



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

Seminario de Derecho Agrario

**“LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LOS SUJETOS AGRARIOS COMO
ACTORES SOCIALES EN LA EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN DEL
PETRÓLEO EN MÉXICO”**

TESIS.

Para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

GERARDO ARRIETA TOLEDO

Asesora:

LIC. MARÍA DEL ROSARIO VALENCIA SALCEDO.

Ciudad Universitaria, CD. MX., 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mis padres Gerardo Arrieta Erdozain y Alma Lilia Toledo Piña, por impulsarme en la vida académica, por su apoyo incondicional y por confiar en mí durante todo mi desarrollo educativo.

A mi estimada asesora Lic. María del Rosario Valencia Salcedo por guiarme en este arduo camino para reivindicar la dignidad de los sujetos agrarios, por su invaluable e incondicional apoyo en la elaboración de esta investigación y en todo momento.

A la Facultad de Derecho y a la Universidad Nacional Autónoma de México a las cuales ahora pertenezco, por brindarme sin esperar nada a cambio una vida académica y un buen futuro profesional.



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO
OF No. FD/SDA/030/2020

ASUNTO: Aprobación de tesis

MTRA. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
P R E S E N T E .

Distinguida Directora:

Me permito informar a usted, que la tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, elaborada en este Seminario por el pasante en Derecho, **GERARDO ARRIETA TOLEDO** con número de cuenta: **414055403**, bajo la dirección de una servidora Lic. María del Rosario Valencia Salcedo, denominada **"LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LOS SUJETOS AGRARIOS COMO ACTORES SOCIALES EN LA EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN DEL PETRÓLEO EN MÉXICO"**, satisface los requisitos reglamentarios respectivos, por lo que con fundamento en la fracción VIII del artículo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de esta Facultad de Derecho, otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento General de Exámenes de esta Universidad.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, CDMX, a 1º de diciembre de 2020.

LIC. MA. DEL ROSARIO VALENCIA SALCEDO
DIRECTORA DEL SEMINARIO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
AGRARIO

ccp. Gerardo Arrieta Toledo.- Presente.

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN GENERAL.	6
CAPÍTULO I. SUJETOS AGRARIOS	9
1. Conceptos generales	9
2. Definición de sujetos agrarios	9
3. Sujetos agrarios como actores sociales	15
3.1. Ejidos y ejidatarios	19
3.2. Comunidad agraria y comuneros	20
3.3. Pequeños propietarios	21
a. Pequeños propietarios de tierras agrícolas	22
b. Pequeños propietarios de tierras forestales	22
c. Pequeños propietarios de tierras ganaderas	23
3.4. Colonias agrícolas y ganaderas	23
3.5. Posesionarios	24
3.6. Vecindados	24
3.7. Jornaleros agrícolas	26
3.8. Campesinos	26
CAPÍTULO II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS SUJETOS AGRARIOS	28
1. Época precolombina	28
2. La Nueva España	29
3. La guerra de independencia	33
4. México independiente	34
5. El porfiriato y la revolución mexicana	38
6. Planes revolucionarios que tratan el tema del petróleo	42
7. Artículo 27 que nace de la Constitución de 1917	44
8. Principios rectores de la reforma agraria	46
9. La expropiación petrolera	48
CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO REFERENCIAL	51

1.	Implicaciones de la reforma energética en materia agraria	51
1.1	Regulación constitucional	51
a.	Artículo 25	51
b.	Artículo 27	52
c.	Artículo 28	53
1.2	Leyes secundarias	53
a.	Ley agraria	53
b.	Ley de la industria eléctrica	54
c.	Ley de hidrocarburos	58
d.	El petróleo a la luz del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá	63
e.	Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos	64
1.3	Contexto actual de la reforma energética	65

CAPÍTULO IV. IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LOS SUJETOS AGRARIOS COMO ACTORES SOCIALES EN LA EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN DEL PETRÓLEO

1.	Los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos en la participación activa de los sujetos agrarios	67
1.1.	Los derechos de paso. Uso y ocupación superficial	67
1.2.	Un nuevo reto	69
1.3.	Ejemplos de contratos en relación con los actores sociales	71
1.3.1.	Chiapas	71
1.3.1.1.	Malva	72
1.3.1.2.	Campo Mundo Nuevo	73
1.3.1.3.	Secadero	74
1.3.1.4.	Topén	74
1.3.1.5.	Estudio de impacto social y consulta a comunidades indígenas	75
1.3.2.	Tabasco	79

1.3.2.1.	Calicanto	79
1.3.2.2.	Fortuna Nacional	80
1.3.2.3.	Mayacaste	81
1.3.2.4.	Paraíso	81
1.3.2.5.	Tajón	82
1.3.3.	Pueblo totonaca	84
1.3.3.1.	Campo Paso de Oro	85
1.3.3.2.	Campo Tecolutla	85
2.	La participación activa de los sujetos agrarios como actores sociales en la exploración y extracción del petróleo.	87
	CONCLUSIONES GENERALES	95
	BIBLIOGRAFÍA	98

INTRODUCCIÓN GENERAL

La preocupación en torno a la violación de los derechos de los sujetos agrarios así como la desventaja en que viven frente a otros actores sociales, al converger con las actividades de exploración y extracción del petróleo, motivan la presente investigación, desde la perspectiva de las implicaciones de los sujetos agrarios en el desarrollo de la reforma energética.

Para poder analizar a los sujetos agrarios y su contexto, tenemos que comprender el panorama general en lo histórico, social y jurídico. Lo anterior nos llevaría a plantearnos las siguientes preguntas:

¿Deberíamos establecer mecanismos constantes de negociación y/o seguimiento con los sujetos agrarios o solo abordarlo desde el punto de vista jurídico con una reforma? ¿Realmente es importante la opinión de los sujetos agrarios a través de consultas, aun cuando la extracción y exploración del petróleo, pudiera apreciarse, representan un bien mayor para el país del que pudieran recibir? Por lo pronto, podría decirse que las diferentes voces si son escuchadas puede llegarse a una armonía en la explotación y exploración del petróleo y la protección de los derechos de que son titulares los sujetos agrarios. Así como equilibrar a los sujetos agrarios, frente a los distintos sectores sociales existentes, haciendo lucir a la virtud máxima del derecho social que es dar un equilibrio a los sectores más desfavorecidos frente a los demás.

