nuestro país tiene hondas raíces sociales en el pasado. La guerra de Independencia, además de razones de índole política, tuvo un fondo económico de carácter agrario. Por eso no es de extrañar que ya iniciada la Revolución de 1810 el gobierno español dictara algunas medidas tardías para remediar la situación injusta que se había creado, ni tampoco que Hidalgo y Morelos se ocuparan del problema de la tenencia y explotación de la tierra y dictasen las leyes precursoras de la reforma agraria.

Conforme al libro *Los derechos del pueblo mexicano*,³⁶ se describen los antecedentes constitucionales e históricos del artículo 27 constitucional. De 1805 a 1916, se contabilizaron 50 antecedentes, de los cuales se mencionan algunos que tratan el respeto a la propiedad, la indemnización en caso de ocupación por interés público, evitar la concentración de tierras, la dotación de tierras a extranjeros, la necesidad de colonización del territorio, particularmente las fronteras, debido a nuestra debilidad demográfica, entre otras.

La mayoría de los antecedentes son retomados de manera reiterada en diferentes decretos, estatutos, constituciones, leyes y planes, documentos que son reformados de manera continua en el transcurso del siglo XIX y principios del siglo XX, con la finalidad de generar un modelo de desarrollo con principios de equidad entre la sociedad, particularmente la que vive en el sector rural.

La debilidad demográfica que presentaba México en el siglo XIX, propiciaba condiciones para que los gobiernos en turno trataran de poblar el territorio nacional con grupos de personas con vocación productiva, fueran nacionales o extranjeras, como se señala en algunos de los antecedentes. Es importante destacar que de 1810 a 1910, la población se incrementó

³⁶ Cámara de Diputados-L Legislatura, *Los derechos del pueblo mexicano*, t. IV, México, Porrúa, 1949, pp. 580-639.

*Cuadro 1. Población total histórica en México,
1790-2015*

Año	Habitantes	Año	Habitantes
1790	4'636 074	1895	12'632 427
1810	6'122 364	1900	13'607 272
1820	6'204 000	1905	14'331 188
1850	7'500 000	1910	15'160 369
1870	8'782 198	1921	14'334 780
1880	9'000 000	2015	119'530 753

Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Históricas de México, INEGI, 1999; y el dato de 2015, consultado en la página web: <http://cuentame.inegi.org.mx/>

en 9 millones de habitantes, es decir, 150 por ciento aproximadamente. En la Revolución mexicana, 1910-1921, hubo un decremento de 1 millón de personas. Mientras que de 1921 al 2015, la población creció 900 por ciento.

El primer antecedente, que data del 24 de octubre 1805, se refiere a la representación de Manuel Abad y Queipo a nombre de los labradores y comerciantes de Valladolid de Michoacán, donde señala:

...la Nueva España es sólo agricultura y poca industria, actividades que son insuficientes para vestir y calzar a un tercio de sus habitantes. Esta situación obedecía principalmente a la concentración de tierras en pocas manos, dejando al pueblo, compuesto por indígenas y esclavos de África, sólo en calidad de peones, y si tenían algún predio, eran poco productivos para la agricultura, y si a eso se le sumaba la condición de miseria en que vivían, entonces se impactaba toda la economía por la incapacidad de reactivar el mercado interno.³⁷

³⁷ *Ibid.*, p. 580.

El segundo antecedente se refiere a la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, la cual indica:

...que la Nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia o persona, además de que está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen.³⁸

El tercer antecedente es el Proyecto para confiscación de intereses de europeos y americanos, adictos al gobierno, suscrito por José María Morelos, en Tlacosautitlán, Jalisco, el 2 de noviembre de 1813. Ello implicaba “inutilizar todas las haciendas grandes porque tenían mucha extensión de tierras infructíferas ya que el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen a trabajar en su pequeña parcela”.³⁹

El cuarto antecedente se ubica en Apatzingán el 22 de octubre de octubre de 1814, y se refiere al Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana en dos de sus artículos el 34 y 35 que mencionan que todos los individuos tienen derecho a adquirir propiedades y ninguno deber ser privado de la menor porción de las que posea, y en caso de que haya una necesidad pública, se tiene derecho a una justa indemnización.

El quinto antecedente, el artículo 13 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1822, donde “el Estado puede exigir una propiedad particular para el interés común legalmente justificado, pero con la debida indemnización”.⁴⁰

El noveno antecedente, el artículo 2º del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, fechada en la Ciudad de México el 31 de enero de 1824, el cual señala que la “La nación mexicana es libre e independiente para siempre

³⁸ *Ibid.*, p. 581.

³⁹ *Ibid.*, p. 582.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 582.

de España y de cualquier otra potencia, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”.⁴¹

El décimo antecedente alude al Decreto sobre Colonización dictado por el Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de agosto de 1824, el cual indica que la Nación Mexicana ofrece a los extranjeros que vengan a establecerse en su territorio, seguridad en sus personas y en sus propiedades, con tal que se sujeten a las leyes del país, siempre y cuando los terrenos de la nación a ocupar, que no siendo de propiedad particular, ni pertenecientes a corporación alguna o pueblo, pueden ser colonizados”.⁴² Asimismo, se menciona que no podrán colonizarse los territorios comprendidos entre las veinte leguas⁴³ limítrofes con cualquier nación extranjera, ni diez litorales sin la previa aprobación del Supremo Poder Ejecutivo general. Tampoco se permitirá que se reúna en una sola mano como propiedad más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal, y seis de superficie de abrevadero.

El vigésimo antecedente se refiere al Decreto de Colonización del Estado de Tamaulipas, publicado el 3 de octubre de 1843. En el cual se señala que:

...el empresario se obliga a colonizar, trayendo a sus expensas, a lo menos mil familias belgas, alemanas y suizas, en el término de diez años al Departamento de Tamaulipas, y ponerlas en estado de dedicarse al cultivo de las tierras que les designen, estableciéndose dichas colonias precisamente a la distancia de veinte leguas de la frontera.⁴⁴

El vigésimo segundo antecedente es la Circular del Ministerio de interiores y Exteriores tendiente a colonizar el estado de Sonora, fechado el

⁴¹ *Ibid.*, p. 583.

⁴² *Ibid.*, p. 583-584.

⁴³ Medida itineraria, variable según los países o regiones, definida por el camino que regularmente se anda en una hora, y que en el antiguo sistema español equivale a 5572.7 metros (RAE).

⁴⁴ Cámara de Diputados-L Legislatura, *Los derechos del pueblo mexicano*, t. IV, *op. cit.*, p. 587.

31 de agosto de 1850. Se indicaba que había una imperiosa necesidad de atender a las fronteras, de las cuales algunas corrían cada día más inminente peligro de caer en manos de aventureros, además de que no cesaba la opinión pública de la urgente necesidad de colonizar, especialmente la alta Sonora.

El vigésimo quinto antecedente. Voto particular de Ponciano Arriaga, sobre el derecho de propiedad regulado en el Proyecto de Constitución de 1856, quien manifestó que:

...uno de los vicios más arraigados y profundos de que adolece nuestro país y que debiera merecer una atención exclusiva de sus legisladores cuando se trata de su código fundamental, consiste en la monstruosa división de la propiedad territorial. Mientras que pocos tienen en posesión inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo. Ese pueblo no puede ser libre, ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad...

En el mismo documento, párrafos más adelante se indica que “Se proclaman ideas y se olvidan las cosas [...] Nos divagamos en la discusión de derechos, y ponemos aparte los hechos positivos. La Constitución debiera ser la Ley de la Tierra, pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra”.⁴⁵

En relación al tema de colonización, especialmente la extranjera, Ponciano Arriaga se manifiesta apuntando que no se opone a ella ni la repugna, pero se plantea si sería posible la colonización mexicana, dotando de tierras a los hombres de este país, dándoles semillas, herramientas y exentándoles de los diferentes impuestos por algunos años, para con ello, posiblemente dentro del corto plazo brotarían de esas tierras inmensas, poblaciones nuevas, ricas y felices.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 590.

Finalmente el quincuagésimo antecedente es el Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechado en la Ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916.

La principal medida que tomaron los gobiernos independientes entre 1821 y 1856 para resolver el problema agrario fue la colonización de las tierras baldías. En ese periodo, y como consecuencia de un proceso que abarcó los tres siglos de vida colonial, el clero había adquirido enormes propiedades, a tal grado que en 1856 era el terrateniente más poderoso.

Cabe mencionar que el 23 de junio de 1856, Ponciano Arriaga se pronunció en el Congreso Constituyente por la expedición de una ley agraria, que consolidaría, entonces, el derecho de propiedad para los campesinos que trabajaban la tierra y se fijasen los límites a la propiedad rural. Allí dijo, adelantándose a su época:

El sistema económico actual de la sociedad mexicana no satisface las condiciones de vida material de los pueblos y cuando un mecanismo económico es insuficiente para su objeto preciso, debe perecer. La reforma para ser verdadera debe ser una fórmula de la era nueva, una traducción de la nueva faz del trabajo, un nuevo código del mecanismo económico de la sociedad futura.

Pero la ideología imperante en la asamblea impidió que se iniciara entonces la reforma propuesta.

En el periodo comprendido entre 1856 y 1910, el problema agrario se agudizó. El clero había dejado ya de ser poseedor de la tierra, en virtud de la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas, pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas del 25 de junio de 1856, y posteriormente de la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos del 12 de junio de 1859.⁴⁶ Sin embargo, ninguna de esas dos leyes benefició a los campesinos. Por el contrario, aumentaron la extensión territorial de las haciendas, convirtiéndolas en latifundios. Además, la propiedad indígena comunal,

⁴⁶ *Diario Oficial* del 25 de junio de 1856 y del 12 de junio de 1859 (versión digitalizada).

insuficiente, pero hasta entonces respetada, al perder los pueblos capacidad jurídica para poseer, se convirtió en propiedad particular y pronto fue absorbida por los grandes terratenientes.

La situación económica, cultural y social de los trabajadores del campo llegó a su límite de explotación, siendo una de las causas determinantes para el inicio del movimiento revolucionario de 1910.

El Plan de San Luis, en su artículo 3º, establecía la restitución de tierras a los campesinos de ellas desposeídos, con lo que, sin duda, logró el apoyo de ese contingente para la revolución que se iniciaba.

Por su parte, el Plan de Ayala tenía un contenido eminentemente agrario y en el que como puntos básicos propuso: la restitución de ejidos, el fraccionamiento de latifundios y la confiscación de propiedades, de quienes se opusieran a la realización de la reforma contenida en el plan. En 1913 decía Zapata: “La paz sólo puede establecerse teniendo por base la justicia, por palanca y sostén la libertad y el derecho y, por cúpula de ese edificio, la reforma y el bienestar social”.

Los intelectuales mexicanos percibieron la magnitud del problema agrario. Entre ellos se destaca a Luis Cabrera, quien el 3 de diciembre de 1912, en la Cámara de Diputados, pronunció un memorable discurso: “Dos factores hay que tener en consideración: la tierra y el hombre, la tierra cuya posesión vamos a tratar, y los hombres a quienes debemos procurar dar tierras”. Por eso propuso: “tomar la tierra en donde la halla para reconstruir los ejidos de los pueblos”. Nadie hasta ese momento fue tan preciso y certero para mencionar el problema agrario real.

REFORMAS CONSTITUCIONALES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido reformada mediante 227 Decretos desde su promulgación el 5 de febrero de 1917 hasta el 24 de mayo de 2016.

A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, México no ha cambiado su Constitución, únicamente ha sido reformada para ir

ajustándose a los cambios, a las transformaciones y condiciones políticas y sociales del país.

A principios de los noventa, destaca la modificación al artículo 27 constitucional, que puso fin al reparto agrario y que mantuvo íntegros los derechos de las diferentes formas de tenencia de la tierra.

III. LA REFORMA AGRARIA

CONTEXTO HISTÓRICO

De acuerdo con José L. Cossío, en su obra *Monopolio y fraccionamiento de la propiedad rústica*, desde 1521 hasta 1914, en México se había monopolizado tres veces la tierra.⁴⁷

[La primera vez fue] cuando los conquistadores se hicieron grandes concesiones, que fueron confirmadas por los reyes de España; Hernán Cortés fue dueño del territorio comprendido entre Tacubaya y Tehuantepec teniendo como límites Veracruz con Oaxaca, y una parte del Estado de Guerrero; el Conde del Valle de Orizaba fue dueño de las haciendas comprendidas entre Orizaba y Pachuca; el Marqués de Aguayo tuvo el Estado de Coahuila, en su mayor parte, y mucho de Texas. Como estos existieron otros grandes poseedores de tierras. En este monopolio Carlos V ordenó que se respetaran los terrenos que poseían los sometidos, los indígenas. No obstante, en cuestión agraria, la propiedad privada en la Nueva España se organizó sobre una base de desigualdad absoluta, que favoreció la desmedida concentración de los españoles y la decadencia gradual de la pequeña propiedad de los indígenas.⁴⁸

La segunda vez, las propiedades que se habían fraccionado al paso de los años, fueron “acaparadas por los banqueros de la época o el clero; cuyos

⁴⁷ José L. Cossío, “Monopolios y fraccionamiento de la propiedad rústica”, en VV.AA., *La cuestión de la tierra, 1913-1914*, vol. III, México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1961, pp. 291-307.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 291.

bienes fueron tan cuantiosos que el Barón de Humboldt estimó que ascendían a las 4/5 partes de la propiedad territorial, y posteriormente, Lucas Alamán juzgaba que no representaban menos de la mitad del total de los bienes raíces del país”.

Este monopolio fue roto, primero, por la confiscación y remate de los cuantiosos bienes de los jesuitas; después, por la enajenación, para el pago de los vales reales, de los bienes pertenecientes a los hospitales, hospicios, cofradías, obras pías; y, por último, las leyes de reforma y nacionalización desmenuzaron la propiedad territorial.⁴⁹

La tercera vez se da con la “Ley de 15 de diciembre de 1883, llamada ‘Colonización y deslinde de terrenos baldíos’, donde se crearon las compañías deslindadoras, que al despojar a los propietarios monopolizaron nuevamente la tierra. Esta aseveración se comprueba con los datos oficiales que expresan la suma total de terrenos baldíos adjudicados desde 1821 hasta 1906, los cuales ascendieron a 72.33 millones de hectáreas”.⁵⁰

En el transcurso de los siglos, no sólo se dio un proceso de monopolización de la tierra, sino también del aprovechamiento de los recursos naturales: maderas, resinas, gomas, aguas, y mediante las actividades de caza, pesca y minería, principalmente.

En los años previos a la Revolución de 1910, hubo muchos decretos y leyes relacionados con el tratamiento que debía darse a la propiedad y uso de las tierras, iniciativas promovidas por los presidentes en turno, como Valentín Gómez Farías, cuyo decreto del 11 de enero de 1847, conocido como la primera Ley de Reforma, lo autorizó a hipotecar y vender en subasta pública los bienes de manos muertas (bienes y tierras pertenecientes a la Iglesia y a los ayuntamientos que no se podían comprar ni vender). El 26 de mayo de 1853, mediante un decreto, Antonio López de Santa Anna declaró que “las tierras públicas no escrituradas de toda la República quedan bajo el dominio de la Nación”.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 291-292.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 292.

Ignacio Comonfort promulgó el 15 de junio de 1856 la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, también llamada Ley Lerdo, con objeto de traspasar la propiedad de la Iglesia a los particulares para crear una amplia clase de pequeños propietarios privados.

En esos casos, la Ley Lerdo, las leyes de baldíos y los decretos de colonización tenían como propósito poner en circulación la propiedad raíz y difundir la propiedad privada; no obstante, se pretendía además favorecer la inmigración de extranjeros hacia el territorio nacional, ofreciéndoles toda clase de ventajas para atraer su atención, y facultando la creación de compañías particulares, llamadas “deslindadoras”, a cuyo cargo estaría el proceso de ubicación de los terrenos, deslinde e inmigración de los interesados.⁵¹

En julio de 1859, el presidente Benito Juárez emitió una ley por la que se nacionalizaban todos los bienes eclesiásticos. Maximiliano de Habsburgo promulgó la Ley de Terrenos de Comunidad y Repartimiento el 26 de junio de 1866, y la Ley Agraria del Imperio el 16 de septiembre del mismo año, por la que concedió fundo legal⁵² y ejido a los pueblos que carecían de él. Porfirio Díaz, al final de su segundo mandato, dictó la Ley de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, expedida el 26 de marzo de 1894, que jugó un papel determinante al eliminar la extensión máxima de tierra que cada propietario podía adquirir, pudiendo en adelante tratarse de cualquier superficie por exorbitantes que fueran sus dimensiones.⁵³

Por otra parte, según el *Boletín Estadístico* de la Secretaría de Fomento publicado en 1889, se habían deslindando aproximadamente 38 millones de hectáreas, de las cuales se adjudicaron a los deslindadores (que ascendían a 25) una tercera parte: 12.6 millones, y se vendieron o comprometieron, casi siempre a los mismos y a precio irrisorio, 14.6 millones, por lo cual quedaron disponibles para el gobierno 10.9 millones de hectáreas. No obstante, otros

⁵¹ José G. Zúñiga Alegría, Juan A. Castillo López, “La Revolución de 1910 y el mito del ejido mexicano”, en *Alegatos*, núm. 75, 2010, p. 502.

⁵² El *fundo legal* es la porción de suelo destinada para la fundación y edificación de un poblado. (Procuraduría Agraria, 2008)

⁵³ José G. Zúñiga Alegría, Juan A. Castillo López, *op. cit.*, p. 503.

estudios señalan que más de 72 millones de hectáreas estaban en manos de las compañías deslindadoras hasta la disolución de éstas en 1906.

Después de disolverse estas compañías, la mayor parte de las tierras quedaron en poder de los accionistas más antiguos, que pasaron a ser dueños de latifundios fuera de toda lógica, como el de William Randolph Hearst, magnate de la prensa estadounidense, quien era propietario de 7 millones de hectáreas en el estado de Chihuahua, o como lo acontecido en Baja California, cuya superficie total es de 15.1 millones de hectáreas, pero 11.5 millones de ellas estaban en manos de cuatro personas.

A principios del siglo XX, la concentración de la tierra se dio mediante la figura de la hacienda o el rancho, los cuales fueron las principales formas de explotación agropecuaria. Para el año de 1910, existían 8431 haciendas y 48 633 ranchos, es decir, 57 064 propiedades; pero 96 por ciento de los jefes de las familias rurales no poseían tierra alguna. Para que alguien se considerara acreedor al título de hacendado, debía poseer una finca de cientos de kilómetros cuadrados; si no, era apenas un rancho. Una propiedad de 1000 o 2000 hectáreas se llamaba rancho, mientras que la designación de hacienda correspondía a extensiones mucho mayores.⁵⁴

En *El aspecto agrario de la Revolución Mexicana*, Fernando González Roa muestra la extensión de algunas de las haciendas mexicanas según datos que obtuvo del Registro Público de la Propiedad (cuadro 2).