Al verse afectados los sujetos agrarios, en su calidad de actores sociales a causa de las actividades de exploración y extracción de petróleo, y debido a la prioridad que se le da a otros actores sociales, como instituciones públicas, empresas a las que se adjudican los contratos en la materia y, a las actividades que por su naturaleza son consideradas como prioritarias del propio Estado, deberán fortalecerse los mecanismos de control que regulen dichas actividades con el objeto de que no exista ningún tipo de discriminación hacia cualquiera de estos sujetos agrarios. Por lo que, se tendrá que dar seguimiento obligatorio a todo el proceso en el que se desarrollan estas actividades por parte de las

autoridades competentes como la Procuraduría Agraria (PA) para que se supervise que no sean vulnerados sus derechos.

Para el desarrollo de esta investigación, se recurre a la metodología de la investigación social, pues toca a la sociedad como punto principal de partida, por lo que el estudio se lleva a cabo a través del método inductivo. Principalmente aplicamos el método cualitativo, utilizando las técnicas de análisis documental tanto en la parte histórica como las referencias bibliográficas contemporáneas, así como el análisis de diversos temas legislativos, y en algunos casos acudimos al método cuantitativo para citar la problemática que enfrentan algunas comunidades y que son mencionados como casos concretos.

En el primer capítulo, se analiza de manera conceptualizada a los sujetos agrarios, delimitándose a los mismos, de acuerdo a cómo se encuentra regulada su existencia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el Reglamento interior de la Procuraduría Agraria (RIPA), la Ley agraria (LA) y demás disposiciones correlativas. Se hace el estudio en cuanto a su carácter de actores sociales y de donde surge, así como los posibles cambios que podrían encontrarse en su regulación en los próximos años.

En el capítulo segundo, es pertinente conocer los antecedentes de los sujetos agrarios, así como la historia del petróleo en México, para comprender su evolución, y por consecuencia su contexto actual. Si bien la existencia legal de los sujetos agrarios como los conocemos fue formalmente reconocida hasta la promulgación de la Constitución de 1917, ello no es obstáculo para reconocer su existencia material en distintos periodos anteriores de la historia.

En el capítulo tercero, se abordarán los cambios recientes existentes en la reforma energética, llevados a cabo hasta la presente administración. Debido a que los cambios que se analicen influyen en el acontecer diario de los sujetos agrarios. Siendo así que, al llevarse a cabo el estudio de la misma, se realizaría lo atinente a los sujetos agrarios, para obtener el enfoque adecuado a lo que se busca en el presente trabajo.

Finalmente, en el capítulo cuarto se expondrán las consecuencias de los trabajos de exploración y extracción en el que habitan los sujetos agrarios. Siempre con la perspectiva de revisar si sus derechos han sido violados, se hará un balance de la importancia de la participación activa de cada uno de los actores sociales involucrados, que nos permita concluir que no es suficiente la regulación de los derechos de estos sujetos, por lo cual se deberán establecer mecanismos de control constante, para reafirmar, de este modo, la participación activa de los sujetos agrarios en las actividades de exploración y extracción del petróleo en México y las innegables implicaciones con la reforma energética, para darle una solución justa a esta problemática.

CAPÍTULO I

SUJETOS AGRARIOS

1. Conceptos generales

Este capítulo, tiene como objetivo analizar los conceptos generales implicados a los sujetos agrarios, con la perspectiva social del contenido que tiene el derecho agrario, para darlos a conocer como actores sociales.

Son los trabajadores de la tierra, a los cuales para efectos de este trabajo de investigación se les denominará bajo su carácter jurídico reconocido de sujetos agrarios.

Siendo así las cosas, en primer lugar se abordará a los sujetos agrarios desde su definición que se encuentra señalada en el RIPA. Sin omitir que se señale se encuentran regulados sus aspectos particulares en la Constitución de 1917, así como en la LA y demás ordenamientos que reconocen su existencia.

Asimismo, cabe contextualizarlos como actores sociales para analizar su punto de encuentro con otros implicados en la extracción y explotación de petróleo. Con esa finalidad, nos apoyaremos de la ciencia de la Sociología para comprender a estos actores sociales, dada la participación activa que requieren poder tener para salvaguardar sus derechos, como sujetos agrarios.

2. Definición de sujetos agrarios

En nuestro marco jurídico, se encuentran regulados en la CPEUM en su artículo 27, de manera general a los sujetos agrarios reconociendo la personalidad jurídica individual y de manera colectiva, tratándose de los núcleos de población ejidales, comunales, pequeña propiedad, así como las sociedades mercantiles y sociedades rurales, mismas que se regulan de manera específica en la LA.

Así también, regula otros puntos, tales como: que la propiedad originaria de las tierras y aguas es para la Nación, los principios de las expropiaciones, la facultad del Estado para dar prioridad al interés público e interés social sobre la

propiedad privada, el establecimiento del dominio directo sobre los recursos naturales, el régimen jurídico especial que tienen los hidrocarburos, los requisitos esenciales para que los particulares adquieran el dominio de tierras y aguas de la Nación, el fin del latifundismo, el reparto masivo de la tierra y da las bases para la creación de la PA. Dicho lo cual, partiremos por enunciar la piedra angular del derecho agrario en nuestro sistema jurídico mexicano:

“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, 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 preservar y restaurar el equilibrio ecológico; 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 rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas

formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

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 aún 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.

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, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

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.

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

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El

Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

(...)

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, 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.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

(...)

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

... Se considerará, asimismo, 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.

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 le (sic DOF 03-02-1983) tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria...

Los sujetos agrarios se encuentran definidos específicamente en el artículo 1º del RIPA, como sigue:

“Artículo 1.- Este Reglamento tiene por objeto determinar la estructura y establecer las bases de organización y funcionamiento de la Procuraduría Agraria.