Después de la Conquista española y de la Independencia, cuando se conformaron los grandes latifundios y la iglesia acumuló tierras, el Gobierno de México no logró establecer una equitativa distribución de la tierra. Aun las leyes de desamortización y de nacionalización de los bienes del clero en el siglo XIX, no tuvieron como resultado la entrega de la tierra al campesino, quien continuó en la condición de peón de las grandes haciendas hasta la llegada del movimiento revolucionario.⁵⁵ Esta situación fue uno de los principales

⁵⁴ Jesús Silva-Herzog Flores, *Breve historia de la Revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, pp. 23-24.

⁵⁵ Ignacio Galindo Garfias, *Estudios de Derecho Civil*, México, UNAM, 1981, pp. 87-88.

*Cuadro 2. Extensión de haciendas mexicanas
en 1910*

Nombre de la finca	Extensión (hectáreas)	Nombre de la finca	Extensión (hectáreas)
<i>Chihuahua</i>		<i>México</i>	
La Santísima	118 878	La Gavia	132 620
Lagunita de Dosal	158 123	<i>Michoacán</i>	
San José Babícora	63 201	San Antonio de las Huertas	58 487
Bachimba	50 000	<i>Sonora</i>	
<i>Coahuila</i>		Cocóspera	51 528
Los Jardines	49 861	<i>Tamaulipas</i>	
Santa Teresa	60 899	El Sacramento	41 825
San Gregorio	69 346	<i>Zacatecas</i>	
Santa Margarita	81 185	Malpaso	63 786
San Blas	395 767	San José del Maguey	69 087

Fuente: Elaboración de Silva-Herzog, 1960, con datos de González Roa, 1919.

detonantes de la Revolución de 1910 y su desenlace en la Constitución de 1917.⁵⁶

La Revolución mexicana hizo suyas las principales necesidades de la clase campesina y obrera, incorporando sus derechos en los artículos 27 y 123 constitucionales, respectivamente, aunque para efecto de este trabajo nos habremos de ocupar de los hombres y mujeres del campo, acaso uno de los sectores que aportó un mayor número de elementos al primer movimiento social del siglo pasado; por cierto, con ello se estatuyó la seguridad social en México.

⁵⁶ Antonio Luna Arroyo, "Luces y sombras de la reforma agraria mexicana en la historia y en la actualidad", en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. III, México, UNAM, 1991, p. 118.

Las mercedes reales⁵⁷ y los títulos primordiales

Para el ser humano, desde siempre la tierra ha sido un factor de disputa; y, de hecho, muchas de las guerras y revoluciones han sido para posesionarse o defender regiones, y los pueblos americanos no fueron la excepción, ya que con la conquista los colonizadores buscaban apropiarse de las riquezas descubiertas, incluyendo la tierra, y por su parte los pueblos sometidos buscaban defender sus territorios.

Una vez establecido el dominio sobre los pueblos originarios, los conquistadores y la Corona española se propusieron gobernarlos y extraer la mayor cantidad de riquezas de su territorio. La búsqueda de fortunas personales había sido una de las motivaciones más importantes para emigrar al nuevo continente, por lo que, aun antes de terminar la guerra, se comenzaron a repartir las riquezas y bienes obtenidos.

Para recompensar a aquellos que habían sometido un territorio tan vasto y rico, la Corona española les otorgó *mercedes reales*,⁵⁸ es decir, tierras en la Nueva España cedidas por el rey a cambio de un pago, que podían ser concedidas mediante un título en particular o a un pueblo en específico, con objeto de que las trabajaran y con ello se enriquecieran. La encomienda consistía en la entrega de un grupo de indígenas a un español para su protección, educación y evangelización, a cambio de cobrar, el encomendero,⁵⁹ un tributo.

Los tributos indígenas podían consistir en metales o alimentos (maíz, trigo, pescado o gallinas), y eran cobrados por el cacique de la comunidad indígena, quien era el encargado de entregarlos al encomendero. Éste tenía

⁵⁷ Concepción Aguilera, Eduardo Vázquez, Concepción Olmeda, *La España donde no se ponía el sol*, Madrid, SARPE, 1985, p. 108.

⁵⁸ *Merced* es el nombre que recibía, en la Castilla bajomedieval, la concesión de un premio como reconocimiento a los méritos de alguna clase demostrados por un vasallo, aunque el mismo nombre indica que la merced no se hacía como un pago sustentado en ningún contrato, sino como donativo por la voluntad del rey.

⁵⁹ El deber de los encomenderos era instruir a los indígenas en la fe católica y formarles buenos hábitos.

contacto con la encomienda,⁶⁰ pero su lugar de residencia era la ciudad, bastión neurálgico del sistema colonial español, en donde el cabildo era la institución que tenía control sobre el ámbito rural y urbano.

La merced de tierra era una institución jurídica de la Corona de Castilla, en los siglos XV y XVI, aplicada en las colonias de América, consistente en la adjudicación de predios, en beneficio de los vecinos de un lugar, que se realizaba con la intención de incentivar la colonización de las tierras conquistadas. Su origen se sitúa en la institución de la merced medieval.

Cada poblador recibía un solar urbano y una parcela de tierra en las afueras de la villa o poblado, usualmente en zona regable o de huerta. Estos lotes se denominaban *chacras* (*conucos* en las Antillas). En ocasiones se concedían tierras de mucha mayor extensión, para explotaciones ganaderas (estancias o hatos) o para cultivo de cereal (peonías). Finalmente, también el concejo o municipalidad recibía tierras como *bienes de propios*, que se denominaban *ejidos*.

Por su parte los *títulos primordiales* son documentos sobre las tierras de los pueblos indígenas, que generalmente fueron redactados en los mismos pueblos durante la época colonial. Muchos de los títulos están escritos en lengua náhuatl con la escritura alfabética, y hay otros en castellano; además, hay casos en que se conservan solo las versiones traducidas al español. Varios de estos documentos contienen mapas y/o láminas con dibujos, en los cuales muestran la traza del pueblo, las figuras de sus fundadores o la llegada de los españoles a él. Narran básicamente la fundación o establecimiento del pueblo en el contexto novohispano, es decir, resultado de la reordenación o reorganización de la población indígena al efectuarse la congregación, y precisan su *cuaxochtli*, término nahua frecuentemente usado para indicar “linderos” o “límites” del pueblo.⁶¹

La elaboración de los títulos primordiales ha sido relacionada con la *composición de tierras*, también de la época novohispana. Se trataba de una política de la Corona que intentaba la regularización de la posesión de tierras.

⁶⁰ La encomienda era el derecho a cobrar tributos de vasallaje y retener una comisión.

⁶¹ Yukitaka Inoue, “El significado de los Títulos primordiales para los pueblos coloniales y actuales”, en *Revista NDL*, 2013, p. 20.

Aunque los pueblos indígenas no fueron considerados objetos directos de esta política, como resultado de ella tuvieron la necesidad de probar su derecho legítimo sobre las tierras, por ello se piensa que se redactaron estos documentos. La composición de tierras tuvo sus orígenes en la Cédula Real del 1 de noviembre de 1591, pero su realización fue más tardía de 1642 a 1644 y de 1692 a 1754.⁶²

Para los pueblos de los siglos XX y XXI, los títulos sirven para la defensa de sus tierras; han sido documentos de referencia o evidencia para certificar que cierto territorio pertenece al pueblo.

Plan de San Luis

El Plan de San Luis, expedido por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, fue el precedente del inicio de la Revolución, ya que en él, Madero declaraba nulas las elecciones que recientemente se habían llevado a cabo, desconocía al gobierno del general Porfirio Díaz, asumía el cargo de presidente provisional y llamaba a las armas al pueblo mexicano.⁶³ Indiscutiblemente, este Plan constituyó una decisiva motivación para que el sector campesino apoyase al movimiento armado, y representó el principio de una serie de proclamas y normas que transformaron la nación.⁶⁴

Sin pasar por alto el carácter –en gran medida– político del plan revolucionario de San Luis, es importante señalar que la materia agraria ocupó un espacio destacado, por lo que Madero, parafraseando a don Miguel Hidalgo y Costilla en 1810, habló de la necesidad de restituir las tierras a sus legítimos propietarios, porque en contra de los naturales se había cometido una serie de injusticias y atropellos, lo mismo en contra de sus personas como de sus tierras.

⁶² Juan Manuel Pérez Zevallos, Luis Reyes García, *La fundación de San Luis Tlaxiátemalco según los Títulos primordiales de San Gregorio Atlapulco, 1519-1606*, México, Instituto Mora, 2003.

⁶³ José G. Zúñiga y Juan A. Castillo, *op. cit.*, p. 504.

⁶⁴ Mario Ruiz Massieu, *Derecho agrario revolucionario*, México, UNAM, 1987, p. 175.

Al respecto, el artículo 3º del Plan, en su párrafo tercero, sostenía literalmente lo siguiente:

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdos de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inhumano, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.

Para la época, este ofrecimiento movió las conciencias de la clase campesina y, sin más, por segunda ocasión, empuñaron las armas e hicieron la revolución. Y después, lo más importante es haber logrado un mejor México, reflejado de manera inequívoca al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917.

Este documento ordenaba la restitución de las tierras comunales a sus antiguos poseedores, lo que atrajo la simpatía de dirigentes campesinos como Emiliano Zapata en el sur. No obstante, cuando Madero asume el poder, se niega a dar cumplimiento a lo prometido en materia de tierras, lo que motiva a Zapata a levantarse nuevamente en armas, ahora contra el presidente, y a expedir el Plan de Ayala, el 28 de noviembre de 1911. Este documento contemplaba la restitución de las tierras expoliadas a quienes tuvieran los títulos correspondientes y exigía la expropiación de la tercera parte de los latifundios del país para devolver a los campesinos las tierras de las que habían sido despojados.⁶⁵

⁶⁵ José G. Zúñiga y Juan A. Castillo, *op. cit.*, p. 504.

Por su parte, el presidente Madero manifestó que nunca se había comprometido a despojar de sus tierras a los legítimos propietarios; en ese sentido, los impulsores de la Revolución, la clase campesina, no veían cumplidos sus anhelos, sus sueños, porque las tierras seguían en manos de unas cuantas familias en el país. Por ello, en el estado de Morelos, el ejército del sur al mando del general Zapata continuó su lucha armada, y la expedición del Plan de Ayala.

Plan de Ayala

Hubo dos grandes hombres que impulsaron la Revolución mexicana, en el norte, Doroteo Arango, conocido como Francisco Villa, y en el sur, Emiliano Zapata Salazar; ambos hicieron suyo el pensamiento de liberales del siglo XIX, de los hermanos Flores Magón, entre otros grandes próceres y héroes mexicanos.

Ruiz Massieu afirma que, en el Plan de San Luis, “lo expuesto por Madero no reflejaba la realidad de la difícil situación en que se encontraban los campesinos de México, en parte porque la zona norte del país no tenía problemas agrarios tan graves como los del sur, y en parte porque el propio Madero representaba a los ricos hacendados norteros”; además, sostiene que el procedimiento seguido en el porfiriato respecto a la entrega de tierras era sumamente desigual e injusto.⁶⁶

Ante el incumplimiento del Plan de San Luis por parte del presidente Madero, el general Zapata, con el apoyo del profesor Otilio Montaña, expidió el segundo plan revolucionario, el Plan de Ayala, que se refiere en forma más puntual al problema agrario. Sin lugar a dudas, este importante documento refleja el verdadero interés por conocer y atender el problema agrario, que se presentaba en los albores del siglo pasado, y también sus posibles

⁶⁶ Mario Ruiz Massieu, “Principios agrarios del Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 117 (septiembre-diciembre de 1980), p. 938.

soluciones, aunque para que esto se pudiera cumplir habría que esperar algunos años; sobre todo, al institucionalizarse la atención de la problemática agraria en México.

El Plan de Ayala, en su numeral 6, sostenía lo siguiente:

Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión; y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.⁶⁷

Zapata aplicó inmediatamente su Plan en el estado de Morelos, provocando que Madero enviara al general Victoriano Huerta para combatirlo. Como desenlace, después éste se vuelve contra su propio jefe, lo asesina, y toma inmediatamente el poder. Esto provoca que aparezcan en escena personajes como Venustiano Carranza y Álvaro Obregón. El primero, gobernador de Coahuila, y el segundo, puesto al mando de un ejército por el gobernador de Sonora, Ignacio Pesqueira. Ambos tenían como objetivo fundamental el derrocamiento del usurpador, lo que consiguen el 15 de agosto de 1914, cuando Carranza entra a la Ciudad de México y disuelve al ejército federal.⁶⁸

Por otra parte, en su numeral 7, el Plan de Ayala afirmaba:

En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, que no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social ni poder dedicarse a

⁶⁷ Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria (1492-1940)*, tomo I, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1940, p. 194.

⁶⁸ José G. Zúñiga y Juan A. Castillo, *op. cit.*, p. 504.

la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poseedores propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura y de labor y se mejora en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.⁶⁹

El Plan de Ayala condujo a la liquidación de las haciendas y al verdadero reparto agrario; constituye el antecedente inmediato del movimiento social por la tierra y se ve reflejado en las leyes de enero de 1915.⁷⁰

En ese sentido, el agrarismo mexicano tiene su cimiento en el pensamiento zapatista, que impulsó la expedición de legislación agraria, en especial de la Ley del 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la Constitución de 1917. A partir de entonces, el problema agrario y sus soluciones los ha hecho suyos el gobierno federal, compromiso que ha llevado con responsabilidad desde el siglo XX y lo transcurrido del XXI.

La Convención de Aguascalientes

Durante la lucha en contra de la dictadura huertista, Carranza contó con el apoyo zapatista; no obstante, nunca estuvo de acuerdo con el Plan de Ayala y menos aún con las distribuciones de tierra que ya se llevaban a cabo en aplicación del mismo. A mediados de 1914, el país estaba en manos de los ejércitos revolucionarios: Carranza, Villa y Obregón en el norte; y en el sur, los ejércitos zapatistas, que eran una fuerza que asediaba a la ciudad de México y los estados circunvecinos. En esta compleja situación, surgió la necesidad de iniciar los procesos de reconstrucción y unificación de la nación. En consecuencia, se promovieron una serie de reuniones con el fin de alcanzar

⁶⁹ Manuel Fabila, *op. cit.*, p. 195.

⁷⁰ Mario Ramírez Bretón, "Amparo en materia agraria", en *Estudios Agrarios*, vol. 3, núm. 6 (enero de 1997).

acuerdos entre todos los líderes revolucionarios que participaban en este periodo de lucha armada en México.⁷¹

Una de estas reuniones, importante y trascendental, fue la Soberana Convención de Aguascalientes, donde las diferentes fuerzas antihuertistas, como las villistas, zapatistas y carrancistas, intentaron realizar un cambio de los líderes de los ejércitos victoriosos que permitiera garantizar la paz. Asimismo, querían determinar el camino a seguir en los temas militar, político y social, para salvar las sangrientas divisiones, propósito que no pudieron alcanzar; en cambio, se definieron los dos grupos que habrían de llevar sus problemas a los campos de batalla.

La Convención empezó el primero de octubre de 1914 en la ciudad de México, pero luego se decidió trasladarla a la ciudad de Aguascalientes. El 10 de octubre, comenzaron las reuniones en esa entidad. El día 14, se procedió al nombramiento de una mesa directiva y se eligió como presidente y vicepresidentes a los generales Antonio I. Villarreal, José Isabel Robles y a Pánfilo Natera, respectivamente. El 17 de octubre, se presentó el general Francisco Villa, y ante la Convención protestó y firmó la bandera en señal de que acataría los acuerdos de la reunión. Para el día 22 del mismo mes, arribaron los delegados zapatistas, entre quienes se encontraban el licenciado Antonio Díaz Soto y Gama y el maestro y periodista Paulino Martínez.⁷²

Vito Alessio Robles, egresado del antiguo Colegio Militar, quien se había incorporado a la revolución constitucionalista y acercado al villismo, fue uno de los secretarios de la Convención. Él describió el ambiente de fiesta y alegría que reinaba en la ciudad de Aguascalientes al recibir a los delegados de la Convención: toda la ciudad hervía de entusiasmo y los convencionistas se impregnaban de él.⁷³

⁷¹ Gobierno de Aguascalientes, Centenario de la Soberana Convención Revolucionaria: Aspectos Históricos [en línea]: <<http://www.aguascalientes.gob.mx/SoberanaConvencion/Interior/Aspectos.html>> [consultado el 28 de marzo de 2016].

⁷² *Idem.*

⁷³ Felipe Ávila Espinosa, *Las corrientes revolucionarias y la Soberana Convención*, México, INEHRM / El Colegio de México; Aguascalientes, H. Congreso del Estado de Aguascalientes-XLII Legislatura / Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2014, p. 277.

La Convención ha sido juzgada de diferentes maneras: fue un respetable afán y una esperanza digna para evitar mayores desastres humanos empleando el uso de la razón antes de utilizar la violencia.⁷⁴ Fue el acontecimiento más importante en el país en mucho tiempo. Había una gran expectativa sobre la posible unificación de los revolucionarios.

El resultado de la Convención le fue adverso a Venustiano Carranza; al negarse a aceptar el apego irrestricto al Plan de Ayala, los revolucionarios nombraron a Eulalio Gutiérrez como presidente provisional, quien rindió protesta el día 6 de noviembre. Carranza huyó a Veracruz cuando las tropas villistas y zapatistas invadieron la capital del país en noviembre de 1914.

No obstante, el 12 de diciembre de 1914, Carranza expidió el Plan de Veracruz, comprometiéndose a tomar todas las medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, y específicamente en el aspecto agrario, a expedir leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados.⁷⁵

EVOLUCIÓN JURÍDICA

Uno de los objetivos de la Convención de Aguascalientes era lograr acuerdos entre carrancistas y villistas, intención que fracasó; por ello Carranza dio a conocer las adiciones al Plan de Guadalupe, en donde prometía “emitir leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados”. Carranza emite esta adición porque la lucha con los villistas y zapatistas lo obligó a proponer reformas que lo legitimaran ante los campesinos y le restaran seguidores a Zapata y Villa.

⁷⁴ Gobierno de Aguascalientes, *op. cit.*

⁷⁵ José G. Zúñiga y Juan A. Castillo, *op. cit.*, p. 505.