Para los efectos de este ordenamiento, se entenderá por:

... V. Sujetos Agrarios: los ejidos y comunidades; ejidatarios, comuneros y posesionarios y sus sucesores; pequeños propietarios; avecindados; jornaleros agrícolas; colonos; poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general.”

Encontrándose así definidos los sujetos agrarios, de manera enumerativa, resultando en: los ejidatarios, comuneros y posesionarios y sus sucesores;

pequeños propietarios; avecindados; jornaleros agrícolas; colonos; poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general.

Como se muestra en los artículos 27 constitucional y 1º del RIPA, a los sujetos agrarios se les ubica en un plano individual y en un plano colectivo. En el artículo 27 constitucional se reconoce en lo individual a ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y, en lo colectivo a los núcleos de población ejidales y comunales. Por su parte, el artículo 1º del RIPA reconoce como sujetos agrarios individuales a los ejidatarios, comuneros y posesionarios y sus sucesores; pequeños propietarios; avecindados; jornaleros agrícolas; colonos; poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general y, a los ejidos y comunidades como sujetos agrarios colectivos. De lo anterior se colige que se les considere como sujetos agrarios individuales a los ejidatarios, comuneros y posesionarios y sus sucesores; pequeños propietarios; avecindados; jornaleros agrícolas; colonos; poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general y, como sujetos agrarios colectivos a los ejidos y comunidades.

3. Sujetos agrarios como actores sociales

En la antigua Roma, el derecho se clasificó en público y privado. Materialmente el derecho público, refiere a las relaciones con la colectividad, y la del derecho privado, corresponde a las relaciones entre particulares. Actualmente, el derecho público se conforma por derecho constitucional, derecho penal, derecho procesal, derecho internacional y derecho agrario. Por su parte, las ramas del derecho privado son el derecho civil y derecho mercantil.

Debe tomarse en cuenta que ahora se concibe al derecho de forma tripartita, dividiéndose en público, privado y social.

Esta nueva clasificación tripartita fue elaborada a través de la conciencia de que se tiene que cuidar de ciertos grupos sociales que se encuentran en desigualdad frente a los demás que no se encuentran en desventaja¹. En el caso

¹ GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo Nicandro, *Derecho agrario*, 2a. ed, México, Oxford, 2015, pp. 14-15.

de la presente investigación, se tratará la desigualdad que viven los sujetos agrarios frente a otros actores sociales.

En ese mismo orden de ideas, resulta de especial interés poder comprender la visión del derecho social a la luz del pensamiento de Gustav Radbruch y Georges Gurvitch, para poder entender el origen de esta clasificación.

Radbruch en su *Introducción a la filosofía del derecho* describe primeramente al derecho privado con una visión individualista apreciando a todos como concedores por igual de las circunstancias, partiendo de la idea del comerciante en el derecho mercantil que conoce plenamente a los riesgos que se enfrenta en su actividad diaria, concluyendo con que no todos gozan de ese equilibrio e igualdad de circunstancias. Así también, destaca debemos alejarnos de la visión individualista del derecho, ya que se asoma la colectividad como un tercer interesado, y no únicamente como entes separados.²

Por su parte, Gurvitch señala que el derecho social tiene por finalidad integrar a los grupos sociales. En las comunidades subyacentes de cada grupo social se da origen a ese derecho.³

El maestro Abelardo Rojas Roldán explica en su obra *Derecho social y noción universal del derecho*, que Gurvitch basándose en lo expuesto por Maurice Hauriou y León Duguit elaboró una teoría basada en las ideas del pluralismo jurídico y del derecho social. Concibe al derecho como un mecanismo de ayuda y superación. Al surgir de lo más profundo de la sociedad, se le denomina derecho social, para integrar a sus diferentes grupos. En su tesis doctoral, Gurvitch establece que al ser el derecho social un derecho de comunión y de integración, deviniendo en un derecho de “nosotros”, no así “mi” derecho. Dicho pensamiento, muestra la necesidad de vivir en comunión para la humanidad, así como de integrarse a los distintos grupos que la componen. De ahí que, vayan dirigidas las

² RADBRUCH, GUSTAV. *Introducción a la filosofía del derecho*, 1a. ed., trad. de Wenceslao Roces. México, Fondo de Cultura Económica, 1951, p. 162.

³ GURVITCH, GEORGES. *La idea del derecho social*, 1a. ed., trad. de José Luis Monereo Pérez y Antonio Márquez Prieto, Granada, Comares, 2005, p. 23.

normas hacia los grupos y no hacia el individuo, repercutiendo entonces de manera última mas no directa hacia el individuo.⁴

Se puede apreciar que Gurvitch y Radbruch coinciden en el punto que el derecho social tiene por virtud el entender a sus destinatarios como parte de un grupo, y no de manera individual. Si bien, la visión inicial de los particulares es comprendida hacia el Estado y entre ellos mismos, con estos aspectos revisados se profundiza sobre sus circunstancias particulares y diversidad de dificultades a atenderse.

Aplicado lo antes expuesto, al derecho agrario, y atendiendo al punto de vista de los sujetos a quienes va dirigido, los asume como colectividad por sus características particulares, así como dando la posibilidad de que puedan clasificarse en un plano individual y otro colectivo. El derecho agrario individual es aquel enfocado entre personas, no así entre grupos, o porciones colectivas. Y el derecho agrario colectivo se da por las relaciones entre un grupo y otro grupo (por ejemplo: entre un ejido y una comunidad), o bien, un ente individual.⁵

De esa manera, el derecho agrario puede observarse desde el aspecto material, y al individuo humano desde una perspectiva de ideal deontológico. De ahí que la tenencia de la tierra tenga dos vertientes: cuando se dirige a regular la actividad entre sujetos iguales al resto de la población se rige por el derecho civil. Dirigiéndose entonces a los sectores más desfavorecidos de la población en tenencia agraria, se rige por el derecho agrario.