La Ley Agraria

El 6 de enero de 1915, Venustiano Carranza expide la Ley Agraria, redactada por Luis Cabrera, con la cual se trata de dar solución a la carencia de tierras reconstituyendo los ejidos. Consta de nueve considerandos, doce artículos y un transitorio. El primer considerando señala:

Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas del país, ha sido el despojo de los terrenos, de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que [...] quedaron en unos cuantos especuladores.⁷⁶

En ese sentido, el sexto considerando apunta que “es palpable la necesidad de 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 y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres”.

Para tal fin, como se menciona en el artículo 4º de la Ley Agraria, se creó la Comisión Nacional Agraria, que tenía como misión organizar comisiones locales estatales integradas por comités particulares ejecutivos, de manera que las solicitudes de restitución y dotación serían presentadas a las autoridades políticas o militares, mismas que las turnarían a las comisiones locales y éstas a los comités para que procediera la entrega. También dictaminaría sobre la legitimidad y pertinencia de los casos, para que el Ejecutivo sancionara las dotaciones y expidiera los títulos respectivos.

No obstante, su aplicación y los efectos importantes de esta ley no se manifestaron de manera inmediata, ya que, como puede apreciarse en su artículo transitorio, el país se encontraba en guerra civil.

⁷⁶ Ley Agraria, *El Constitucionalista, Periódico Oficial de la Federación*, H. Veracruz, 9 de enero de 1915.

Artículo 27 constitucional, enfoque agrario

Tras la expedición de la Ley Agraria, y una vez que Álvaro Obregón derrota, primero, a las tropas convencionistas y luego a las villistas, el primer jefe del Ejército Constitucionalista retorna a la ciudad de México y convoca desde ahí, el 14 de septiembre de 1916, a un Congreso Constituyente a realizarse en Querétaro, que tendría la encomienda de modificar la Constitución de 1857.⁷⁷ El Congreso quedó formalmente instalado el primero de diciembre de 1916, y la nueva Constitución se expediría dos meses más adelante, a diferencia de su predecesora.

El lunes 5 de febrero de 1917, en el *Diario Oficial*, se publicó por orden de Venustiano Carranza, jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857. La Carta Magna contiene 136 artículos. En el artículo 27, se plasmó el derecho a la tierra, tomando como base la restitución de tierras a comunidades que hubiesen sido despojadas, la dotación para los pueblos que carecían de tierras y los límites a la propiedad privada y la expropiación de las propiedades que sobrepasaran dichos límites.⁷⁸ Este artículo ha tenido hasta nuestros días una serie de reformas que han afectado sensiblemente la vida social y económica de nuestro país.

El artículo 27 constitucional, en su texto hoy vigente, aborda los temas relacionados con la propiedad de la tierra y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional. Asimismo, establece que:

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, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza

⁷⁷ José G. Zúñiga y Juan A. Castillo, *op. cit.*, p. 505.

⁷⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial*, 5 de febrero de 1917.

pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

También estipula que se dictarán las medidas necesarias para fraccionar los latifundios; para desarrollar la pequeña propiedad rural; para disponer la organización y explotación colectiva; para fomentar las actividades económicas en el sector rural; y para evitar la destrucción o sobreexplotación de los recursos naturales.

Además, afirma que la Ley “protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores” y que “dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5 por ciento del total de las tierras ejidales”.

De manera categórica, en la fracción XV se enuncia: “En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios”. En la misma fracción se define la pequeña propiedad agrícola como “la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras” y se especifica que “para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos”.

También será considerada como pequeña propiedad, “la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales”.

Respecto a la pequeña propiedad ganadera, se establece que no debe exceder “por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos”.

Es importante señalar que el Estado no sólo hizo un ejercicio de dotación de tierras, sino que, en la fracción XX del artículo 27 constitucional, se determinó como asunto de interés público que aquél:

...promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

Una vez promulgada la Constitución de 1917, debía reglamentarse el artículo 27 constitucional, por lo que se expidió la Ley de Ejidos de 1920, primera ley reglamentaria en materia agraria. En esta ley se definió al ejido como la tierra con que se dotara a los pueblos. También debía consolidarse el proyecto de la revolución, como fue la política de reparto agrario.

En los años siguientes, se expidieron diversas leyes de restitución y dotación de tierras. Sin embargo, en 1934, de forma paralela a la primera reforma al artículo 27 constitucional en la materia, el presidente Abelardo L. Rodríguez expidió el Código Agrario de 1934; posteriormente hubo dos códigos más, el de 1940 y 1942. Cabe mencionar que su nombre lo adquieren por el año de su expedición, y no necesariamente por el de su entrada en vigor, ya que el último inició su vigencia en 1943, como se detalla enseguida.

Codificación agraria

La codificación agraria, según la definición de Antonio C. Vivanco, es “el ordenamiento legal orgánico y sistemático de las normas jurídicas agrarias, fundadas en los principios generales del derecho agrario”.⁷⁹ Como parte de la codificación agraria, abordaremos tres documentos promulgados en menos de diez años por tres presidentes.

El primer Código Agrario lo promulgó en marzo de 1934 el entonces presidente Abelardo L. Rodríguez. Dicho código –que sustituyó a la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas– estimuló la creación del

⁷⁹ Antonio Vivanco, *Teoría del derecho agrario*, La Plata, Ediciones Librería Jurídica, 1967, p. 245.

ejido, estableció nuevos centros de población agrícola para los campesinos que no recibieron dotaciones de tierra dentro de sus propios núcleos, creó el Registro Nacional Agrario, fijó la unidad individual en cuatro hectáreas de riego y ocho de temporal, y especificó que los peones acasillados en las haciendas estaban incapacitados para promover dotaciones de ejidos.⁸⁰

En 1940, se reformó el Código, ya que, según el entonces presidente Lázaro Cárdenas, existía “la imperiosa necesidad de reformar el Código para hacer más rápida la tramitación, tanto de las solicitudes agrarias que existían en el Departamento Agrario, como en las que se fueran presentando con motivo de las actividades desplegadas en la resolución de la primera fase del problema agrario: poner la tierra en manos de los campesinos”.⁸¹

El 29 de octubre del mismo año se publica en el *Diario Oficial* el nuevo Código Agrario, que confirmó el derecho a la indemnización en favor de los afectados por dotaciones, ampliaciones y nuevos centros de población; estableció diferentes tipos de ejidos (agrícolas, ganadero, forestal, etcétera); declaró la pérdida de parcela de los ejidatarios al mantenerla ociosa durante dos años y que su explotación podía ser individual o colectiva; e incluyó las concesiones de inafectabilidad ganadera para proteger esa actividad.⁸²

Dos años después, el 31 de diciembre de 1942, el entonces presidente Manuel Ávila Camacho promulgó un nuevo Código Agrario, que se publicó el 27 de abril de 1943 en el *Diario Oficial*. Este Código, que se mantuvo vigente por casi treinta años, siguió las líneas fundamentales de los dos códigos anteriores, Martha Chávez sostiene que “fue adicionado y modificado en muchos puntos, pero con esto dio lugar a un mayor perfeccionamiento y adecuación de sus preceptos a la realidad”.⁸³ El ordenamiento introdujo las

⁸⁰ Pedro Hernández Gaona, “Evolución y proyección de la legislación agraria mexicana”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. III, 1991, p. 88.

⁸¹ Código Agrario, *Diario Oficial*, 29 de octubre de 1940.

⁸² Arturo Román Alarcón, “La reforma agraria cardenista en México, el caso de Sinaloa 1934-1940”, ponencia presentada en el XIV Congreso Internacional de Historia Agraria, Badajoz, 2013.

⁸³ Martha Chávez Padrón, *El derecho agrario en México*, México, Editorial Porrúa, 1999.



Lázaro Cárdenas con campesinos en un solar, © 6385 Secretaría de Cultura, INAH, Sinafo, FN, México.
Reproducción autorizada por el INAH, México.

concesiones ganaderas inafectables hasta por 25 años, y confirmó el derecho de los propietarios afectados por dotación de ejidos a recibir la indemnización correspondiente, acción que prescribía en el plazo de un año.⁸⁴

Ley Federal de Reforma Agraria

El 16 de abril de 1971, bajo el régimen del presidente Luis Echeverría, se expidió la Ley Federal de Reforma Agraria, en la que destaca lo relativo a la Magistratura Agraria, encabezada por el presidente de la República, como la máxima autoridad, los gobernadores de los estados y el jefe del Departamento del Distrito Federal, los secretarios de Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Posteriormente, con la reforma del 17 de

⁸⁴ Código Agrario, *Diario Oficial*, 27 de abril de 1943.

enero de 1984 a dicha ley se dio también el carácter de autoridad al Cuerpo Consultivo Agrario y a las Comisiones Agrarias Mixtas.

Esta ley fue distintiva de la administración del presidente Luis Echeverría, cuyo gobierno fue considerado “agrarista”. Además de impulsar las acciones de dotación de tierras y la ampliación del ejido, se dio gran impulso a la creación de nuevos centros de población ejidal. En el informe presidencial de 1976 se afirma que en el sexenio se ejecutaron resoluciones por 16 millones de hectáreas, el último gran reparto.

No obstante el interés por apoyar a la gente del campo, no fue posible atender a todos los campesinos de México, por lo que, en 1976, casi al término de la administración, se dio una movilización en varios estados, con el propósito de obtener tierra para su subsistencia. Por ello, durante los primeros meses de ese año, se realizaron diversas reuniones de trabajo de varios secretarios de Estado, en Ciudad Obregón, Sonora, en aras de buscar la solución a la enorme demanda de tierras.

Reyes Osorio sostiene que, en esa época, el Centro de Investigaciones Agrarias realizó un estudio que buscaba estimar la cantidad y calidad de tierras todavía afectables para fines agrarios y encontró que, si se reducía la propiedad inafectable a 25 hectáreas de riego o sus equivalentes en otra calidad de tierra, la cifra total alcanzaría para atender a 329 mil beneficiarios, lo que significaba satisfacer las necesidades de sólo 10 por ciento de los solicitantes de tierra. Estos resultados se le mostraron a Echeverría, quien se convenció de que no se podía hacer un pronunciamiento a favor del reparto, ya que ello provocaría que millones de solicitantes invadieran cuanto predio imaginaran afectable con el fin de asegurar su derecho de dotación, y los propietarios no permitirían tales invasiones, lo que ocasionaría diferentes conflictos armados.⁸⁵

En consecuencia, se pretendió reducir la superficie considerada para la pequeña propiedad inafectable, de cien a veinte hectáreas, con la idea de reformar el artículo 27 constitucional, lo cual no se cumplió. Sin embargo, el interés del gobierno federal fue patente mediante el otorgamiento de grandes

⁸⁵ Sergio Reyes Osorio, *op. cit.*, p. 60.

extensiones de tierras en los valles del Yaqui y del Mayo, localizados al sur del estado de Sonora; y se regularizó así la ocupación que de manera irregular se había dado.

Sobre el particular, Norberto Aguirre sostenía lo siguiente:

Tenemos que luchar ahora, no con fusiles ni cañones, sino por una independencia económica que garantice la independencia política. Esta lucha, que se ha ensanchado y acentuado, está sintetizada en una realidad muy sencilla; consumimos más de lo que producimos y tenemos que comprar lo que hace falta [...].⁸⁶

Otra fase del reparto agrario, descrita por Jesús Carlos Morett Sánchez, ocurrió de los años sesenta a los ochenta, aunque ya no tuvo una connotación productivista. Se repartieron tierras del dominio de la nación, terrenos baldíos que abarcaron 56 millones de hectáreas, sólo que no eran de muy buena calidad, por lo que su función principal fue la de servir de refugio relativo y temporal para la población rural que la industria y los servicios no fueron capaces de absorber.

Para los años ochenta ya se había agotado la superficie factible de ser repartida; en consecuencia, las demandas campesinas ya no eran por más tierra, sino por mejores condiciones para producir y comercializar sus productos, como mejores precios, créditos accesibles, asistencia técnica y extensionismo, infraestructura y fondos de aseguramiento, principalmente.

Además de lo anterior, el sector productivo rural, que estaba bajo la tutela, administración y financiamiento del Estado, ocupaba un lugar estratégico; sin embargo, con el proceso de subdivisión se atomizó la tierra, y bajo el modelo de mercado, las parcelas eran pequeñas y tenían pocas posibilidades, financieras y técnicas, de expansión. Si bien los subsidios al campo se hicieron crecientes y los costos de operación aumentaron, los beneficios no se distribuyeron de manera equitativa; por ejemplo, hay investigadores que

⁸⁶ Norberto Aguirre, *Cuestiones agrarias*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1977, p. 138.

afirman que el financiamiento público sólo benefició a 15 por ciento de los productores sociales con créditos de avío, con lo que apenas cubrían parte del costo del ciclo agrícola.

La Ley Federal de Reforma Agraria implicó cambios sustantivos:

- ☞ La cancelación de las permutas entre particulares y ejidos y comunidades
- ☞ La cancelación de las concesiones ganaderas
- ☞ El cambio de la carga de la prueba, del grupo solicitante al propietario señalado como simulador

A pesar de todas las dificultades, la reforma agraria constituyó un importante mecanismo de ascenso social para los habitantes rurales; los resultados preliminares del Censo Agropecuario de 1991 contabilizaron aproximadamente un total de treinta mil ejidos y dos mil comunidades, con superficie mayor a los cien millones de hectáreas, la mitad de la superficie total del territorio nacional (de casi 200 millones de hectáreas).⁸⁷ De estos núcleos, sólo 94 por ciento se encuentra certificado ante el Registro Agrario Nacional.⁸⁸

Al concluir el reparto agrario, surgió la necesidad de reformar diferentes leyes y reglamentos, entre ellos, la legislación agraria, que tendría que hacer frente al agotamiento de la composición del sector productivo agropecuario y al nuevo contexto internacional, debido a la inminente apertura comercial de México, en particular con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), situación que evidenció la urgencia de hacer más competitivo al sector rural frente al exterior.

⁸⁷ Horacio Mackinlay Grohmann, “Las reformas de 1992 a la legislación agraria. El fin de la Reforma Agraria mexicana y la privatización del ejido”, en *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, núm. 93 (1994), p. 99.

⁸⁸ Registro Agrario Nacional, Núcleos agrarios a nivel nacional [en línea]: <http://www.ran.gob.mx/ran/pano_agr-map/imgs/nucleos/nucleos-agrarios_Page_01.pdf> [consultado el 28 de marzo de 2016].

El reparto agrario

Desde siglos atrás, la tierra, los derechos de propiedad, la posesión y las concesiones han sido temas fundamentales en la discusión y la dinámica del desarrollo político y económico de un país. Diferentes investigadores a lo largo de la historia coinciden en que el acceso a la tierra ha sido un factor determinante en la erradicación de la inseguridad alimentaria y la pobreza rural. La gente que vive en el medio rural en condiciones precarias suele carecer de espacios donde producir sus alimentos, o los tiene en extensión insuficiente, además de que sus derechos y tenencia en general presentan una condición de inseguridad. En ese sentido, garantizar el acceso a la tierra permite a una familia realizar sus actividades más elementales, como la construcción de una vivienda, producir alimentos y generar ingresos a través de la venta de sus excedentes.

De acuerdo con Morett, las reformas agrarias en todo el mundo repercuten directamente en la producción agropecuaria y tienen algunas características comunes: son redistributivas de la tierra, son controladas por el Estado, su profundidad está determinada por su promoción, son inducidas por el Estado o por los campesinos, establecen las modalidades que tendrá la tenencia de la tierra, fijan los límites de la propiedad y los mecanismos de mercantilización, sus efectos sobre la producción están sujetos a la afectación de las unidades parcelarias, y producen importantes cambios económicos y políticos al modificar las estructuras del poder.⁸⁹

En México, la reforma agraria ha sido un asunto relevante por su grado de complejidad económica y social. Ello implica conocer los antecedentes jurídicos y culturales de las relaciones estructurales que ha tenido nuestra sociedad desde el siglo XIX, tras el periodo de la Independencia, el posterior proceso de la Revolución, así como la expropiación y reparto de tierras.

Carlos Morett afirma que uno de los resultados conceptuales de este proceso reformatorio fue el ejido, que es una forma peculiar de tenencia de

⁸⁹ Jesús Carlos Morett Sánchez, *Reforma agraria: del latifundio al neoliberalismo*, México, Plaza y Valdés, 2003.

la tierra exclusiva de México. El ejido fue la única modalidad en la cual los trabajadores agrícolas pobres pudieron acceder a la tierra.

Las tierras que se entregaban en usufructo permanecían como propiedad de la nación por concesión a una corporación civil: el ejido o la comunidad. El ejido, como entidad dotada de personalidad jurídica y con una asamblea de socios y autoridades representativas, era también la autoridad pública encargada de vigilar el cumplimiento de la concesión. Las parcelas que se entregaban para disfrute particular a los ejidatarios quedaban sujetas a condiciones restrictivas: la tierra debía ser cultivada personalmente por el titular; no podía mantenerse ociosa, venderse, alquilarse ni usarse como garantía; era inalienable, pero podía ser heredada por un sucesor escogido por el titular siempre que no hubiese sido fragmentada. El incumplimiento de estas condiciones implicaba sanciones que anulaban sin compensación los derechos de goce de la parcela y la pertenencia al ejido.⁹⁰

Con el paso de los años, el ejido evolucionó y empezó a demandar servicios públicos y se convirtió en una entidad organizadora del desarrollo rural y de la identidad comunitaria. La función inicial del ejido era sólo la repartición de las tierras, pero también se arraigó como institución sólida de la organización rural mexicana, presentando aspectos democráticos y una ideología igualitaria o solidaria.⁹¹

La expropiación y redistribución de la propiedad rural, se extendió en México durante 77 años, comprendidos entre 1915 y 1992, cuando fue reformada la Constitución para finalizar con el reparto al modificarse el artículo 27 constitucional, derogando la obligación estatal de dotar de tierras a los peticionarios. Con esta reforma se facilita el ingreso a los mercados de las propiedades que estaban bajo la modalidad de ejidos.

En el reparto agrario, por la complejidad de ejecutar las resoluciones presidenciales, se presentaron algunos conflictos sociales, debido a causas

⁹⁰ Arturo Warman, "La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo" [en línea]: <<http://www.fao.org/docrep/006/j0415t/j0415t09.htm>> [consultado el 18 de marzo de 2016].

⁹¹ *Idem.*

inherentes al propio proceso, que finalmente fueron resueltos. Entre las complicaciones comunes se identificaron las siguientes:⁹²

- ☞ Planos de ejecución imprecisos, algunos se elaboraron sobre tierras que ya habían sido dotadas.
- ☞ Falta de acceso a las tierras dotadas.
- ☞ Impedimento de la labor de las brigadas de medición por la oposición armada de los terratenientes.