Sin embargo, dicho grupo de la población crea impacto en la colectividad general, por lo que se les puede denominar como actores sociales. Debe atenderse a la definición de actor social realizada por Alain Touraine, la cual es: *“el sujeto colectivo estructurado a partir de una conciencia de identidad propia, portador de valores, poseedor de un cierto número de recursos que le permiten*

⁴ ROJAS ROLDÁN, ABELARDO, “Derecho social y noción universal del derecho”, en *Edición conmemorativa. Medio siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México*. México, Revista de la Facultad de Derecho de México, 1991, [en línea], <<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/30110/27185>>, p. 862, [consulta: 20 de enero, 2019].

⁵ GONZALEZ, *op.cit.*, pp.14-15.

*actuar en el seno de una sociedad con vistas a defender los intereses de los miembros que lo componen y/o de los individuos que representa, para dar respuesta a las necesidades identificadas como prioritarias*⁶.

Se comprende y se aplica entonces el significado de actor social al sujeto agrario como aquel que en un individuo o un grupo con derechos respecto de un fundo agrario con conciencia de identidad propia, defiende los intereses de su colectividad, frente a la desigualdad respecto al Estado y otros grupos con circunstancias, mayormente favorecedoras.

El reconocimiento de los actores sociales proviene de una intención de cambio a través de los conflictos, que históricamente han sucedido. Existiendo problemas de desigualdad e injusticia hacia varias generaciones atrás, es que el conflicto social generado, produce el cambio para estas colectividades, alcanzando mejores condiciones de vida.

Por otro lado, la sociología observa una sistematización en la sociedad, sin que ello signifique que existe un control absoluto, existiendo una libertad relativa para los actores sociales, de la cual pueden valerse frente a otros.

También debe tomarse en cuenta que en las relaciones sociales existen relaciones de poder, que conllevan una negociación mutua que no necesariamente se encuentra totalmente balanceada. La influencia, la autoridad, el poder y la dominación, son los factores bajo los cuales los actores sociales actúan en relaciones sociales que suelen ser desequilibradas y problemáticas con otros actores sociales.⁷ De ahí que se deba tomar en cuenta a los sujetos agrarios como sujetos sociales, para estar en igualdad de condiciones frente a otros actores sociales, con mayor facilidad para poder defender sus intereses —es decir, el Estado—, y la influencia, poder y dominación por parte de otros actores sociales con mayores facilidades.

Pudiendo darse una serie de cambios con la participación de actores sociales relegados históricamente, como lo son los sujetos agrarios. Esto se da a

⁶ TOURAINE, Alain, *Le retour de l'acteur. Essai de sociologie*, París, Librairie Arthème Fayard, 1984, p. 231.

⁷ *Idem*, p. 232.

través de su intervención que debe ser valorada teniendo mayor espacio en la sociedad y un acrecentamiento de su poder, dándose a conocer por su capacidad de transformar sus problemáticas actuales, derivando en nuevas reglas dentro de nuestro marco jurídico.

Pudiéndose considerar la posibilidad de crear instancias definidas, y reforzar las ya existentes, como de consulta y/o de audiencias públicas, lo cual se profundizará más adelante en el presente trabajo de investigación. Toda vez que el actor social no puede reducirse a un único sujeto abstracto, sino que debe revisarse cada situación política, económica, social, necesidades y valores, para así conformarse un cuadro completo respecto a cada uno. Se procederá a diferenciar los antecedentes y diversas particularidades de cada sujeto agrario a tratarse en la LA, como sigue:

3.1 Ejidos y ejidatarios

Martha Chávez Padrón en su obra *El derecho agrario en México* refiere que el antecedente más próximo del concepto de ejido, para con la LA vigente se halla en el artículo 13 de la Ley de ejidos de fecha 30 de diciembre de 1920, la cual define al ejido como: “la tierra dotada a los pueblos”.

Para llegar a sus antecedentes más remotos, debemos remitirnos a sus inicios que, según Martha Chávez Padrón, se ubican en el México prehispánico cuando la tribu azteca se asentó en Tenochtitlan, tema que se ahondará más adelante en esta investigación.⁸

Habiéndose iniciado la época de la Conquista, se les denominó como ejidos a las tierras que se ubicaran a las afueras de los pueblos españoles que se crearon. Durante la Colonia se crearon pueblos indígenas a los que se dotó de ejidos, de los cuales perdieron derechos por las leyes de colonización, o bien por la Ley de desamortización, cuestión sobre la cual se profundizará más adelante. El ejido vuelve en la Constitución de 1917 a propósito del discurso de fecha 03 de

⁸ CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *El derecho agrario en México*, 16ª. ed., México, Porrúa, 2004, pp. 398-399.

diciembre de 1912, llevado a cabo por Luis Cabrera, quien propuso reconstituir los ejidos.⁹

La LA en su artículo 9 se limita a señalar que tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, así como que son propietarios de las tierras que les han sido dotadas, o han adquirido por medio de otro título. Y luego en su artículo 10 se señala que cuentan los ejidos con un reglamento interno y los órganos que en él se constituyen. No existiendo propiamente una definición legal, debiendo acogernos a lo que señala dicho artículo y a sus antecedentes narrados en el anterior párrafo.

En la sección segunda del Título Tercero de la LA se reconoce al ejidatario, siendo referido como “los hombres y mujeres titulares derechos ejidales”, a los cuales corresponde uso y disfrute sobre sus parcelas, así como los derechos que el reglamento interno de cada ejido les otorgue, teniendo el ejidatario que acreditar su carácter mediante certificado de derechos agrarios, con el certificado parcelario o de derechos comunes, o bien, con una resolución emitida por tribunal agrario.

Los órganos ejidales, son la asamblea, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 21 de la LA.

3.2 Comunidad agraria y comuneros

Este tipo de sujeto agrario se debe al reconocimiento a grupos de personas que son habitantes en el medio rural. Obedece tanto al aspecto colectivo de las comunidades agrarios, como al aspecto individual de los comuneros que forman parte de las mismas. Tiene relación con las comunidades indígenas, pero tiene diferencias respecto de estas, teniendo que tomarse en cuenta el origen de su existencia, así como las necesidades a cubrir para ellas.