De acuerdo con Luis Cruz Nieva, las primeras acciones en materia agraria tuvieron sustento militar, antes que de justicia social. Carranza tenía el objetivo de desmovilizar a los caudillos revolucionarios a fin de evitar el uso de las armas para disputar el poder político; Obregón repartió tierras a los militares desmovilizados creando colonias militares agrarias; Calles promovió la conformación de una clase media en el campo que equilibrara la influencia de terratenientes y ejidatarios, desarrollando al pequeño propietario, dueño de la tierra y poseedor de los instrumentos y el conocimiento para hacerla producir en abundancia. Además, se incrementaron los recursos para las escuelas rurales y las escuelas centrales de agricultura.⁹³

De 1920 a 1934, las tierras repartidas fueron un complemento del salario de los trabajadores rurales, un *pegujal*⁹⁴ que debía proporcionar una base alimentaria, una vivienda y otros bienes para mejorar los ingresos que se obtuvieran de las haciendas y propiedades agroexportadoras, que eran el sector más dinámico de la economía mexicana. El reparto de las tierras se entendió entonces como un acto de justicia que elevaba el bienestar de los campesinos,

⁹² Florencio Salazar, “La cuestión agraria en la transición”, noviembre 2014 [en línea]: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/CongresoInt/ponencias/FSA.pdf>> [consultado el 23 de febrero de 2016].

⁹³ Luis Cruz Nieva, *Agricultura campesina en el proyecto de nación*, México, CEDRSSA, 2013, pp. 50-51.

⁹⁴ Un *pegujal* es la pequeña porción de terreno que el dueño de una finca agrícola cede al guarda o al encargado para que la cultive por su cuenta como parte de su remuneración anual (RAE).



Campeños y agrimensores durante mediciones para reparto de tierras, © 5801 Secretaría de Cultura, INAH, Sinafo, FN, México. Reproducción autorizada por el INAH, México.

pero su importancia para el desarrollo económico nacional no se tomó en consideración.⁹⁵

Cruz Nieva afirma que con las reformas constitucionales de 1917 se configuró el marco legal para restituir las tierras a los pueblos que habían sido despojados de ellas, así como para dotar a los campesinos que las requirieran. No obstante, fue hasta el gobierno de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) cuando se avanzó significativamente con el cumplimiento de este propósito, porque durante el periodo de Carranza se repartieron 172 mil hectáreas; en el de Obregón, alrededor de un millón; en el de Calles, más de tres millones; y en el de Cárdenas se expropiaron alrededor de 18 millones de hectáreas, lo que benefició a más de 811 mil campesinos.⁹⁶ En el cuadro 3 se consignan las cifras de reparto agrario según los informes presidenciales, las cuales, como veremos más adelante, no son precisamente las cantidades ejecutadas. Esta

⁹⁵ Arturo Warman, *op. cit.*

⁹⁶ Luis Cruz Nieva, *op. cit.*, p. 57.

diferencia se explica por la dilatada duración del proceso, el cual muchas veces tomaba algunas décadas. En consecuencia, las resoluciones no se concretaban dentro del periodo presidencial en el que eran dictadas, sino en alguno de los siguientes.

*Cuadro 3. Reparto agrario declarado
en los informes presidenciales*

Presidente	Periodo	Cantidad (miles de hectáreas)
Venustiano Carranza	1915 - 1920	172
Adolfo de la Huerta	1920	165
Álvaro Obregón	1920 - 1924	1 000
Plutarco Elías Calles	1924 - 1928	3 801
Emilio Portes Gil	1928 - 1930	1 236
Pascual Ortiz Rubio	1930 - 1932	1 175
Abelardo L. Rodríguez	1932 - 1934	1 218
Lázaro Cárdenas del Río	1934 - 1940	18 352
Manuel Ávila Camacho	1940 - 1946	5 550
Miguel Alemán Valdés	1946 - 1952	1 400
Adolfo Ruiz Cortines	1952 - 1958	3 500
Adolfo López Mateos	1958 - 1964	16 004
Gustavo Díaz Ordaz	1964 - 1970	23 055
Luis Echeverría Álvarez	1970 - 1976	12 038

Fuente: Elaboración de Tatiana Beltrán y José Miguel Torre, 1980, con base en *México a través de los informes presidenciales. La política agraria*, 1976.

Por su parte, Morett señala que se atendió en primer lugar las peticiones de los campesinos pobres. De los años treinta a los sesenta, este proceso terminó con los latifundios –ya que la dotación se efectuó especialmente con las tierras expropiadas de las haciendas–, además de favorecer la industrialización con apoyo del ejido, que aportó mercancías y mano de obra. En esta fase, se entregaron 43 millones de hectáreas a dos millones de pequeños productores.

El presidente Cárdenas, a diferencia de sus antecesores, afectó las haciendas de las zonas agrícolas más prósperas del país, es decir, a los latifundistas más poderosos. Impulsó un programa agrario que consistía en fundar ejidos que serían trabajados de forma colectiva y dotados de crédito, laboratorios de investigación, hospitales, caminos, institutos agrícolas, etcétera, servicios que con el paso de los años serían retirados de la tutela del Estado.

De acuerdo con el análisis de Reyes Osorio, los legisladores agrarios diseñaron un proceso jurídico para entregar la tierra. Éste empezaba por la solicitud del grupo y terminaba con la resolución del propio presidente de la República. El proceso duraba 20 años. Cuando se entregaban los certificados agrarios, los campesinos ya estaban muy envejecidos.

La inercia de la política minifundista del primer periodo de la reforma persistió. Diversas normas y ordenamientos establecieron las dimensiones de la superficie de la unidad de dotación de tierras: en 1922 la parcela individual para uso particular y disfrute familiar en los ejidos debía medir entre 3 y 5 hectáreas para las tierras de riego, o entre 4 y 6 hectáreas para las tierras de temporal.

El Código Agrario de 1934 fijó estas dimensiones mínimas en 4 y 8 hectáreas, respectivamente; la relación de equivalencia era de 1:2. El Código Agrario de 1942 elevó el mínimo a 5 hectáreas de tierras de riego, y la reforma constitucional de 1946 lo llevó a 10, sin que hubiese ampliación posterior. Sin embargo, estas medidas de dotación mínimas, que parecen estrechas, nunca se cumplieron.

Hasta 1992, las Resoluciones Presidenciales reflejan la clasificación de las tierras en el momento en que fueron emitidas, y mencionan los siguientes promedios de hectáreas por beneficiario: 0.6 de tierras de riego, 4.2 de tierras de temporal, 18.6 de tierras de agostadero, 3.6 de tierras de monte, 0.4 de tierras desérticas y 7.1 de tierras indefinidas por un total de 34.5 hectáreas. Las parcelas individuales sólo contenían las dos primeras categorías –de riego y de temporal (tierras cultivables)–, mientras que las demás eran para el disfrute comunitario. Un predio promedio de 5.4 hectáreas de tierras de temporal correspondía a un minifundio, y su dimensión permaneció invariada.⁹⁷

⁹⁷ Arturo Warman, *op. cit.*



Adolfo López Mateos entrega título de propiedad a campesino, © 253822 Secretaría de Cultura, INAH, Sinafo, FN, México. Reproducción autorizada por el INAH, México.

Entre 1940 y 1965, el crecimiento de la producción agropecuaria superó al incremento de la población nacional debido principalmente a la incorporación al cultivo y al uso agropecuario de las tierras que habían sido repartidas. El riego, el crédito, la mecanización, el uso de insumos agroquímicos, y en especial los precios administrados y la compra de las cosechas por el Gobierno, elementos en los que se hizo patente la diligencia del Estado, pesaron menos que el esfuerzo de los campesinos por extender los cultivos hasta las fronteras de las tierras reformadas.

En este periodo fue fundamental el autoconsumo de las familias campesinas de alimentos producidos con un alto coeficiente de mano de obra y

Cuadro 4. Resoluciones presidenciales del reparto agrario ejecutadas

Presidente	Periodo	Cantidad (miles de hectáreas)
Venustiano Carranza	1915 - 1920	167.9
Adolfo de la Huerta	1920	33.6
Álvaro Obregón	1920 - 1924	1 110.1
Plutarco Elías Calles	1924 - 1928	2 972.8
Emilio Portes Gil	1928 - 1930	1 707.7
Pascual Ortiz Rubio	1930 - 1932	944.5
Abelardo L. Rodríguez	1932 - 1934	790.6
Lázaro Cárdenas del Río	1934 - 1940	17 906.4
Manuel Ávila Camacho	1940 - 1946	5 944.4
Miguel Alemán Valdés	1946 - 1952	4 844.1
Adolfo Ruiz Cortines	1952 - 1958	4 936.6
Adolfo López Mateos	1958 - 1964	11 361.3
Gustavo Díaz Ordaz	1964 - 1970	14 139.5
Luis Echeverría Álvarez	1970 - 1976	16 239.0

Fuente: Elaboración de Tatiana Beltrán y José Miguel Torre, 1980, con base en *México a través de los informes presidenciales. La política agraria*, 1976.

escasos insumos comerciales. La producción de autoconsumo aportaba no sólo seguridad alimentaria, sino también autonomía para reproducir las condiciones de existencia tradicionales. Importante era el ingreso monetario obtenido sobre todo por la venta de la fuerza de trabajo, pero la proporción de los alimentos comprados con ese ingreso era relativamente pequeña, y menor de la que se obtenía con el autoconsumo: la reforma agraria había cumplido su propósito.⁹⁸

⁹⁸ *Idem.*

Reyes Osorio sostiene que en el reparto de tierras hubo muchas complicaciones, por ejemplo, ante la presión de los campesinos para que se les dotara de tierra “fuera la cantidad que fuera”, se repartió una enorme cantidad de minifundios sin organización económica productiva alrededor de la figura del ejido, ello provocó que el reparto se volviera una carrera presidencial para ver quién entregaba más tierra, y el ganador fue Gustavo Díaz Ordaz, quien, según su informe presidencial, entregó 22 millones de hectáreas, en parte porque “ejidalizó las Californias”. Esto tenía como fin detener una invasión estadounidense, pues muchos ciudadanos del país vecino compraban terrenos en forma masiva.⁹⁹

En el cuadro 4, se reproducen las cifras de las resoluciones presidenciales del reparto agrario ejecutadas desde 1915 hasta 1976. Al compararlas con el cuadro 3, es evidente que las cantidades de hectáreas repartidas en cada periodo son, en la mayoría de los casos, menores que lo declarado por los presidentes en sus informes; en los casos de Álvaro Obregón, Emilio Portes Gil, Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines y Luis Echeverría ejecutaron más hectáreas de las que declararon.

La reforma constitucional de 1992

El 6 de enero de 1992 se publicó la reforma del artículo 27 constitucional en materia agraria, y unos meses más tarde se promulgó la Ley Agraria y la Ley Forestal. Con esta reforma se invertía el enfoque previo que otorgaba al Estado y al Gobierno la facultad de planear y dirigir la producción en las zonas rurales, por lo tanto, el Ejecutivo perdía las facultades relativas al reparto de la tierra, con lo cual se limitó su intervención directa en las decisiones internas de los ejidos, y éstos asumían con autonomía la libre determinación de elegir su futuro.

⁹⁹ Sergio Reyes Osorio, *Vivencias de un agrónomo*, México, Colegio de Postgraduados / FND, 2015, p. 58.

Hasta ese año, el artículo 27 constitucional contuvo las reglas relativas al reparto agrario, ya que, por esta vía, además de repartir la mitad del territorio nacional, se dispuso que el régimen de propiedad en el país se dividiera en público, social y privado. Dependiendo del uso de la tierra y del tipo de inserción, núcleo urbano o núcleo rural, estos regímenes pueden ser rurales o urbanos.¹⁰⁰

La reforma fue pensada para inducir la modernización del campo mexicano y hacerlo más productivo, a través del otorgamiento de certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra y la posibilidad de asociaciones entre todo tipo de productores, lo que a su vez incidiría en una mayor inversión privada y en la capitalización del campo. Para lograr ese objetivo, se rompió con la teoría del ejido como una institución intocable, retirándole su carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable, y permitiendo por primera vez la posibilidad de vender, arrendar o hipotecar la tierra.¹⁰¹

El igualitarismo propugnado por las leyes no pudo mantenerse en el tiempo. Según la certificación posterior a la reforma de 1992, de 70 por ciento de los derechos ejidales, 50.1 por ciento de los ejidatarios poseía parcelas de un promedio de 2.8 hectáreas y controlaba apenas 14.7 por ciento de la superficie parcelada total.¹⁰²

Por otro lado, en las dos últimas décadas del siglo XX se acentuó exponencialmente el crecimiento de la población mexicana, donde se modificó la conformación de la estructura rural y urbana. De acuerdo con el INEGI, una población se considera rural cuando tiene menos de 2500 habitantes, y es urbana si viven en ella más de 2500 personas. Debido a la constante migración del campo a las ciudades, el número de habitantes de localidades urbanas ha ido en aumento; en contraste, el de las rurales ha disminuido. En 1950, la

¹⁰⁰ Juan Cedrún Vázquez, “El catastro rural en México”, en *Estudios Agrarios*, núm. 48, 2011, p. 38.

¹⁰¹ Guillermo Olivera Lozano, “La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México”, en *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. IX, núm. 194 (1 de agosto de 2005) [en línea]: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-33.htm>>.

¹⁰² Arturo Warman, *op. cit.*

proporción de personas que habitaban en comunidades rurales representaba poco más de 57 por ciento del total de la población del país; en ese mismo año, poco más de 50 por ciento de la población encontraba ocupación en las labores agropecuarias; en 1990 era de 29 por ciento, y para el año 2010 esta cifra disminuyó hasta ubicarse en 22 por ciento.

Cabe mencionar que, además de la disminución de la población rural, los agricultores han sufrido un constante envejecimiento, con lo que se plantean, para el Estado y la sociedad en su conjunto, nuevos desafíos sumados a la desigualdad y fragmentación de las parcelas. Investigadores como Warman precisan que la mitad de los ejidatarios certificados tenían más de cincuenta años de edad, y la cuarta parte del total, más de 65.

La carencia de un sistema de seguridad social y de pensiones para los trabajadores del campo convertía la parcela en el único patrimonio para enfrentar las necesidades de la vejez; por consiguiente, el manejo de ese patrimonio ha sido fundamentalmente conservador. Asimismo, el aumento de la esperanza promedio de vida introdujo una tercera generación, que ha competido con la de sus padres por la herencia de la generación mayor. La coexistencia de estas generaciones también ha afectado la estructura de la unidad de producción y consumo campesina, y los métodos de trabajo y de transmisión del conocimiento.

Respecto a la impartición de justicia, correspondió al Estado y a sus instituciones no sólo vigilar el cumplimiento de la ley, sino crear las condiciones y dar el estímulo para que la libertad de los productores pudiera ejercerse plenamente. Para enfrentar los problemas de la pobreza, desigualdad y atraso de la mayoría de los productores minifundistas, la reforma propuso impulsar programas compensatorios orientados a la igualdad de oportunidades en el sector rural. Se creó así la Procuraduría Agraria, una institución pública dotada de autonomía técnica para asistir, representar y arbitrar la solución de los problemas agrarios, y se otorgó prioridad a los sujetos de la propiedad social al recibir sus servicios.¹⁰³

¹⁰³ *Idem.*

La Procuraduría Agraria se constituyó como organismo descentralizado, encargado de la defensa de los derechos de ejidos, comunidades, vecindados, jornaleros agrícolas, colonos, pequeños propietarios y campesinos en general. Entre las funciones que se le asignaron destacan: la investigación sobre el acaparamiento de tierras y la denuncia ante las autoridades competentes de los hechos constitutivos de delito en la materia.¹⁰⁴

La reforma también contempló otorgar a los Tribunales Agrarios la potestad para administrar justicia a través de magistrados –propuestos por el Ejecutivo Federal y ratificados por la Cámara de Senadores, o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente–, quienes la ejercen mediante la aplicación de la Ley Reglamentaria del Artículo 27.¹⁰⁵

El reparto agrario, como una obligación del Estado, había cumplido su propósito después de 77 años. Con la reforma, el ejido permaneció como sujeto jurídico de la propiedad social. Mediante la decisión mayoritaria de sus socios, reunidos en asamblea con facultades especiales, se podía vender la tierra de uso común, arrendarla, aportarla como capital a una sociedad mercantil, usarla como garantía hipotecaria, o decidir su explotación colectiva; incluso podía disolverse o adoptar la forma de una comunidad agraria con objeto de conseguir una mayor protección. La asamblea también podía autorizar a sus socios particulares a enajenar las parcelas de uso individual a personas no miembros. La cesión onerosa o gratuita de los derechos ejidales entre los socios, sus sucesores o vecindados no requería autorización de la asamblea; bastaba con que ésta fuese notificada del acto. La asamblea no podía imponer condiciones restrictivas a las parcelas ejidales ni incautarlas por ociosidad de aprovechamiento.¹⁰⁶

Cuando se debatió la nueva Ley Agraria en la Cámara de Diputados, se logró introducir una cláusula que obstruye el acaparamiento excesivo de la

¹⁰⁴ Froylán Hernández Lara, “Procuraduría Agraria”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 97 (1998), p. 29.

¹⁰⁵ Marco Vinicio Martínez Guerrero, “Tribunales agrarios a veinte años de su creación”, en *Estudios Agrarios*, núm. 50 (2012), p. 174.

¹⁰⁶ Arturo Warman, *op. cit.*

tierra al interior del ejido, para impedir que una persona sea titulares de más de 5 por ciento del total del territorio ejidal.¹⁰⁷

Asimismo, se estableció que el ejido mantendría su estructura histórica y su importancia como sujeto de la propiedad social, pero se regularían las relaciones entre sus socios, a quienes se concedieron derechos sobre sus parcelas y sobre su participación en la tenencia de las tierras comunes. La tierra ejidal no se podía privatizar, aunque era posible llegar a la privatización de las parcelas individuales después de un procedimiento cuidadoso.¹⁰⁸

La reforma favoreció la circulación de la tenencia de la tierra y la formación de un mercado de tierras, pero mantuvo la propiedad social con salvaguardas especiales para evitar despojos y concentración. Se prohibió el latifundio, y las tierras excedentes debían ser enajenadas por el propietario o la autoridad. Los límites máximos de la propiedad particular individual, establecidos en 1946, se mantuvieron; pero a diferencia de lo estipulado por la legislación anterior, se pudieron crear, con propósitos agropecuarios, sociedades mercantiles dotadas de tierras de una extensión 25 veces superior a las tierras de propiedad particular individual.¹⁰⁹

La reforma de 1992 hizo un mayor reconocimiento a la mujer en los temas de propiedad agraria, ya que existe un proceso de feminización del campo y particularmente de la agricultura familiar, que se caracteriza por ser minifundista, debido a que los varones han migrado a otras regiones y ello ha incrementado la proporción de mujeres dotadas de derechos agrarios.

El 6 de enero de 1993 se publicó el Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos, y al poco tiempo se creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede), el cual llevaría a cabo la regularización de la tenencia de la tierra como lo establece la Ley Agraria.¹¹⁰

¹⁰⁷ Horacio Mackinlay, *op. cit.*, pp. 109-115.

¹⁰⁸ Arturo Warman, *op. cit.*

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ Daniela Rodríguez Herrera, "Efectos de la Reforma Agraria de 1992 sobre el patrimonio arqueológico", en *Dimensión Antropológica*, vol. 14 (1998), p. 7.

Desde entonces, el Procede ha expedido a los ejidos y a cada uno de los parceleros, unos certificados que son conformes a los requisitos de calidad jurídica y cartográfica. Hasta el año 2000, el Programa había logrado la certificación de casi 80 por ciento de los ejidos del país, pero en el nivel regional los progresos seguían siendo desiguales.¹¹¹

Hortencia Barrios Hernández afirma que a partir de 1994 se iniciaron los trabajos de validación del Historial Agrario en todo el país y se retomó la estructura agraria con la finalidad de hacer una contabilidad confiable del número de ejidos y comunidades, superficie y beneficiados, con respaldo documental, basados en las resoluciones presidenciales; sentencias de tribunales agrarios; constitución de ejidos, a través de la compra de tierras por la Secretaría de la Reforma Agraria; creación de ejidos por acuerdo de asamblea; decretos expropiatorios y avances del Procede y del Registro Agrario Nacional.¹¹²

A través de la certificación de derechos ejidales y la titulación de solares urbanos que se lleva a cabo con Procede, se disminuye la problemática existente en la superficie de propiedad social, con lo que se brinda certeza y seguridad jurídica para los habitantes del medio rural.¹¹³

Respecto al impacto económico de la reforma en el sector agropecuario, en el periodo de 1990 a 2002 se advierte una recuperación del dinamismo del sector con una tasa de crecimiento promedio anual cercana al 2 por ciento; también, la inversión privada se elevó en 2.8 por ciento anual de 1994 a 2001.¹¹⁴

¹¹¹ Arturo Warman, *op. cit.*

¹¹² Hortencia Barrios Hernández, “El reparto agrario y sus estadísticas”, en *Estudios Agrarios*, núm. 28 (2005), p. 120.

¹¹³ Gilberto Hershberger Reyes, “Retos y perspectivas de la Reforma Agraria”, en *Estudios Agrarios*, núm. 31 (2006), p. 14.

¹¹⁴ Roberto Escalante, Luis Miguel Galindo, Horacio Catalán, “La evolución del producto del sector agropecuario mexicano, 1960-2002: algunas regularidades empíricas”, en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, núm. 54 (2005), pp. 97-98.

IV. DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE: ENFOQUES



© Carlos Hahn, México.



El desarrollo rural sustentable representa un nuevo paradigma cuyo origen está vinculado al proceso histórico de la reforma agraria, convertida en texto constitucional. Involucra un desarrollo que es sustentable en el largo plazo en términos no solamente agrarios, sino en materia de bienestar social, desarrollo regional, impulso a la producción agropecuaria del país, conservación de la biodiversidad y calidad de vida, valoración de las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional; es, por tanto, una visión integral de los procesos de transformación en el ámbito rural.

El concepto de *desarrollo sustentable*, que muchos confunden con sustentabilidad *ambiental* e incluso con *crecimiento sustentable*, es un modelo alternativo de desarrollo, que tiene como premisa fundamental la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y vulnerabilidad ambiental, así como a las poblaciones económica y socialmente débiles, rurales e indígenas.

En el Informe Nuestro Futuro Común y en la Agenda XXI, se afirma que el objetivo de este desarrollo es la calidad de vida, bajo los principios de equidad intergeneracional, justicia social –noción fundamental de igualdad y de derechos humanos– y democracia incluyente. Sus principios sustentan que en el planeta “no existen crisis separadas: una crisis social, pobreza y desigualdades; una crisis económica, financiera, energética o de alimentos; y ecológica, climática o de la biodiversidad. Los desafíos son a la vez interdependientes e integrados y reclaman un tratamiento global y la participación social”.¹¹⁵

¹¹⁵ Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Nuestro Futuro Común*, 1987; y Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Agenda XXI*, Río de Janeiro, 1992.

Las líneas estratégicas del desarrollo sustentable son “la erradicación de la pobreza, aunado al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, ordenamiento del territorio, haciendo compatible el desarrollo tecnológico con la realidad social y natural, lo cual supone una nueva estrategia económico-social, democrática e incluyente de lo local a lo global”.¹¹⁶

En ese sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propone un desarrollo en el cual se dé una reinterpretación del mundo global a partir de los fundamentos éticos y políticos que rescata el desarrollo sustentable. Según algunos estudios de la CEPAL, este desarrollo implica no sólo la creación de riqueza, la transición a la eficiencia y la conservación de los recursos y el capital natural, sino también su distribución justa, tanto entre los miembros actuales de la sociedad como entre ellos y las generaciones futuras.¹¹⁷

Con base en estos fundamentos políticos, gobiernos y organismos internacionales de países industrializados y en desarrollo han aprobado que el desarrollo sustentable significa, en términos globales, “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”,¹¹⁸ lo que supone una serie de cambios profundos en el orden político, social, cultural, económico, ambiental, tecnológico e institucional, así como en las relaciones Norte-Sur.

A partir de este enfoque, el presente capítulo se desarrolla desde una perspectiva histórica y en el marco de las reformas constitucionales, con base en un marco conceptual de referencia que nos permite delinear sus categorías conceptuales desde la visión del desarrollo rural, desarrollo rural integral y desarrollo rural sustentable, considerando las condiciones ambientales, sociales y económicas, inherentes al desarrollo sustentable.

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 2000, p. 283.

¹¹⁸ Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *op. cit.*

DESARROLLO RURAL

La Revolución mexicana de 1910 encauzó los reclamos y reivindicaciones de tierras agrícolas y de sus recursos, que fueron ratificados por la Constitución de 1917. Consumada la revolución, México tenía una gran masa campesina dotada de tierras para los años cuarenta, pero, a la par, surgieron varios retos para las instituciones de aquel entonces: el fraccionamiento de tierras pulverizó la productividad a una escala muy pequeña (minifundismo); y los campesinos, que ya tenían tierra, carecían de la capacidad, las herramientas o los insumos para producir con los niveles de exigencia requeridos por la modernización económica.¹¹⁹

En el contexto posrevolucionario, el ejido fue concebido no sólo como un régimen de propiedad de la tierra (colectivo), sino que tuvo en el papel, la *orientación productiva de las masas campesinas hacia una colectivización de la propiedad de la tierra* en un esquema de producción individual. Como refirió Díaz Soto y Gama, “el régimen ejidal quería decir propiedad común con disfrute privado”.¹²⁰

Además de las grandes extensiones de tierra que se mantenían ociosas y de las tierras dedicadas a la ganadería extensiva, existían desde la época colonial, plantaciones de cultivos tropicales de exportación (café, cacao, caña de azúcar), a las que se añadió, en la era republicana, el cultivo del caucho, la extracción de la madera y las plantaciones de algunos frutales. Las empresas extranjeras participaron en la industrialización de los cultivos tradicionales, y manejaron la mayor parte de las actividades comerciales. En el caso de los frutales de exportación, las plantaciones estaban en casi su totalidad controladas por empresas transnacionales. Menor era el número de haciendas ganaderas que pertenecían a empresas extranjeras, pero dichas haciendas eran importantes por su extensión territorial.

¹¹⁹ Francisco Herrera Tapia, “Enfoques y políticas de desarrollo rural en México. Una revisión de su construcción institucional”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XXII, núm. 1, 2013, pp. 131-159.

¹²⁰ Citado en Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana: La formación del nuevo régimen*, México, Ediciones Era, 2003, p. 339.

En el sector de la pesca, la pesca artesanal terminó siendo desplazada progresivamente por una pesca realizada por grandes flotas, que eran a menudo propiedad de empresarios de países lejanos.

Perspectiva socioeconómica y ambiental

El sujeto legal y social del reparto de las tierras era el ejido, una sociedad o corporación civil que podía transmitir a sus integrantes derechos individuales precarios.

De acuerdo con la FAO, el ejido, sociedad usufructuaria de la tierra, adquirió nuevas dimensiones como instancia política, demandante de servicios públicos, conjunto social y entidad organizadora del desarrollo rural y de la identidad comunitaria. Además de cumplir con sus funciones iniciales de repartición de las tierras, el ejido arraigó como institución sólida de la organización rural mexicana, presentando aspectos democráticos y residuos de una ideología igualitaria o solidaria. Empero, en muchos casos, que no lo invalidan, el ejido no tuvo esta orientación positiva y quedó sometido a intereses particulares.

El sector de la producción rural, administrado y financiado por el Estado, ocupaba un lugar estratégico, pero era pequeño y tenía pocas posibilidades financieras y técnicas de expansión; además, no conseguía abarcar a la gran masa campesina del sector reformado.

Las reformas constitucionales son parte del proceso evolutivo de la agricultura y, más generalmente, de la evolución de las zonas rurales de los países. No es fácil desvincularlas de los cambios políticos, económicos, sociales e institucionales a que han estado relacionadas desde sus comienzos. Se reconoce que las reformas han contribuido a la paz social, a la reducción o a la eliminación de las relaciones feudales en las zonas rurales, a una mayor atención a las tierras ocupadas por comunidades indígenas, al respeto de la dignidad de la mujer y el hombre campesinos, y a la participación política y gremial del campesinado.¹²¹

¹²¹ Raúl Alegrett, *Evolución y tendencias de las reformas agrarias en América Latina*, FAO, 2013.

DESARROLLO RURAL INTEGRAL

Apareció como un estilo de desarrollo ecléctico y con amplia participación institucional para la armonización sectorial de la economía, conceptos como *autodesarrollo* y *desarrollo endógeno*, también suelen considerarse vinculados. Originalmente aludía a un conjunto de acciones de carácter multidisciplinario asociadas a la productividad para influir en el bienestar común de la población rural.

No es preciso en torno de los procesos y resultados implícitos para el desarrollo rural; éstos dependen de la valoración y la plataforma teórica de la cual parte cada autor que escribe sobre dicho tema. No obstante, se percibe un desarrollo rural integral orientado a la acción colectiva, de origen diverso, pero con un punto por atender: la productividad agropecuaria. Tal situación requiere la actuación multiinstitucional, pero con un solo propósito fundamental: el desarrollo agrícola.

Con base en las reformas constitucionales de 1999, el desarrollo rural integral incorpora las consideraciones relativas al desarrollo rural sustentable, en los procesos de toma de decisiones, formulación de políticas, planificación y gestión del desarrollo, basándose en unidades territoriales con expresiones diversas (por ejemplo, cuencas hidrográficas, humedales y zonas marino-costeras, unidades político-administrativas locales, regiones fronterizas, ecosistemas frágiles, áreas protegidas y corredores biológicos, entre otras).

Desde que aparece en escena el desarrollo rural integral, considerado desde sus inicios como una estrategia global en el sentido de abarcar los aspectos socioeconómicos, técnicos, productivos, culturales, formativos y de organización, y una vez que es adoptado por la mayoría de las instituciones públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales, pasa inmediatamente a ser objeto de diversas interpretaciones y, como era de esperarse, desde entonces ha estado en el centro de los debates.¹²²

¹²² Eleazar Cabello, *Desarrollo rural y capacitación campesina*, México, Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, 1991.

Para Raanan Weitz,¹²³ el desarrollo rural integral pone gran énfasis en la erradicación de la pobreza mediante la satisfacción de las necesidades básicas de la población total de las áreas rurales, por medio del incremento de la productividad y, de ser necesario, de la redistribución de los medios de producción. De este concepto se rescata la parte de la productividad como objetivo principal y la redistribución de los medios de producción como mecanismo de combate a la pobreza.

Desde el enfoque del desarrollo sustentable, es necesario revalorar y fortalecer la cultura rural para sustentar las estrategias de desarrollo local. Esta cultura es producto de las raíces étnicas, de los procesos colonizadores y de las comunidades campesinas; representa valores, formas de organización y de solidaridad, expresiones democráticas y éticas, sistemas productivos y tecnológicos, creencias, expresiones estéticas y artísticas, que dan identidad y diversidad cultural a las comunidades locales; esto es indispensable para que la gente se comprometa con una estrategia de desarrollo que la respete e incluya.

DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

El desarrollo sustentable aplicado al ámbito rural tiene sus raíces en las experiencias y prácticas de movimientos ambientalistas y otros movimientos sociales en todo el mundo, para la defensa, reapropiación y preservación del territorio y sus recursos —la energía, el agua y la biodiversidad— para el desarrollo de unidades de producción familiar, comunidades y regiones económicamente seguras y autosuficientes.

La agenda agraria de lucha por la tierra logró posicionarse; la lucha económica adquirió un claro sentido territorial. Del lado de los productores, las organizaciones campesinas tradicionales reivindicaban causas agrarias —a estas alturas, hacia el fin del reparto de tierras—; por su parte, las marginales y

¹²³ *Desarrollo rural integrado*, México, Conacyt, 1981.

las de vanguardia exploraban la gestión de servicios, aprovechamiento de recursos naturales, acompañamiento técnico, crédito, acopio y comercialización de sus productos.

Desde esta perspectiva histórica, el desarrollo rural sustentable representa un nuevo paradigma que supone la transformación del Estado, de sus estructuras, normas y formas de operar, a partir de la comunidad, “de lo local a lo global”.

En la legislación vigente, el desarrollo rural sustentable se define como:

El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio.¹²⁴

¹²⁴ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, art. 3º, frac. XIV.

V. EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL
DEL DESARROLLO RURAL
EN MÉXICO



Adolfo López Mateos saluda a una campesina que lo visita en Palacio Nacional para agradecerle el reparto de tierras en Cananea,
© 265362 Secretaría de Cultura, INAH, Sinafo, FN, México. Reproducción autorizada por el INAH, México.



Los mexicanos siempre hemos sido defensores de la libertad, principio fundamental e histórico de la construcción del Estado mexicano como nación independiente y democrática.

En este camino, México ha vivido grandes revoluciones que han marcado el progresivo curso de la historia y que estuvieron dirigidas en contra de la esclavitud, tanto física, como espiritual, política y económica. En el desarrollo de estas luchas, buscamos referentes en nuestras tradiciones y pertenencia a una tierra de apertura, libertades y opciones para todos, incluyendo a ciudadanos extranjeros.

En la permanente construcción de derechos, libertades y obligaciones ciudadanas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido el instrumento jurídico que le ha dado bases de certidumbre y organización institucional a la República. Ha mantenido vigentes los principios del federalismo, respetando la soberanía de cada uno de los estados y municipios que conforman el país, y ha ampliado los derechos y libertades de todos los mexicanos, que el Estado se ha obligado a atender, tales como: el desarrollo sustentable; el medio ambiente y el cambio climático; la equidad de género; la atención a los grupos vulnerables; la apertura de espacios y leyes enfocados a los derechos indígenas; la cobertura social en materia de infraestructura y telecomunicaciones; un progreso importante en temas de transparencia y mejora regulatoria; el avance en las reformas político-electorales, que han sido fundamentales en la consolidación de la transición democrática; la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; la salud; y derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua tanto para consumo personal como doméstico.

Podríamos seguir enumerando derechos y libertades ciudadanas establecidos en la carta magna, como parte de la evolución necesaria de una

sociedad en permanente cambio. En el texto constitucional es posible constatar la transformación del país que éramos en 1917, al que somos hoy, casi cien años después de la promulgación de la Constitución, que ha sido sometida a su perfeccionamiento constante.

En México, los principales sucesos y la existencia de instituciones relacionadas con el sector agrario por sexenio, han marcado la pauta en torno al desarrollo agropecuario y la visión que cada uno de los presidentes ha tenido del desarrollo nacional, tal y como lo demuestra la evolución institucional desde la promulgación de la Constitución de 1917 hasta nuestros días.¹³²

Después de promulgada la Constitución de 1917, y luego del periodo de Venustiano Carranza, durante la administración del presidente Álvaro Obregón (1920-1924) se expidió la Ley de Ejidos en 1920, y se creó la Procuraduría de Pueblos dependiente de la Comisión Nacional Agraria (17 de abril de 1922); posteriormente, Plutarco Elías Calles (1924-1928) creó la Secretaría de Agricultura y Fomento, el Banco de Crédito Agrario, la Comisión Nacional de Irrigación y la Comisión Nacional Agraria, instituciones que brindaron un impulso al sector.

En el corto periodo del presidente Emilio Portes Gil (1929-1930), se mantuvieron las instituciones que le había heredado Plutarco Elías Calles. Caso similar fue el de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), en cuya administración se reformó el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915.¹³³

De 1932 a 1934, durante el periodo de Abelardo L. Rodríguez se dio vida al primer Código Agrario, se expidió la Ley sobre Cámaras Agrícolas¹³⁴ y se reformó el artículo 27 constitucional.¹³⁵

Durante el mandato del general Lázaro Cárdenas del Río (1936-1940), se preservó la existencia de la Secretaría de Agricultura y Fomento y del Departamento Agrario; asimismo, se gestó el segundo Código Agrario.¹³⁶

¹³² Véase el cuadro 5.

¹³³ *Diario Oficial*, 15 de enero de 1932.

¹³⁴ *Ibid.*, 27 de agosto de 1932.

¹³⁵ *Ibid.*, 10 de enero de 1934.

¹³⁶ *Ibid.*, 29 de septiembre de 1940.

En el periodo de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), se formuló el tercer código agrario¹³⁷ y se reformó el párrafo quinto del artículo 27 constitucional; la Secretaría de Agricultura y Fomento y el Departamento Agrario continuaron atendiendo los asuntos del ramo.

Miguel Alemán Valdés (1946-1952) dio un paso hacia la atención de la ganadería, modificando el nombre de la Secretaría de Agricultura y Fomento por el de Secretaría de Agricultura y Ganadería, y creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos;¹³⁸ también se reformaron las fracciones X, XI y XV del artículo 27 durante su gobierno.¹³⁹

Asimismo, en el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), se dio vida a la Procuraduría de Asuntos Agrarios, y se creó el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura.¹⁴⁰

Posteriormente, entre 1964 y 1970, periodo en que gobernó el país Gustavo Díaz Ordaz, la Secretaría de Agricultura y Ganadería continuó su encomienda y el Departamento Agrario cambió su nombre por el de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Durante este periodo no se registraron reformas al artículo 27 constitucional en materia agraria.