No debe omitirse señalar que las comunidades se pueden dividir en: 1) indígenas por su origen étnico, y de hecho por los títulos que les han sido otorgados, y 2) en cuanto al régimen de tenencia comunal se encuentra a la

⁹ GONZÁLEZ, *op. cit.*, p.148.

comunidad agraria.¹⁰ Tampoco deben confundirse los términos comunidad indígena y comunidad agraria, ya que tienen un origen de reconocimiento distinto aun cuando existan comunidades agrarias conformadas por población indígena.

Actualmente, se entiende que el reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios, surge por una restitución de tierras, en favor de, comunidades preexistentes. El reconocimiento que puede recibir se deriva de los procedimientos que señala el artículo 98 de la LA, ya sea por acción agraria de restitución, un acto de jurisdicción voluntaria por quienes tengan calidad jurídica de comuneros, la resolución de un juicio promovido por quienes tengan calidad jurídica de comuneros cuando exista litigio u oposición a ello, o bien el procedimiento legal de conversión de ejido a comunidad.

La propiedad comunal se compone por los inmuebles que contiene y por los derechos desde un punto de vista jurídico, a que se sea acreedor mediante los procedimientos establecidos en la LA, aprovechándose de manera indivisa en conjunto por sus integrantes.

Para la existencia de la comunidad no basta que esta sea de hecho: se requiere el reconocimiento como tal por parte de la autoridad correspondiente, es decir, el Tribunal Unitario Agrario.

El reconocimiento de la comunidad, elemento necesario para que ésta exista, conlleva consecuencias jurídicas tal como las establece el artículo 99 de la LA, las cuales pueden ser: la personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra, la existencia del comisariado de bienes comunales, la protección especial a las tierras comunales, así como los derechos y obligaciones que surgen para los comuneros de acuerdo a la ley y al estatuto comunal.

3.3 Pequeños propietarios

Se encuentra previsto el reconocimiento al derecho a la pequeña propiedad en el aspecto individual sobre tierras agrícolas, ganaderas o forestales, cuya propiedad

¹⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario jurídico Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Porrúa, 2009, p. 561.

recaiga en un solo individuo y sin que exceda los límites permitidos por la ley, para que no se le considere como latifundio.

En específico la LA, clasifica a los pequeños propietarios en su artículo 117 por: 1) por tierras agrícolas, en las cuales sean los suelos utilizados para el cultivo de vegetales; 2) por tierras ganaderas, que son los suelos empleados para la reproducción y cría de animales mediante el uso de su vegetación, sea esta natural o inducida; y 3) las tierras forestales, que son los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques o selvas.

Luego entonces, se hace referencia de los límites de cada una de ellas destinados en los artículos 117 a 124 de la LA.

a. Pequeños propietarios de tierras agrícolas

Se encuentra previsto el reconocimiento al derecho a la pequeña propiedad en el aspecto individual sobre tierras agrícolas.

Es por el límite de extensión de 100 hectáreas si se destina a cultivos distintos de los señalados a continuación;

Es conformada por una magnitud de 150 hectáreas si se destina al cultivo de algodón;

Es del tamaño de 300 hectáreas si se destina al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Lo anterior, de acuerdo a lo establecido en el artículo 117 de la LA vigente.

b. Pequeños propietarios de tierras forestales

Se encuentra previsto el reconocimiento al derecho a la pequeña propiedad en el aspecto individual sobre tierras forestales, las cuales se conforman por bosques, de una dimensión no mayor a 800 hectáreas, de acuerdo con el artículo 119 de la LA.

c. Pequeños propietarios de tierras ganaderas

Se encuentra previsto el reconocimiento al derecho a la pequeña propiedad en el aspecto individual sobre tierras ganaderas, para que en una superficie de acuerdo con el coeficiente de agostadero ponderado de la región no exceda de la necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, conforme a las equivalencias que realice la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Dicho coeficiente de agostadero por regiones se obtiene mediante estudios técnicos de campo, tomando en cuenta la superficie a requerirse para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos que determinen la capacidad forrajera de la tierra de cada región.

Lo anterior, de acuerdo al artículo 120 de la LA.

3.4 Colonias agrícolas y ganaderas

Según la Secretaría de la Reforma Agraria (actualmente Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) las colonias representan a una modalidad de la propiedad privada con ciertas limitaciones para los titulares de su dominio.

Deben de cumplirse diversos requisitos, tales como, la titularidad de un lote de colonia, solo se puede transferir a una persona que desee convertirse en colono, previa autorización de la asamblea y de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.¹¹

Debe hacerse especial distinción de que el artículo 1º del RIPA únicamente reconoce a las colonias agrícolas y ganaderas como sujetos agrarios individuales, no así como colectivos. Es decir, que al formarse las colonias por colonos (los sujetos agrarios individuales que corresponden), existe un vacío legal actualmente para el reconocimiento de dichos sujetos en el aspecto colectivo.

¹¹ GONZÁLEZ, *op. cit.*, p.266.

Actualmente se encuentra en discusión una iniciativa promovida en la Cámara de Diputados, con la cual se está buscando ajustar y armonizar diversos ordenamientos tales como la LA y la Ley orgánica de los tribunales agrarios, para garantizar el pleno reconocimiento de las colonias agrarias agrícolas y ganaderas.¹²

3.5 Poseisionarios

La figura del poseionario se encuentra en los artículos 56 y 57 de la LA. No halla una definición propiamente dicha el poseionario. Es decir, se encuentra dispuesto en el artículo 56 que la asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esa ley, podrá regularizar la tenencia de los poseionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes.

El artículo 57 de la LA señala que para proceder a la asignación de derechos sobre tierras la asamblea se apegará, salvo causa justificada y expresa, a un orden de preferencia el cual consiste en: poseionarios reconocidos mediante asamblea, de ejidatarios y avecindados cuya dedicación y esmero sean notorios o que hayan mejorado con su trabajo o inversión las tierras, hijos de ejidatarios y otros avecindados que hayan trabajado las tierras por dos años o más y hasta cualquier otro individuo a juicio de la asamblea.

No debe confundirse con lo establecido para el caso del poseedor, contemplado por su parte en el artículo 48 de la LA.

3.6 Avecindados

El artículo 13 de la LA define a los avecindados como:

¹² CÁMARA DE DIPUTADOS, *Proyecto de decreto, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Agraria*, 2021 [en línea].