Fue hasta el 16 de abril de 1971, ya durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), cuando se derogó el Código Agrario y se expidió la Ley Federal de Reforma Agraria; en ese mismo periodo se emitió la Ley Federal de Aguas¹⁴¹ y la Ley sobre Elaboración y Venta de Café (mejor conocida como Ley de Torrefacción),¹⁴² se transformó el Departamento Agrario en Secretaría de la Reforma Agraria, se creó la Subsecretaría para el Mejoramiento del Medio Ambiente y se reformó el artículo 27 en sus fracciones VI, párrafo primero, y XVIII, inciso *a* (reforma de octubre de 1974).¹⁴³

¹³⁷ *Ibid.*, 27 de abril de 1943.

¹³⁸ La Secretaría de Recursos Hidráulicos existió hasta 1976, cuando fue sustituida por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

¹³⁹ *Diario Oficial*, 12 de febrero de 1947.

¹⁴⁰ *Ibid.*, 31 de diciembre de 1954.

¹⁴¹ *Ibid.*, 11 de enero de 1972.

¹⁴² *Ibid.*, 25 de mayo de 1972.

¹⁴³ *Ibid.*, 8 de octubre de 1974.

En 1976, José López Portillo (1976-1982) fusionó la Secretaría de Recursos Hidráulicos con la Secretaría de Agricultura y Ganadería, dando lugar a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y en 1977, se le dio rango nacional al Departamento de Pesca.

Por su parte, Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) impulsó la dimensión ambiental del desarrollo sustentable, para transitar hacia una segunda etapa de nuevas leyes e instituciones en 1983 (reforma constitucional del artículo 27), con la creación de la Subsecretaría de Ecología en el seno de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue).

En 1988, la publicación del Informe Brundtland abrió el tránsito hacia la sustentabilidad y, de manera particular, provocó eco en México con la promulgación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. En el mismo periodo, también se aprobó la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito,¹⁴⁴ la Ley Federal del Mar¹⁴⁵ y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.¹⁴⁶

Es oportuno señalar que, en esta etapa, se observaron resultados de la participación estatal en el sistema agroalimentario:

- ∞ Incremento de la producción de alimentos básicos por encima del crecimiento poblacional, por lo que prácticamente en tres décadas México fue autosuficiente en su producción alimentaria y pudo exportar excedentes.
- ∞ Estabilidad en el precio de los alimentos, que posibilitó una mejora general en la alimentación y estado nutricional de la población.
- ∞ La estabilidad de precios y la generación de empleos permitieron mejoras en la distribución del ingreso.¹⁴⁷

¹⁴⁴ *Ibid.*, 14 de enero de 1985.

¹⁴⁵ *Ibid.*, 8 de enero de 1986.

¹⁴⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1988.

¹⁴⁷ Jesús Guzmán, "El derecho a la alimentación y las políticas públicas en México para garantizarlo", ponencia presentada en el V Foro Académico Internacional por el Derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, Aguachica, Colombia, 2011.

No obstante, la autosuficiencia alimentaria comenzó a debilitarse, pues cada vez era más frecuente que se tuvieran que realizar importaciones para cubrir el déficit en la producción de alimentos y los costos de la intervención estatal tendían a incrementarse de manera insostenible.

Entre los cambios institucionales significativos durante el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se encuentra la transformación de la Secretaría de Desarrollo y Ecología a Secretaría de Desarrollo Social; en 1992, la creación del Registro Agrario Nacional como órgano desconcentrado, y de la Procuraduría Agraria, así como el nacimiento de los tribunales especializados en materia agraria. En 1989, se creó la Comisión Nacional del Agua (Conagua) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

El 22 de febrero de 1992, después de una larga discusión en la Cámara de Diputados, se aprobó la Ley Agraria,¹⁴⁸ una de las reformas más emblemáticas para el campo del México moderno. Días después, se publicó la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios¹⁴⁹ y, hacia el final de ese año, la Ley de Aguas Nacionales.¹⁵⁰ El 20 de diciembre de 1993 se aprobó la Ley Federal de Sanidad Vegetal.¹⁵¹

También en 1992, la Sedue se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) para propiciar un marco institucional más articulado con el enfoque interdisciplinario del desarrollo sustentable, que postula la armonización de objetivos y políticas sociales, económicos y ambientales.

Poco tiempo después, la Subsecretaría de Ecología separó sus funciones de normatividad y las de inspección y verificación, dando origen al Instituto Nacional de Ecología (INE) y a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa). En el mismo año, también se creó la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio).¹⁵²

¹⁴⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992.

¹⁴⁹ *Idem*.

¹⁵⁰ *Ibid.*, 1 de diciembre de 1992.

¹⁵¹ *Ibid.*, 5 de enero de 1994.

¹⁵² Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de marzo de 1992. Reformas constitucionales de 1992.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 destaca que la protección del ambiente constituye un requisito para dar viabilidad al proceso nacional de modernización y desarrollo. Afirma que el Estado debe esforzarse para restablecer un medio ambiente limpio que legar a las generaciones futuras. No obstante, advierte que su protección no es responsabilidad exclusiva del Estado. Por tanto, el Gobierno debe impulsar la participación de grupos, sectores y organismos sociales en tareas relacionadas con el cuidado y restablecimiento de la calidad del medio ambiente.¹⁵³

Para atender la demanda creciente de satisfactores de la población urbana y rural, propone como estrategia la modernización del país. Por lo que al sector agrícola se refiere, sostiene que la modernización del campo tiene como objetivo aumentar la producción y la productividad, mediante la puesta en práctica de cuatro acciones fundamentales: 1. La descentralización hacia los estados de la República de facultades y recursos humanos, financieros y físicos; 2. El fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones; 3. La concertación con los gobiernos y los productores de los estados para elaborar y ejecutar los programas de desarrollo rural con la suma de los recursos locales y federales disponibles así como su uso coordinado; y 4. El ejercicio de una política para promover la eficiencia productiva y evitar que, en un país con grandes carencias, existan recursos ociosos.

Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) desapareció la Secretaría de Pesca y la fusionó con la entonces existente Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, nombrándola Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Por otra parte, transformó también la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en la nueva Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y las secretarías de la Reforma Agraria y de Desarrollo Social.

¹⁵³ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, 1989 [en línea]: <<http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>>.

En este periodo, se publicaron la Ley Federal de Variedades Vegetales,¹⁵⁴ la Ley de Organizaciones Ganaderas¹⁵⁵ y la Ley General de Vida Silvestre;¹⁵⁶ asimismo, se adicionó el párrafo quinto del artículo 4º constitucional en materia de derechos a la alimentación y el medio ambiente.¹⁵⁷

En este sexenio, el Plan Nacional de Desarrollo consigna que la sociedad y el Estado deben asumir las responsabilidades y costos de un aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, que permita mejorar la calidad de vida, propiciar la superación de la pobreza y contribuir a una economía que no degrade las bases naturales que la sustentan.¹⁵⁸

La estrategia nacional de desarrollo busca un equilibrio global y regional entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, de forma tal que se contengan los procesos de deterioro ambiental; se induzca un ordenamiento ambiental del territorio nacional, tomando en cuenta que el desarrollo sea compatible con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región; se aprovechen de manera plena y sustentable los recursos naturales, como condición básica para alcanzar la superación de la pobreza; y se cuide el ambiente y los recursos naturales a partir de la reorientación de los patrones de consumo y del cumplimiento efectivo de las leyes.

Para el sector agrícola, destaca que un aspecto central para impulsar el desarrollo equilibrado de las regiones y el bienestar de los grupos rurales es la consolidación de una reforma agraria que ofrezca certeza jurídica sobre la tierra y, al mismo tiempo, brinde la oportunidad de incrementar la productividad a través de políticas regionales de apoyo al sector. Considera que la reforma agraria no debe ser únicamente sinónimo de reparto agrario, sino también ocuparse de la organización social, la modernización de la

¹⁵⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 25 de octubre de 1996.

¹⁵⁵ *Ibid.*, 6 de enero de 1999.

¹⁵⁶ *Ibid.*, 3 de julio de 2000.

¹⁵⁷ *Ibid.*, 28 de junio 1999.

¹⁵⁸ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 1995 [en línea]: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4874787&fecha=31/05/1995>.

producción, los apoyos crediticios y el desarrollo sustentable con justicia y equidad.

Por su parte, Vicente Fox Quesada (2000-2006) transformó la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural transfiriéndole las funciones relativas a pesca (que antes tenía la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca) y asignándole las de alimentación, lo que dio lugar a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), y la Semarnap pasó a ser la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Las secretarías de la Reforma Agraria y de Desarrollo Social permanecieron sin cambios.

Además, se fortaleció el marco institucional y jurídico con la creación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) en el año 2000 y la Comisión Nacional Forestal en 2001.

A partir de 2001, se retomó en nuestro país el paradigma mundial del desarrollo sustentable, con la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable,¹⁵⁹ que puso mayor énfasis en las políticas de desarrollo rural, por ejemplo: *a)* al otorgar mayores facultades ejecutivas a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en la coordinación horizontal de políticas de desarrollo rural; *b)* al propiciar mayor participación de organizaciones de productores y gobiernos regionales en el diseño de estas políticas con los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable; *c)* por la elaboración de un Programa Especial Concurrente, en el que se establece la planificación presupuestaria plurianual de diferentes políticas e instrumentos destinados a las áreas rurales.¹⁶⁰

De esa manera, se propuso un ambicioso plan de coordinación de políticas de corte productivo (agricultura y diversificación rural), social (educación, salud y lucha contra la pobreza) y medioambiental (reformas constitucionales de 2001).

¹⁵⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 2001.

¹⁶⁰ Martine Dirven, *Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala*, Santiago de Chile, CEPAL (Serie Desarrollo Productivo, núm. 183), 2007, p. 77.

En este periodo, se publicaron también la Ley Orgánica de la Financiera Rural,¹⁶¹ Ley de Energía para el Campo,¹⁶² Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable,¹⁶³ Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas,¹⁶⁴ Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados,¹⁶⁵ Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural,¹⁶⁶ Ley de Productos Orgánicos,¹⁶⁷ y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.¹⁶⁸

Durante este sexenio, en el Plan Nacional de Desarrollo se reconoce que el crecimiento con calidad sólo es posible si se considera la interacción de los ámbitos económico y social con el medio ambiente y los recursos naturales. Se afirma que corresponde al Estado la creación de las condiciones para un desarrollo sustentable que asegure la calidad del medio ambiente y la disponibilidad de los recursos naturales en el largo plazo, sobre la base de una sólida cultura en favor del medio ambiente.¹⁶⁹

Durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), la nomenclatura y funciones de las secretarías relacionadas con el sector agropecuario, de medio ambiente, reforma agraria y desarrollo social se mantuvieron como en la administración inmediata anterior.

En este periodo, se introdujo el concepto de *desarrollo humano sustentable*, para referirse a la satisfacción de necesidades fundamentales –educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección de los derechos

¹⁶¹ *Diario Oficial de la Federación*, 26 de diciembre de 2002.

¹⁶² *Ibid.*, 30 de diciembre de 2002.

¹⁶³ *Ibid.*, 25 de febrero de 2003.

¹⁶⁴ *Ibid.*, 21 de mayo de 2003.

¹⁶⁵ *Ibid.*, 18 de marzo de 2005.

¹⁶⁶ *Ibid.*, 22 de agosto de 2005.

¹⁶⁷ *Ibid.*, 7 de febrero de 2006.

¹⁶⁸ *Ibid.*, 30 de marzo de 2006.

¹⁶⁹ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001 [en línea]: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766334&fecha=30/05/2001>.

humanos—, que crea oportunidades para las generaciones actuales y futuras, sin comprometer el desarrollo de las siguientes.¹⁷⁰

Después de 1992, fue hasta el 13 de octubre de 2011 cuando se adicionó un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 constitucional. En esta gestión se publicaron la Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas,¹⁷¹ Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables,¹⁷² Ley Federal de Sanidad Animal,¹⁷³ Ley de Promoción y Desarrollo de Bioenergéticos,¹⁷⁴ y la Ley General de Cambio Climático.¹⁷⁵

Así llegamos a la actual administración, tras un recorrido por veinte presidentes y diversas visiones e impulsos en torno al desarrollo rural y la política agropecuaria en México.

Enrique Peña Nieto (2012-2018), en poco más de tres años de mandato al frente del Ejecutivo, ha modificado la visión de la reforma agraria, cuya secretaría transformó en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu).

En este periodo, se ha reformado en tres ocasiones el artículo 27 constitucional: la primera en el párrafo sexto;¹⁷⁶ la segunda, en el párrafo sexto y con la adición de un párrafo séptimo, recorriéndose los subsecuentes en su orden;¹⁷⁷ y la última, relativa al párrafo quinto y párrafo décimo, fracción VI, párrafos primero y segundo.¹⁷⁸

Asimismo, en relación con este sector, se publicaron la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental,¹⁷⁹ y la Ley Orgánica de la Financiera Nacional

¹⁷⁰ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 2007 [en línea]: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007>.

¹⁷¹ *Diario Oficial de la Federación*, 15 de junio de 2007.

¹⁷² *Ibid.*, 24 de julio de 2007.

¹⁷³ *Ibid.*, 25 de julio de 2007.

¹⁷⁴ *Ibid.*, 1 de febrero de 2008.

¹⁷⁵ *Ibid.*, 6 de junio de 2012.

¹⁷⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013.

¹⁷⁷ *Ibid.*, 20 de diciembre de 2013.

¹⁷⁸ *Ibid.*, 29 de enero de 2016.

¹⁷⁹ *Ibid.*, 7 de junio de 2013.

de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesquero;¹⁸⁰ así como múltiples reformas y adiciones a legislación secundaria relevante para el sector rural en nuestro país.

La construcción de este proceso de evolución institucional generó cambios significativos en la estructura productiva del sector rural. Desde el final de este periodo, principios de los noventa a la fecha, se han mantenido los siguientes instrumentos de política pública:¹⁸¹

- ☞ *Apoyos directos a productores agrícolas.* Se dan en función de la superficie cultivada. Este apoyo se instrumentó cuando se eliminaron los precios de garantía, para compensar a los productores que antes se beneficiaban de ellos; luego se decidió ampliarlo a los productores de autoconsumo. Este programa es el de mayor cobertura y abarca a menos de la mitad de los productores agropecuarios.
- ☞ *Apoyos a la comercialización de productos agropecuarios.* Se busca que la producción nacional destinada al mercado de maíz, trigo y sorgo, sea adquirida por compradores nacionales, cubriendo el diferencial del precio con respecto al extranjero.
- ☞ *Adquisición de equipamiento e infraestructura productiva.* Este programa implica la transferencia de efectivo para la adquisición de maquinaria y la construcción de infraestructura para la producción agropecuaria.
- ☞ Estrategias de desarrollo rural para zonas marginadas, que buscan incrementar la producción de alimentos y generar ingresos para los pequeños productores.
- ☞ Los centros de investigación agropecuaria se mantienen en la lógica de favorecer a los productores.
- ☞ En materia de distribución, la intervención estatal se reduce a los programas de acceso gratuito de alimentos, luego de que desaparecieron los rubros de almacenamiento, transporte y regulación comercial.

¹⁸⁰ *Ibid.*, 10 de enero de 2014 (antes, Ley Orgánica de la Financiera Rural, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 2002).

¹⁸¹ Jesús Guzmán, *op. cit.*

- ∞ En materia de industrialización, sólo se mantiene la relacionada con el abasto social de leche.
- ∞ En cuanto al consumo, se impulsan de manera importante programas y estrategias con un carácter alimentario, que benefician a familias de bajos ingresos con hijos en edad escolar del medio rural y urbano.

Asimismo, se enuncian algunos avances obtenidos en el periodo de los noventa hasta el sexenio actual:

- ∞ En el caso del maíz, se observó un incremento significativo de su producción.
- ∞ La producción pecuaria aumentó en todas sus especies, pero los incrementos más importantes se dieron en la producción de carne de ave y huevo, y
- ∞ Se mantuvo la tendencia a la disminución de la desnutrición entre la población infantil.

Los cambios iniciados por México hacia una política de desarrollo rural multisectorial, y de integración de acciones de secretarías y los gobiernos federal, estatales y municipales, fueron reconocidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹⁸² al afirmar que México ha dado pasos innovadores hacia un esquema multisectorial y un enfoque territorial en la política rural (reformas constitucionales de 2011 y 2012).

Este trayecto de evolución institucional, vinculado a las reformas constitucionales, demanda hasta la fecha, abordar cada uno de los aspectos que debe comprender el desarrollo rural sustentable, no sólo la materia agraria, sino las condiciones del medio físico y biológico, así como los aspectos sociales, económicos, culturales y alimentarios.

El impacto de las reformas legales e institucionales en el campo y en el tejido industrial nacional es lo que más ha preocupado, en particular en el primero.

¹⁸² OCDE, *Estudios de política rural, México, s/l*, Sagarpa / Inca-Rural / Centro de la OCDE en México, 2007, p. 24.

Cuadro 5. Principales antecedentes sobre la legislación del sector rural en México (1856-2016)

Fecha de promulgación	Leyes Principales antecedentes jurídicos en materia agraria
25 de junio de 1856	Ley de Desamortización (también llamada Ley Lerdo)
11 de marzo de 1857	Constitución Política
12 de julio de 1859	Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos
20 de julio de 1863	Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos
15 de diciembre de 1883	Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras
26 de marzo de 1894	Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos
18 de diciembre de 1909	Decreto que ordenaba continuar con el reparto de ejidos
6 de enero de 1915	Decreto conocido como Ley del 6 de enero de 1915
5 de febrero de 1917	Constitución de 1917
28 de diciembre de 1920	Ley de Ejidos

Publicación en el Diario Oficial*	Leyes
4 de enero de 1926	Ley sobre Irrigación
27 de abril de 1927	Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas
15 de enero 1932	Se reformó el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915
12 de abril de 1934	Código Agrario
29 de septiembre de 1940	Código Agrario
27 de abril 1943	Código Agrario
16 de abril de 1971	Ley Federal de Reforma Agraria
11 de enero de 1972	Ley Federal de Aguas
26 de febrero de 1992	Ley Agraria

Reformas al artículo 27 constitucional en materia agraria	
10 de enero de 1934	Se reformaron y adicionaron las fracciones VIII y XVIII
6 de diciembre de 1937	Se reformó la fracción VII
21 de abril de 1945	Se reformó el párrafo quinto

* A partir del 24 de marzo de 1987, *Diario Oficial de la Federación*.