<<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2021/jul/20210719.html#Iniciativa2>>, [consulta: 28 de julio, 2021].

“...aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente”.

Por otra parte, el *Diccionario jurídico mexicano* define a vecindad como:

“La acción de vecindar o vecindarse. Se dice del que se establece en un pueblo o barrio en calidad de vecino, el que habita con otros en un mismo pueblo, barrio o casa, en habitación independiente. Que tiene casa y hogar en un pueblo, y contribuye a las cargas o repartimientos, aunque actualmente no viva en él y que ha ganado los derechos propios de la vecindad en un pueblo, por haber habitado en él durante el tiempo determinado por la ley.”¹³

Respecto de la residencia, señala el mismo diccionario: “es el vivir de asiento en un lugar. Asistir uno personalmente en determinado lugar por razón de su empleo, dignidad o beneficio ejerciéndolo”¹⁴

En lo que toca al término residencia, el *Diccionario jurídico de la UNAM* señala que:

“ (...) el concepto utilizado en materia de conflicto de leyes como punto de vinculación equivalente al de domicilio, el de residencia no supone el animus o propósito de establecerse definitivamente en un lugar. Por lo general, se puede considerar como residencia, el simple hecho de radicar en algún lugar sin tomar en consideración los elementos de tiempo y de voluntad. (...)”¹⁵

De ahí que se pueda emplear dicho domicilio como principal, tomando en cuenta la dificultad para determinar los factores de tiempo y voluntad.

Entonces, el ser vecindado tiene por elemento esencial radicar en determinado lugar por más de un año y que esa residencia obedezca al ánimo de sustento.

¹³ UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Diccionario jurídico mexicano*, Bufete jurídico, disco compacto, Software visual, Tijuana, 2000.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.*

El carácter de avecindado de un núcleo agrario debe ser reconocido por la asamblea ejidal o comunal, según sea el caso, o bien, por el tribunal agrario competente.¹⁶

3.7 Jornaleros agrícolas

La existencia legal del trabajador del campo se encuentra regulada en el capítulo VIII de la Ley federal del trabajo (LFT), es decir, en sus artículos 279 a 284.

En específico, por jornalero se comprende a un trabajador estacional de campo, en explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales, acuícolas o mixtas, de acuerdo con lo que señala el artículo 279 Ter de la LFT.

El patrón cuenta con la obligación de llevar un padrón especial de los trabajadores que se contraten por cada estacionalidad, para que de esa forma se registren las semanas laboradas dando lugar a la antigüedad laboral, prestaciones, así como el brindar habitaciones dignas, con agua potable, piso firme y adecuadas para sus familiares y/o dependientes económicos, así como un predio para criar animales.¹⁷

3.8 Campesinos

En el *Diccionario jurídico* publicado en el año de 2019 se hallan diversas acepciones, por participar los campesinos en distintos procesos productivos dentro del país.

En lo que interesa a la materia agraria, se refiere a “cualquier persona que trabaje la tierra en: producción agrícola en pequeña escala, agricultura artesanal, siembra de cultivos, ganadería, pastoreo, pesca, silvicultura, caza, recolección o cualquier otra actividad que se le asemeje”.

¹⁶ GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 204.

¹⁷ ÁVILA SALCEDO, Luis Fernando, “Jornalero agrícola”, en CONTRERAS, Raúl y DE LA FUENTE, Jesús, coords., *Diccionario jurídico*, Ciudad de México, Facultad de Derecho UNAM, Tirant lo blanch, 2019, p. 1083.

De la Resolución Número AC.373L.30 de la Declaración sobre Derechos de los Campesinos y otras Personas que trabajan en Áreas Rurales, se han de recoger estas características principales:

- a) Aquella persona que tiene una relación directa y especial con la tierra y naturaleza, al producir alimentos y/o productos agrícolas.
- b) Cualquier persona que se ocupe de la agricultura, la ganadería, la transhumancia, artesanías relacionadas con agricultura, entre otras actividades relacionadas. (no sin dejar de incluir a indígenas que trabajen la tierra).
- c) Puede aplicar el concepto de campesino a personas sin tierra, pero que trabajen la misma o que cuenten con pequeñas porciones.¹⁸

Debe apreciarse entonces de lo mencionado sobre los sujetos agrarios su importancia en la vida diaria de México, así como el papel destacado que debe reconocérseles como base de la sociedad. Llevan a cabo actividades básicas para obtener insumos pertenecientes a diversas actividades económicas.

Es necesario establecer su definición, conceptualización, y anclaje legal, que resultarán de apoyo para entonces comprender su papel junto con otros actores sociales, como lo son las empresas y el Estado mismo, que participan en la exploración y extracción del petróleo. Sin menoscabo de que se vislumbran elementos que recogen la protección jurídica de que gozan actualmente los actores sociales conocidos como sujetos agrarios, y que debe buscarse que se conserve y mejore el equilibrio para en la colectividad, entendida ésta última en su sentido más amplio.

¹⁸ ÁVILA VALENCIA, María Luisa Fernanda, "Campesino", en CONTRERAS, Raúl y DE LA FUENTE, Jesús, coords., *Diccionario jurídico*, Ciudad de México, Facultad de Derecho UNAM, Tirant lo blanch, 2019, p. 1083, p. 315.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS SUJETOS AGRARIOS

1. Época precolombina

Resulta de gran importancia conocer la evolución histórica de los sujetos agrarios, aun cuando les fuere reconocido como tales hasta principios del siglo XX. En el estudio de su clasificación de estructura legal, la primera forma que se conoce es atendiendo a la función social.¹⁹

Un ejemplo destacado de cómo se trabajaba la tierra en la época precolombina lo podemos hallar en la civilización azteca. En esta civilización, se poseían las tierras en los *calpullis*, nombre con el cual se denominaba a las parcelas pequeñas, mismas que agrupadas pertenecían al *calputlalli*. El consejo del *calputlalli* distribuía esas parcelas entre quienes las solicitaran que formaran parte del mismo barrio para su explotación y uso personal, bajo un concepto de propiedad limitado, es decir, no de pleno dominio.²⁰

Debe partirse del hecho de que, en un principio los aztecas contemplaron al *calpulli*, como forma de organización política, tomando como base las tribus entre familias, la cual fue evolucionando de manera individual. El *calpulli* es una institución de origen totémico, y se representaba en una parcela de tierra, asignada a un jefe de familia para su sostenimiento, debiendo pertenecer a un barrio o agrupación de casas. Esto partía de la división de varias parcelas para cada cabeza de familia residente en un barrio determinado. Los *chinacalli* eran aquellos que se encargaban de distribuirlos.

La tratadista Martha Chávez Padrón lo considera una de las formas de tenencia de la tierra que cumplía una función social, ya que la propiedad de las tierras del *calpulli* era comunal y pertenecía al barrio al cual se le había asignado; pero el usufructo de las mismas era privado y lo gozaba quien lo estaba cultivando. Resultando en que pudiera heredarse, no así enajenarse.

¹⁹ GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 24.

²⁰ CHÁVEZ, *op. cit.*, p. 5.

Como requisitos esenciales del *calpulli* podemos encontrar: ser residente del barrio y continuar viviendo en el mismo para poder seguir conservándolo y, cultivar la tierra sin interrupción.

Dándose así diversas similitudes a las reglas legales a las cuales estuvo sujeto el ejido entre los años 1915 a 1992 en México.²¹

Otro ejemplo de la tenencia de la tierra lo encontramos en la civilización maya. Según Lucio Mendieta y Núñez, en dicha civilización existió la propiedad comunal para la tierra, en cuanto a la propiedad y al aprovechamiento de la tierra.

Las tierras eran comunales, y sin límites entre pueblos; solo dividiéndose éstas a causa de las guerras. Dadas las condiciones climáticas en la península, los labradores modificaban constantemente su residencia.²²

2. La Nueva España

Al principio de la época colonial, algunos juristas, teólogos y moralistas comprendieron y trataron de proteger a las comunidades agrarias y comunidades indígenas propiamente dichas; pero a causa de las necesidades políticas y fiscales se desvirtuaron las buenas intenciones y las órdenes de los reyes españoles en ese sentido, relegándose el carácter de actores sociales de los indígenas en dicha época.

La idea de combatir a las creencias paganas de los indígenas, así como el derecho de conquista, dio origen a que se repartieran las tierras de los indígenas, no importando la jerarquía social que hubieren tenido en la época precolombina. A pesar de que fueron expedidos diversos ordenamientos que buscaron preservar las propiedades que tuvieron originalmente, en muchas ocasiones no fueron cumplidos. Los indígenas llegaron a preservar propiedades comunales, mismas que eran intransmisibles e imprescriptibles. Aún así persistió un trato discriminatorio hacia los indígenas, puesto que las propiedades de los españoles

²¹ *Ibidem*, pp. 141-145.

²² MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. *El problema agrario de México y la Ley Federal de reforma agraria*, 13ª. ed., México, Porrúa, 1975, p. 23.

no tenían limitaciones legales para su extensión, contrario a las que sí correspondían a las propiedades comunales de los indígenas.

Aunado a lo anterior, los indios y castas fueron obligados a pagar los tributos, a la servidumbre y a la esclavitud.

Poco antes de que se suscitara la guerra de independencia, hubo intentos por parte de los reyes españoles de repartirle tierras a los indígenas a través de nuevas disposiciones. No obstante, ello no impidió que la independencia se llevara a cabo y que hubiera inconformidad por parte de éstos últimos.²³

Así también, cabe hacer especial mención de la encomienda, como principal forma de explotación agrícola (sin menoscabo del trabajo agrícola de libre concierto y del trabajo agrícola a través de la esclavitud, mismos que vieron su existencia en mucha menor medida). Las encomiendas iniciaron cuando Hernán Cortés en 1522 empezó con los repartos de tierras y de hombres a título provisional. En un principio se llevaron a cabo dichos repartimientos con medida, no obstante que, se tornara en una costumbre repartirse indígenas para beneficiarse con su trabajo. Si bien se obtuvo en los próximos siglos durante la época de la Conquista una cierta recuperación de derechos a favor de los indígenas, éstos últimos nunca los volvieron a ver florecer a plenitud como los habían tenido en la época precolombina.²⁴

De esta manera, el coloniaje dio origen a los problemas agrarios. La conciencia de comunidad agraria surgió en esta época por la mezcla de la organización de las tierras, de ahí que en esta investigación se requiera de los antecedentes históricos que permitan conocer el origen de las mismas.²⁵

Por su parte, los españoles se dividieron las tierras conquistadas tomando en cuenta las hazañas o inversiones. Así, los pueblos conquistados vieron cómo sus riquezas fueron a beneficio de los peninsulares, viviendo un evidente rezago los indígenas.

²³ CHÁVEZ, *op. cit.*, pp. 186-187.

²⁴ *Ibidem*, pp. 178-180.

²⁵ *Ibidem*, p. 5.

La terminología empleada para la propiedad inmueble, es decir de tierras, era la siguiente:

- *mercedes reales*. Tierras dadas a los conquistadores y colonizadores, cuya extensión variaba por mérito personal, y también tomando en cuenta la calidad de las mismas. Se otorgaban provisionalmente, dependiendo de la residencia y de su explotación agrícola.
- *caballería*. Medida de tierra que se entregaba a los soldados que hubieren participado en la conquista de algún territorio.
- *peonía*. Tierra entregada a un soldado de infantería.
- *suertes*. Porciones de tierra para labrar que se otorgaba a los colonos a través de alguna capitulación o merced.
- *compraventa*. Se encontraba contemplada la compraventa a particulares del tesoro real, en oferta por parte del Tesoro Real.