...Cuadro 5. Principales antecedentes sobre la legislación del sector rural en México (1856-2016)

...Reformas al artículo 27 constitucional en materia agraria	
12 de febrero de 1947	Se reformaron las fracciones X, XIV y XV
8 de octubre de 1974	Se reformaron las fracciones VI, párrafo primero, y XVIII, inciso a
6 de febrero de 1976	Se reformó el párrafo tercero
3 de febrero de 1983	Se adicionaron las fracciones XIX y XX
10 de agosto de 1987	Se reformó el párrafo tercero
6 de enero de 1992	Se reformaron el párrafo tercero y las fracciones IV, VI, primer párrafo, VII, XV y XVII; se adicionaron los párrafos segundo y tercero de la fracción XIX; y se derogaron las fracciones X a XIV y XVI
13 de octubre de 2011	Se adicionó un segundo párrafo a la fracción XX
11 de junio de 2013	Se reformó el párrafo sexto
20 de diciembre de 2013	Se reformó el párrafo sexto y se adicionó un párrafo séptimo, recorriéndose los subsecuentes en su orden
29 de enero de 2016	Se reformaron el párrafo quinto y el párrafo décimo, fracción VI, párrafos primero y segundo
Reformas al artículo 2º constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas	
14 de agosto de 2001	Se reformó en su integridad
Reformas al artículo 4º constitucional en materia de derechos a la alimentación, la salud, medio ambiente y agua	
3 de febrero de 1983	Se adicionó el párrafo cuarto actual
28 de junio de 1999	Se adicionó el párrafo quinto actual
13 de octubre de 2011	Se adicionó el tercer párrafo actual
8 de febrero de 2012	Se reformó el párrafo quinto actual y se adicionó el párrafo sexto actual
17 de junio de 2014	Se adiciona un octavo párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes
Legislación secundaria sobre el sector rural en México	
27 de agosto de 1932	Ley sobre Cámaras Agrícolas, que en lo sucesivo se denominarán Asociaciones Agrícolas

...Cuadro 5. Principales antecedentes sobre la legislación
del sector rural en México (1856-2016)

...Legislación secundaria sobre el sector rural en México	
31 de diciembre de 1954	Ley que Crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
25 de mayo de 1972	Ley sobre Elaboración y Venta de Café Tostado (antes Ley de Torrefacción)
14 de enero de 1985	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito
8 de enero de 1986	Ley Federal del Mar
28 de enero de 1988	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
26 de febrero de 1992	Ley Agraria
26 de febrero de 1992	Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios
1º de diciembre de 1992	Ley de Aguas Nacionales (fue reformada ampliamente, <i>Diario Oficial de la Federación</i> , 29 abril de 2004)
5 de enero de 1994	Ley Federal de Sanidad Vegetal
25 de octubre de 1996	Ley Federal de Variedades Vegetales
6 de enero de 1999	Ley de Organizaciones Ganaderas
3 de julio de 2000	Ley General de Vida Silvestre
7 de diciembre de 2001	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
30 de diciembre de 2002	Ley de Energía para el Campo
25 de febrero de 2003	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
21 de mayo de 2003	Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
18 de marzo de 2005	Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados
13 de mayo de 2005	Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural
22 de agosto de 2005	Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (Sentencia SCJN- <i>Diario Oficial de la Federación</i> , 20 de octubre de 2008)
7 de febrero de 2006	Ley de Productos Orgánicos
30 de marzo de 2006	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
15 de junio de 2007	Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas
24 de julio de 2007	Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables
25 de julio de 2007	Ley Federal de Sanidad Animal

...Cuadro 5. Principales antecedentes sobre la legislación
del sector rural en México (1856-2016)

...Legislación secundaria sobre el sector rural en México

1º de febrero de 2008	Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos
6 de junio de 2012	Ley General de Cambio Climático
7 de junio de 2013	Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
10 de enero de 2014	Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (antes Ley Orgánica de la Financiera Rural. <i>Diario Oficial de la Federación</i> , 26 de diciembre de 2002)

VI. LEGISLACIÓN VINCULADA AL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

El texto constitucional expresa la visión histórica del desarrollo rural sustentable, particularmente en los artículos 2º, 4º, 25, 26 y 27. Sus reformas han dado lugar a la promulgación de leyes, tanto federales, como generales, que legitiman los principios y valores fundamentales de este nuevo paradigma.

ARTÍCULO 2º CONSTITUCIONAL

El concepto de sustentabilidad social es, quizás, el que ha generado mayor polémica y más ha cambiado durante los últimos treinta años. Implica la solución de la pobreza, la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo y la concreción de condiciones de calidad de vida.

La Agenda XXI destaca la participación de las comunidades, las minorías y las mayorías como los pobres, mujeres y poblaciones indígenas en la reflexión, diálogo y debate, en la gestión económica, social, ambiental y política, como actores fundamentales en la implementación del desarrollo sustentable y los principios éticos que deben orientarlo.

El modelo de modernización tenía como premisa la incorporación de la población rural indígena a la lógica institucional, a través de la desmitificación de sus prácticas culturales y formas de vida locales.¹⁸³

☞ *Reforma del 14 de agosto de 2001*

¹⁸³ Francisco Herrera, *op. cit.*

[...] La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

[...]

A [...]

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

[...]

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

[...]

B. La Federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

[...]

Dentro del desarrollo sustentable es prioritario hacer referencia al desarrollo humano, lo que implica dar voz a la población, respetar el poder de decisión como derecho, tener acceso a recursos materiales para una vida digna, considerando dentro los aspectos subjetivos relacionados con la cultura. Es importante también, considerar la diversidad intra y entre géneros, generaciones, clases y etnias, lo que implica el respeto del conocimiento tradicional y la búsqueda de alternativas desde esta perspectiva.

☞ *Reforma del 22 de mayo de 2015*

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de

igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

La Ley General de Desarrollo Social da mayor concreción a lo estipulado en este artículo, y como su objeto determina:

I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;

II. Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la política nacional de desarrollo social;

III. Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal;

[...]

V. Fomentar el sector social de la economía;

VI. Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales;

VII. Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;

[...]

IX. Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.

La sustentabilidad social supone la solución de la pobreza, la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo y la concreción de condiciones de calidad de vida. La reducción de las desigualdades y la pobreza es una función de crecimiento y productividad, pero también de equidad. La inequidad, la falta de acceso a servicios básicos y la vulnerabilidad tanto individual como colectiva son retos mayúsculos para un país en desarrollo.

ARTÍCULO 4º CONSTITUCIONAL

En la Agenda XXI se establecen principios fundamentales para la sustentabilidad ambiental, componente del desarrollo sustentable. El primer principio resalta “el derecho a una vida sustentable y productiva, pero en armonía con la naturaleza”.¹⁸⁴

El desarrollo rural sustentable establece en sus principios, la reducción de la vulnerabilidad del sector agrícola frente a factores naturales y socioeconómicos adversos y otros riesgos, y refuerza la autoconfianza.

☞ *Reforma del 28 de junio de 1999*

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Las siguientes reformas articulan el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente como componentes interdependientes del desarrollo sustentable, que se refuerzan mutuamente y son un marco orientador de los esfuerzos por lograr una mejor calidad de vida para todos.¹⁸⁵

La reforma de 2011 garantiza que los requerimientos nutricionales básicos de las generaciones presentes y futuras sean atendidos cualitativa y cuantitativamente, lo que supone la provisión de una serie de productos agropecuarios, acuícolas y pesqueros.

☞ *Reforma del 13 de octubre de 2011*

¹⁸⁴ La Agenda XXI fue suscrita en la Cumbre de la Tierra, que se celebró en 1992, en Río de Janeiro (Brasil), durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Se considera un manual de referencia para la determinación de políticas gubernamentales y empresariales.

¹⁸⁵ Naciones Unidas, Resolución A/RES/51/240, Programa de Desarrollo, Anexo 1, Nueva York, Asamblea General, 15 de octubre de 1997.

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

∞ *Reforma del 8 de febrero de 2012*

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Al respecto, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, reglamentaria de las disposiciones de constitucionales que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, establece que sus disposiciones tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar;

II. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;

III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;

IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;

V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean

compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;

VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;
[...]

ARTÍCULO 25 CONSTITUCIONAL

Para el desarrollo sustentable, el propósito fundamental de la organización económica debe enfocarse a la superación del déficit social en necesidades básicas tales como alimentación segura y de calidad, acceso y calidad a agua potable, energía limpia y asequible, vivienda digna, salud, educación, cultura y empleo, con base en un modelo productivo orientado a satisfacer las necesidades básicas de la sociedad.

Reforma del 3 de febrero de 1983

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

[...]

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

[...]

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

[...]

Con las siguientes reformas, se entiende que el desarrollo sustentable debe alcanzar los logros de sustentabilidad y equidad, considerando que el medio rural dispone de capital físico, natural, cultural, humano y social, con el objetivo de ser utilizado racionalmente para el logro de un desarrollo equitativo e incluyente.¹⁸⁶

☞ *Reforma del 28 de junio de 1999*

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

La reforma subsecuente reconoce la ubicación política e ideológica del desarrollo sustentable, cuyos postulados se ubican en el área de las formaciones políticas mediante el fortalecimiento democrático de las estructuras institucionales a fin de permitir, crear y mejorar los mecanismos que faciliten desde el ámbito local, la participación directa de las organizaciones y grupos sociales en la adopción de decisiones.

¹⁸⁶ Algunos resultados de este proceso son los acuerdos gubernamentales en la Cumbre de la Tierra de 1992 sobre agricultura, tales como, el capítulo 14 de la Agenda XXI: Fomento de la agricultura y del desarrollo rural sustentables.

☞ *Reforma del 5 de junio de 2013*

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

[...]

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

☞ *Reforma del 20 de diciembre de 2013*

[...] Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

...

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

La Ley de Economía Social y Solidaria, que reglamenta el párrafo octavo del artículo 25 constitucional en lo concerniente al sector social de la economía, estipula como su objeto:

I. Establecer mecanismos para fomentar el desarrollo, fortalecimiento y visibilidad de la Actividad Económica del Sector Social de la Economía, y Fracción reformada.

II. Definir las reglas para la promoción, fomento y fortalecimiento del Sector Social de la Economía, como un sistema eficaz que contribuya al desarrollo social y económico del país, a la generación de fuentes de trabajo digno, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución del ingreso y a la mayor generación de patrimonio social.

Subyace el objetivo de lograr un desarrollo rural sustentable, que más allá de su función de producir alimentos y materias primas, realice importantes funciones de carácter económico, social y medioambiental, con base en la capacidad autogestiva de la sociedad, con acciones congruentes entre sí, que aprovechen los recursos sustentables del país evitando su sobreexplotación.

ARTÍCULO 26 CONSTITUCIONAL

La siguiente reforma valida la dimensión social del desarrollo sustentable, que tiene como eje central la participación social, la cual es un indicador de libertades democráticas, de equidad en las decisiones y también un elemento decisivo en la potenciación de esfuerzos productivos. Ya desde la década de los ochenta del siglo XX, el concepto de *participación* fue planteado por las agencias internacionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones internacionales, como un objetivo necesario de los programas de desarrollo y de sustentabilidad. Claro está que, en la práctica, el concepto de participación social fue cambiando con el tiempo, desde una participación simplemente informativa hasta lo que hoy en día se conoce por la palabra *empowerment* o empoderamiento, que supone que los participantes de los proyectos de

desarrollo, sean de la naturaleza que fueren, discutan hasta las propias directrices estratégicas.¹⁸⁷

∞ *Reforma del 3 de febrero de 1983*

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

∞ *Reforma del 7 de abril de 2006*

Artículo 26

¹⁸⁷ Guillermo Foladori y Humberto Tomassino, “El concepto de desarrollo sustentable treinta años después”, en *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, núm. 1, pp. 41-56 (enero-junio, 2000).

A. El Estado organizará ...

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el título cuarto de esta Constitución.

∞ *Reforma del 5 de junio de 2013*

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

...

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución [...]

☞ *Reforma del 10 de febrero de 2014*

A ...

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

...

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

B ...

ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y SU PERSPECTIVA DEL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Abordar el artículo 27 constitucional requiere hacerlo desde dos perspectivas: la del desarrollo rural sustentable y la agraria. El punto de vista de la primera concierne al uso y explotación de los recursos naturales, la determinación de algunos de ellos como del dominio exclusivo de la nación, y la promoción del desarrollo rural integral y sustentable; la segunda comprende el

reparto de tierras, cuestión fundamental y origen de la creación del artículo constitucional que nos ocupa.

Del texto original de este artículo, resalta, respecto al tema de sustentabilidad:

[...] La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación [...]

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 [...]

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 [...]

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 [...]

VII. [...]

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 [...]

☞ *Reforma del 6 de febrero de 1975*

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal [...] El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas [...] Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

☞ *Reforma del 6 de febrero de 1976*

La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial [...]

☞ *Otra reforma del 6 de febrero de 1976*

Artículo 27 ...

...

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, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con 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 núcleos de población 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 agrícola en explotación.

El objetivo fundamental de la reforma de 1983 fue de carácter económico, para modernizar los principios básicos de la doctrina revolucionaria: la rectoría del desarrollo por parte del Estado, el sistema de economía mixta y un sistema de planeación democrática para encauzar el desarrollo integral del país, con respeto a la libertad e igualdad consagradas en el texto constitucional.

Las adiciones al precepto constitucional tuvieron dos fundamentos:
1. La existencia de necesidades alimentarias del pueblo de México, por lo

que se pretendió tratar de lograr la autosuficiencia en granos básicos, y no permitir que se cayera en una subordinación alimentaria que debilitara la independencia nacional; y 2. La urgencia de continuar y culminar con el reparto masivo, la regularización de la tenencia de la tierra, el fortalecimiento del sector rural y el avance en la organización de los ejidos y comunidades; esto debido al serio rezago en el sector rural.

Por lo que toca al desarrollo rural integral, se menciona que debe otorgar atención particular a las necesidades básicas de la población rural, con una participación organizada y utilizando todos los recursos tanto naturales como financieros, pero con un criterio de eficiencia productiva, que sirva de base para garantizar permanentemente el desarrollo del campo.

Ambos puntos tratan de alcanzar la justicia agraria, la soberanía alimentaria, la organización de productores, el desarrollo y apoyo de la producción en áreas de temporal, la generación de empleos e ingresos, el impulso al cambio tecnológico, la explotación racional de los recursos renovables, la comercialización y el bienestar de la población campesina.

Sin duda, el Estado considera necesaria la organización de la población rural para vigorizar la democracia, pero, además, para que esta población tenga acceso a los recursos naturales, técnicos y financieros que el gobierno otorga, a fin de reorientar la estructura productiva y hacer posible el desarrollo social.

☞ *Reforma del 3 de febrero de 1983*

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y

organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

☞ *Reforma del 6 de enero de 1992*

En síntesis, esta reforma, relativa a la propiedad ejidal, cambió el concepto de “pequeña propiedad agrícola en explotación”, por el de “pequeña propiedad rural”; estableció las bases para facilitar la inversión y nuevas formas de asociación en el campo; contempló el fraccionamiento de predios que excedan a la pequeña propiedad; estableció tribunales agrarios de plena jurisdicción; definió la pequeña propiedad forestal; permitió la constitución de sociedades mercantiles en el agro; reconoció la capacidad de los ejidatarios para decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio.

El desarrollo rural sustentable plantea la necesidad de definir políticas sobre la concepción, las estrategias y las prioridades del desarrollo nacional, regional y local teniendo en cuenta las implicaciones sobre la cadena agroproductiva-comercial y lo rural, así como los eslabonamientos con los programas y políticas de reformas económicas, reformas del Estado, políticas macroeconómicas, y otras que inciden en la ruralidad.

☞ *Reforma del 13 de octubre de 2011*

XX ...

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

El enfoque del desarrollo sustentable contiene una rica experiencia, relacionada con la historia de los recursos naturales, de su extracción y del impacto de estas actividades sobre el medio ambiente.

El texto constitucional responde al enfoque del desarrollo rural sustentable, al garantizar empleo estable y sostenible, con ingresos suficientes y

condiciones de vida y de trabajo decentes para todos aquellos involucrados en la producción agrícola. Asimismo, establece elementos para aumentar la capacidad productiva de la base de los recursos naturales como un todo y la capacidad regenerativa de los recursos renovables, sin romper los ciclos ecológicos básicos y los equilibrios naturales, ni destruir las características socioculturales de las comunidades rurales.

☞ *Reforma del 29 de enero de 2016*

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la

enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas. [...]

Emanan de este artículo, las siguientes leyes:

La Ley Agraria, que reglamenta al artículo 27 constitucional en esa materia:

Artículo 2º. En lo no previsto en esta ley, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate.

El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 constitucional, la cual determina:

Artículo 1º [...]

Sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a: promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo 4º del artículo 4º; y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución. Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, para lo que el Estado tendrá la participación que determina el presente ordenamiento, llevando a cabo su regulación y fomento en el marco de las libertades ciudadanas y obligaciones gubernamentales que establece la Constitución.

Artículo 5º. En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos:

I. Promover y favorecer el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural con la participación de organizaciones o asociaciones, especialmente la de aquellas que estén integradas por sujetos que formen parte de los grupos vulnerables referidos en el artículo 154 de la presente ley, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso;

II. Corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable;

III. Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país;

IV. Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable; y

V. Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional.

CONSIDERACIONES FINALES

El trayecto del proceso jurídico-político para la transición hacia el desarrollo rural sustentable en México no puede entenderse sin la Revolución de 1910 y la evolución del texto constitucional de 1917.

A principios del siglo XX, el ánimo de los analistas y políticos de la época se centraba en transformar la realidad de las poblaciones indígenas; para finales del mismo siglo, el desarrollo sustentable planteó la necesidad de equilibrar la modernidad con las prácticas culturales de los pueblos originarios, un cambio cualitativo compatible con la lógica de los campesinos al momento de producir o redistribuir los productos del campo y demás recursos asentados en sus territorios.

La reforma agraria transformó a México de una nación donde la propiedad estaba en pocas manos, de latifundistas o hacendados, a una nación con ejidos y comunidades que albergan a millones de pequeños productores. La dotación de tierras ha sido un acierto en el país, que ha merecido el reconocimiento mundial.

Tras el sacrificio de casi un millón de personas que perdieron la vida durante el proceso revolucionario, con la reforma agraria se logró la estabilidad social y política de nuestro país y se favoreció el crecimiento de la agricultura.

Existe consenso entre los organismos internacionales, financieros y alimentarios, sobre la necesidad de incrementar la producción de alimentos en cada país, en cada región, en cada ciudad, en cada localidad. La producción local de alimentos es una línea de política fundamental.

La producción local está determinada por las condiciones medioambientales imperantes. Éstas definen las especies biológicas que de manera idónea se pueden producir y que serán la base de la dieta de los pobladores locales.

La producción local facilitará el consumo de alimentos frescos, permitirá ahorros en su transporte y conservación, así como una mejor distribución de la producción, lo que acercará a los productores con los consumidores. De esa manera, pueden lograrse mejores términos de intercambio entre el campo y la ciudad, que históricamente han sido desfavorables para el primero.

Como país, una ley suprema nos ha otorgado las bases jurídicas necesarias para la organización, la estabilidad y el ejercicio del Derecho como parte de nuestra identidad nacional. Es decir, observar la importancia de respetar y obedecer una Constitución que responda a las necesidades inmediatas de orden público actual.

Llegar hasta aquí ha significado un largo camino de construcción nacional y de aprendizaje ciudadano, de análisis y entendimiento, para responder a los problemas que en cada etapa se han presentado, sin pasar de largo ante las diversas realidades que ha vivido nuestro México.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Aguilera, Concepción; Eduardo Vázquez, Concepción Olmeda. *La España donde no se ponía el sol*. Madrid, Sarpe, 1985.
- Aguirre, Norberto. *Cuestiones agrarias*. México, Cuadernos de Joaquín Moritz, 1977.
- Alegrett, Raúl. *Evolución y tendencias de las reformas agrarias en América Latina*. FAO, 2013.
- Alfonzo Jiménez, Armando. “El Supremo Poder Conservador”, en *Ensayos histórico jurídicos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM / Universidad Latina de América / Senado de la República, 2007.
- Ávila Espinosa, Felipe. *Las corrientes revolucionarias y la Soberana Convención*. México, INEHRM, 2014.
- Barrios Hernández, Hortencia. “El reparto agrario y sus estadísticas”, en *Estudios Agrarios*, núm. 28 (2005), pp. 119-150.
- Beltrán y Puga, Tatiana; José Miguel de la Torre y Garza. *El predominio de las presiones políticas sobre el ensayo de racionalidad en las decisiones gubernamentales*. México, INAP, 1980.
- Cabello, Eleazar. *Desarrollo rural y capacitación campesina*. México, UAAAN, 1991.
- Cabrera, Luis. *La herencia de Carranza. Obra política*, vol. 2. Edición y estudio introductorio de Eugenia Meyer. México, UNAM, 1992.
- Cámara de Diputados, L Legislatura. *Los derechos del pueblo mexicano, Tomo IV. México*, Manuel Porrúa, 5 de mayo de 1949.
- Cedrún Vázquez, Juan. “El catastro rural en México”, en *Estudios Agrarios*, núm. 48, pp. 37-47.
- CEPAL. *Equidad desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile, Naciones

- Unidas-CEPAL, 2000.
- Chávez Padrón, Martha. *El derecho agrario en México*. México, Editorial Porrúa, 1999.
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. *Nuestro futuro común*, 1987.
- Comunicación de Nicéforo Zambrano a Venustiano Carranza, 16 de diciembre de 1916, Archivo de Venustiano Carranza.
- Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. *Agenda 21*. Río de Janeiro, 1992.
- Córdova, Arnaldo. *La ideología de la Revolución mexicana: La formación del nuevo régimen*. México, Ediciones Era, 2003.
- Cosío Villegas, Daniel. *Historia general de México*, versión 2000. México, El Colegio de México.
- Cossío, José L. “Monopolios y fraccionamiento de la propiedad rústica”, en VV.AA., *La cuestión de la tierra, 1913-14*, vol. III, México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1914, pp. 291-307.
- Cruz Nieva, Luis. *Agricultura campesina en el proyecto de nación*. México, Cámara de Diputados-CEDRSSA, 2013.
- Diario de Debates*, 20 de febrero de 1856.
- Diario de Debates*. Congreso Constituyente. Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.
- Escalante, Roberto; Luis Miguel Galindo, Horacio Catalán. “La evolución del producto del sector agropecuario mexicano, 1960-2002: algunas regularidades empíricas”, en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, núm. 54, 2005, pp. 87-112.
- Fabila, Manuel. *Cinco siglos de legislación agraria (1492-1940)*, tomo I. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1940.
- Galindo Garfias, Ignacio. *Estudios de Derecho Civil*. México, UNAM, 1981.
- Gobierno de Aguascalientes. Centenario de la Soberana Convención Revolucionaria: Aspectos Históricos [en línea]: <<http://www.aguascalientes.gob.mx/SoberanaConvencion/Interior/Aspectos.html>> [consultado el 28 de marzo de 2016].
- González Pedrero, Enrique. *País de un solo hombre: el México de Santa Anna*.

- Vol. 1. La ronda de los contrarios*. México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Guzmán Flores, Jesús. “El derecho a la alimentación y las políticas públicas en México para garantizarlo”, ponencia presentada en el V Foro Académico Internacional por el Derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, Aguachica, Colombia, 2011.
- Hernández Gaona, Pedro. “Evolución y proyección de la legislación agraria mexicana”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. III, 1991.
- Hernández Lara, Froylán. “Procuraduría Agraria”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 97 (1998).
- Herrera Tapia, Francisco. “Enfoques y políticas de desarrollo rural en México: Una revisión de su construcción institucional”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XXII, núm. 1 (2013), pp. 131-159.
- Hershberger Reyes, Gilberto. “Retos y perspectivas de la reforma agraria”, en *Estudios Agrarios*, núm. 31 (2006), pp. 11-21.
- Lee Benson, Nettie. “Texas Failure to Send a Deputy to the Spanish Cortes, 1810-18122”, en *Southwestern Historical Quarterly*, LXIV (julio de 1960), pp. 14-35.
- Legislación sobre el sector rural en México*, vol. I. México, Cámara de Diputados-CEDRSSA, 2014.
- Lomelí Villegas, Leonardo. *Vida y obra de Venustiano Carranza*. Conaculta / Gobierno de Coahuila, 2013.
- Luna Arroyo, Antonio. “Luces y sombras de la reforma agraria mexicana en la historia y en la actualidad”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. III, México, UNAM, 1991, pp. 107-156.
- Mackinlay Grohmann, Horacio. “Las reformas de 1992 a la legislación agraria. El fin de la Reforma Agraria mexicana y la privatización del ejido”, en *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, núm. 93 (1994), pp. 99-127.
- Manzanilla-Schaffer, Víctor. *El drama de la tierra en México*, México, Cámara de Diputados-LIX Legislatura, 2004.
- Martínez Guerrero, Marco Vinicio. “Tribunales agrarios a veinte años de su creación”, en *Estudios Agrarios*, núm. 50 (2012).

- Morett Sánchez, Jesús. *Reforma agraria: del latifundio al neoliberalismo*. México, Plaza y Valdés, 2003.
- Naciones Unidas. Resolución A/RES/51/240: Programa de Desarrollo, Anexo 1. Nueva York, Asamblea General, 15 de octubre de 1997.
- OCDE. *Estudios de política rural. México*. s/l, Sagarpa / Inca-Rural / Centro de la OCDE en México, 2007.
- O’Gorman, Edmundo. *Historia de las divisiones territoriales de México*. México, Porrúa, 2007.
- Olivera Lozano, Guillermo. “La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México”, en *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. IX, núm. 194 (1 de agosto de 2005) [en línea]: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-33.htm>>.
- Palavicini, Félix F. *Historia de la Constitución de 1917, tomos I y II*. México, H. Congreso de la Unión, 2014.
- Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, 1989 [en línea]: <<http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>>.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 1995 [en línea]: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4874787&fecha=31/05/1995>.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001 [en línea]: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766334&fecha=30/05/2001>.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 2007 [en línea]: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007>.
- Rabasa, Emilio O. “La evolución constitucional de México”, en *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, vol. 194, 2004.
- “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917”, en *Historia de las constituciones mexicanas*, México, UNAM, 2000, pp. 81-105 [en línea]: <<http://web.archive.org/web/20091007125218/http://www.bibliojuridica.org/libros/1/234/8.pdf>>.

- Rabasa, Emilio; y Gloria Caballero. *Constitución comentada*. México, 1997.
- . *Mexicano: Esta es tu Constitución*. México, 1994, pp. 120-123.
- Ramírez Bretón, Mario. “Amparo en materia agraria”, en *Estudios Agrarios*, vol. 3, núm. 6 (enero de 1997).
- Ramos Arizpe, Miguel. *La virtud federalista*. México, Cámara de Diputados-LXII Legislatura (Biblioteca del Pensamiento Legislativo y Político Mexicano), 2015.
- Registro Agrario Nacional. “Núcleos agrarios a nivel nacional” [en línea]: <http://www.ran.gob.mx/ran/pano_agr-map/imgs/nucleos/nucleos-agrarios_Page_01.pdf> [consultado el 28 de marzo de 2016].
- Reyes Heróles, Jesús. *Los caminos de la historia*. Edición de Eugenia Meyer. México, UNAM, 2002.
- Reyes Osorio, Sergio. *Vivencias de un agrónomo*. México: Colegio de Postgraduados / FND, 2015.
- Rodríguez Herrera, Daniela. “Efectos de la reforma agraria de 1992 sobre el patrimonio arqueológico”, en *Dimensión Antropológica*, vol. 14 (1998), pp. 7-36.
- Román Alarcón, Arturo. “La reforma agraria cardenista en México, el caso de Sinaloa 1934-1940”, ponencia presentada en el XIV Congreso Internacional de Historia Agraria, Badajoz, 2013.
- Rubinstein, José. “El vigía del Senado”, en *Excelsior*, 15 de abril de 2011 [en línea]: <<http://www.excelsior.com.mx/node/718404>>.
- Ruiz Massieu, Mario. *Derecho agrario revolucionario*. México, UNAM, 1987.
- . “Principios agrarios del Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, 1980, pp. 937-946.
- Salazar, Florencio. “La cuestión agraria en la transición” [en línea] en: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/CongresoInt/ponencias/FSA.pdf>> [consultado el 23 de febrero de 2016].
- Silva-Herzog Flores, Jesús. *Breve historia de la Revolución mexicana*. México, Fondo de Cultura Económica, 1960.
- Sordo Cedeño, Reynaldo; María Julia Sierra Moncayo. *Atlas conmemorativo 1810, 1910, 2010*. México, Siglo XXI Editores / Senado de la República-LXI Legislatura, 2010.

- Suárez, Federico. *Las Cortes de Cádiz*. Madrid, Rialp, 1982.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México, 1808-1992*. México, Porrúa, 1997.
- Urquidi, Víctor L. *La globalización y el desarrollo sustentable. México ante un Nuevo desafío*. México, Consejo Coordinador Empresarial, 1999.
- Valadés, Diego; Miguel Carbonell. *El proceso constituyente mexicano: a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 años de la Constitución de 1917*. México, UNAM, 2007.
- Vivanco, Antonio. *Teoría del derecho agrario*. La Plata, Ediciones Librería Jurídica, 1967.
- Warman, Arturo. “La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo” [en línea]: <<http://www.fao.org/docrep/006/j0415t/j0415t09.htm>> [consultado el 18 de marzo de 2016].
- Weitz, Raanan. *Desarrollo rural integrado*. México, Conacyt, 1981.
- Zebadúa, Emilio. *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*. México, Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México / Fideicomiso de Historia de las Américas, 1994.
- Zúñiga Alegría, José G.; Juan A. Castillo López. “La Revolución de 1910 y el mito del ejido mexicano”, en *Alegatos*, núm. 75, pp. 497-522.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Bases orgánicas de la República Mexicana, Acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a decretos, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional, 14 de junio de 1843 [en línea]: <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1843_142/Bases_org_nicas_de_la_Rep_blica_Mexicana_Acordadas_1155.shtml> [consultado el 12 de marzo de 2016].
- Código Agrario, *Diario Oficial*, 29 de octubre de 1940.
- Código Agrario, *Diario Oficial*, 27 de abril de 1943.
- Constitución Política de 1917, texto original.
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado

en Apatzingán, a 22 de octubre de 1814. Testimonio Compañía Editorial.

Diario Oficial del 25 de junio de 1856 y del 12 de junio de 1859.

Ley Agraria de 1915.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 2001. Texto vigente (reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de enero de 2012).

Ley Iglesias (1857).

Reformas constitucionales

Artículo 2º constitucional

1ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 2001

2ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de mayo de 2015

3ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016

Artículo 4º constitucional

1ª reforma, *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1974

2ª reforma, *Diario Oficial*, 18 de marzo de 1980

3ª reforma, *Diario Oficial*, 3 de febrero de 1983

4ª reforma *Diario Oficial*, 7 de febrero de 1983

5ª reforma, *Diario Oficial de la Federación* 28 de enero de 1992

6ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de junio de 1999

7ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de abril de 2000

Fe de erratas, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de abril de 2000

8ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 2001

9ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2009

10ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de octubre de 2011

11ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de octubre de 2011

12ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de octubre de 2011

13ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de febrero de 2012

14ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de junio de 2014

Artículo 25 constitucional

- 1ª reforma, *Diario Oficial*, 3 de febrero de 1983
- 2ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de junio de 1999
- 3ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de junio de 2013
- 4ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2013
- 5ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo de 2015

Artículo 26 constitucional

- 1ª reforma, *Diario Oficial*, 3 de febrero de 1983
- 2ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de abril de 2006
- 3ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de junio de 2013
- 4ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014
- 5ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 2016
- 6ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016

Artículo 27 constitucional

- 1ª reforma, *Diario Oficial*, 10 de enero de 1934
- 2ª reforma, *Diario Oficial*, 6 de diciembre de 1937
- 3ª reforma, *Diario Oficial*, 9 de noviembre de 1940
- 4ª reforma, *Diario Oficial*, 21 de abril de 1945
- 5ª reforma, *Diario Oficial*, 12 de febrero de 1947
- 6ª reforma, *Diario Oficial*, 2 de diciembre de 1948
- 7ª reforma, *Diario Oficial*, 20 de enero de 1960
- 8ª reforma, *Diario Oficial*, 29 de diciembre de 1960
- Fe de erratas *Diario Oficial*, 7 de enero de 1961
- 9ª reforma, *Diario Oficial*, 8 de octubre de 1974
- 10ª reforma, *Diario Oficial*, 6 de febrero de 1975
- 11ª reforma, *Diario Oficial*, 6 de febrero de 1976
- 12ª reforma, *Diario Oficial*, 6 de febrero de 1976
- 13ª reforma, *Diario Oficial*, 3 de febrero de 1983
- 14ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de agosto de 1987
- 15ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1992
- 16ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992

17ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de octubre de 2011

18ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013

19ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2013

20ª reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016

DIRECTORIOS

Secretaría General

Mtro. Mauricio Farah Gebara

Secretario General

Lic. Adrián Hernández García

Secretario Particular

Lic. Eduardo Rodríguez Arias

Jefe de la Oficina de Apoyo de la Secretaría General

C. P. Roberto Cervantes González

Coordinador de Asesores

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

Secretario

Lic. Alfredo Flores Barrón

Secretaría Particular

Lic. Édgar Antonio Aranzueta Montiel

Coordinador de Asesores

**Dirección General de Servicios de Documentación,
Información y Análisis**

Lic. José María Hernández Vallejo
Director General

Mtro. Óscar Bück González
Coordinador

Lic. Rodrigo Moya Villanueva
Coordinador de Servicios

Lic. Manuel Vilchis García
Director de Bibliotecas y Archivo

Mtro. Elías Robles Andrade
Director del Museo Legislativo

Mtra. Avelina Morales Robles
Directora de Servicios de Investigación y Análisis

**Centro de Estudios para el Desarrollo Rural
Sustentable y la Soberanía Alimentaria**

Héctor Hugo Olivares V.
Director General

Dr. Cornelio Rojas Orozco
*Director de Estudios sobre la Soberanía Alimentaria
y Nueva Ruralidad*

Lic. Horacio Vázquez Flora
*Director de Estudios de Rentabilidad
y Competitividad Sectorial*

Dra. Alma Valdés Salas
Directora de Evaluación de Políticas Públicas Rurales

Ing. Isaac Bueno Soria
Director de Propuestas Estratégicas

Lic. Gladis Martha Adriana Ugalde Vitelly
Subdirectora de Difusión Editorial

C. María Eugenia Pérez Peña
Coordinadora Técnica

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Lic. Alberto Mayorga Ríos
Director General

L. C. Alfredo Ramírez Fontes
Director de Estudio Macroeconómicos y Sectoriales

Mtro. Humberto Aguirre Aguirre
Director de Procesamiento de Información Económica

Mtro. Ildefonso Morales Velázquez
Director de Estudios del Presupuesto y Gasto Público

Lic. José Antonio Montero Villa
Director de Estudios Hacendarios

Mtro. Víctor González Salazar
Director de Vinculación y Difusión

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Lic. Marcelo de Jesús Torres Cofiño
Director General

Mtro. Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Arq. Nezahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Lic. Ricardo Martínez Rojas
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Lic. Luis Alberto Hernández Tovar
Coordinador Técnico

Mtro. Ernesto Ramón Cavero Pérez
Subdirector de Opinión Pública

Ing. José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Lic. Alejandro López Morcillo
Responsable de Edición

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Lic. Sadot Sánchez Carreño
Director General

Dr. Juan Ramírez Marín
Director de Estudios Jurídicos

Dr. Gonzalo Santiago Campos
Director de Estudios Parlamentarios

Dr. Juan Carlos Cervantes Gómez
Director de Estudios Legislativos

Lic. Raúl Castellanos Baltazar
Director de Estudios de Constitucionalidad

Dra. Guadalupe Cordero Pinto
Encargada de la Coordinación Técnica

Mtro. Héctor Mariano Amézquita Angeles
Apoyo y Asesoría Especializada

**Centro de Estudios para el Adelanto
de las Mujeres y la Equidad de Género**

Adriana Gabriela Ceballos Hernández
Directora General

Lic. Mariano José Mejía López
*Director de Estudios Jurídicos de los Derechos Humanos
de las Mujeres y la Equidad de Género*

Lic. Blanca Judith Díaz Delgado
*Directora de Estudios Sociales de la Posición
y Condición de las Mujeres y la Equidad de Género*

C. P. Alfredo Jaramillo Hernández
Coordinador Técnico

Consejo Editorial

Dip. Adriana Ortiz Lanz

Presidenta

Mtro. José Luis Camacho Vargas

Secretario Técnico

Lic. Saúl Arturo Ramírez de Arellano Solórzano

Secretario de Enlace

Lic. Carlos Israel Castillejos Manrique

Coordinación Editorial

Lic. Salvador Soto Aparicio

Asistencia Parlamentaria

Colección



La Constitución nos une

Serie de investigaciones especializadas
Debates fundamentales, Tomo I

*La Constitución de 1917: de la reforma agraria
al desarrollo rural sustentable*

Esta obra se terminó de componer, imprimir
y encuadernar en el mes de julio del año 2016.
La edición en tiro consta de 1 000 ejemplares.



ISBN del tomo I: 978-607-9423-90-2