Para denominar a las formas de adquirir propiedad, se empleaban los siguientes términos:

- *confirmación*. El rey podía “confirmar” la tenencia de la tierra a alguien que no tuviera título alguno sobre la misma, o que hubiera algún vicio en su obtención.
- *usucapión*. Mismo que estaba contemplado para las tierras realengas.
- *composición*. Era una reducción de título por aquellos que usurparan más allá de lo que les debiera pertenecer, de acuerdo a lo que señalaran los cabildos.²⁶ Las comunidades indígenas que carecían de título de propiedad, debían comparecer ante el *juez comisario para ventas y composiciones de tierras y aguas*, con el objeto de regularizar su posesión legal.
- *capitulaciones*. Contratos celebrados entre la Corona y particulares para realizar determinadas empresas, en el que el particular financiaba la

²⁶ GONZÁLEZ, *op. cit.*, pp. 27-31.

empresa a cambio de ciertas prestaciones. Las capitulaciones podían ser de descubrimiento, de exploración o de colonización.

Ahora bien, en cuanto a la propiedad colectiva, existían las siguientes:

- *Las reducciones.* Se formaban pueblos de fundación indígena para instruirlos en la fe católica.

- *El fundo legal.* Se formaron por terrenos disponibles para el asentamiento del pueblo. Inicialmente medían 500 varas hacia los cuatro vientos, aumentándose después mediante Cédula Real hasta a 600 varas.

- *El ejido.* Con fecha 1º de diciembre de 1573, el rey Felipe II, ordenó que donde se hayan formado pueblos y reducciones se facilitara el acceso a aguas, tierras y bosques, entradas, salidas y labranzas, y que contaran con un ejido de una legua de largo, donde los indios pudieran criar sus ganados sin que se mezclaran con los de los españoles. En el caso de los españoles, contaban con ejidos que formados por las tierras que estuvieran a la salida del lugar, comunes a todos los vecinos y sin que se pudieran plantar ni labrar.

Cabe señalar, que el término *ejido* proviene de la palabra latina *exitus*, que significa “salida”, y tenía como finalidad el aprovechamiento común del pueblo. Cuando se hablaba de ejidos a favor de españoles, su objetivo era el aprovechamiento del mismo por parte de la comunidad, contando con una superficie mínima de una legua cuadrada. De aquí corresponde el origen de la palabra “ejido” que actualmente se emplea en derecho agrario.

- *La dehesa.* Se encontraba normalmente a las afueras de los pueblos. Servía para que pastara el ganado únicamente, sin posibilidad para labores de labranza o plantación.

- *Las tierras de repartimiento.* Surge esta modalidad de propiedad colectiva a partir de la Cédula del 19 de febrero de 1560. Se estableció en dicha Cédula que los indios que se fueran a vivir a pueblos nuevos deberían continuar en el goce de las tierras que poseían antes de ser reducidas, constituyéndose en parcialidades indígenas y de comunidad; sin menoscabo de que las parcelas que quedaran vacantes, eran repartidas entre quienes las solicitaban.
- *Los propios.* Los pueblos contaban con terrenos destinados a cubrir el gasto público.²⁷

3. La guerra de independencia

En el México independiente, la tenencia de la tierra giró en torno al antecedente de la colonización, incrementándose aún más las desigualdades y continuando en un segundo plano los derechos sobre la tierra para las comunidades indígenas.

En los lugares poblados, según la tratadista Martha Chávez Padrón, el problema agrario se apreciaba observando una propiedad indígena individual y comunal casi desaparecida y una propiedad que crecía constantemente a favor del clero, de los españoles y sus descendientes; y en los lugares despoblados en muchas ocasiones era de tierra de mala calidad, sin cultivo y sin pobladores.

En el periodo de la Colonia se operó, en forma sistemática, el fenómeno de la concentración de la propiedad, dando lugar a dos tipos de latifundio: el laico y el eclesiástico.

El latifundio laico, individual, se inicia con los primeros repartos de tierra entre los soldados conquistadores, que fueron realizados mediante mercedes reales; luego a través de las capitulaciones, confirmaciones, composiciones, compraventa y remates, aumentando sus propiedades de manera considerable a través del tiempo.

²⁷ *Ibidem*, pp. 27-30.

A través del mayorazgo se perpetuaba el latifundio laico en el hijo mayor, quien recibía la prohibición terminante de disminuirlo y la recomendación de aumentarlo ilimitadamente, acumulándose *ad infinitum*.

De una manera parecida se da el latifundismo eclesiástico. Constaba de los bienes propiedad a manera perpetua a favor de la Iglesia, con la prohibición de enajenarlos a terceros.²⁸

Así pues, la injusta distribución de la tierra, los despojos, así como los sistemas de explotación inhumana durante buena parte de la Colonia, motivaron la lucha por la independencia.

En la lucha de independencia, a Miguel Hidalgo y José María Morelos se les consideró precursores de la Reforma Agraria Mexicana. Dado que, por ejemplo, el cura Miguel Hidalgo decretó devolver las tierras comunales a los pueblos de indios, abolir de la esclavitud y el pago de tributos exigido a los indios.

Se vislumbraron grandes cambios en el sistema agrario mexicano, viéndose por primera vez la restitución de tierras, la distribución equitativa de la riqueza y el combate al latifundismo, asumiéndose el carácter social a la propiedad agraria

El 17 de noviembre de 1810, José María Morelos expidió la orden de Aguacatillo, prohibiendo la esclavitud, el sistema de castas y, ordenando la restitución de tierras, la entrega directa de rentas que produjeran, así como suprimiendo las Cajas de Comunidad.

También, es de especial relevancia que, en la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814 encontramos el antecedente directo del párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución vigente, que en su artículo 26 establecía: *“Nadie puede ser privado de su propiedad sino cuando lo exija la necesidad pública y en ese caso tiene derecho a la justa indemnización.”*²⁹

4. México independiente

²⁸ CHÁVEZ, *op. cit.*, pp. 198-200.

²⁹ LEMUS GARCÍA, Raúl. *Derecho agrario mexicano*, 8ªed, México, Porrúa, 1996, p.113.

Tal como se señaló, durante el periodo de la Colonia, se habían estado dando las concentraciones de tierras entre los realistas y los eclesiásticos, en perjuicio de los pueblos indígenas y comunidades agrarias que trabajaban la tierra, mismos que sufrieron del despojo de éstas. Ya en el México independiente las constituciones de 1824 y 1857, así como las Bases orgánicas de 1836 vieron afectados sus derechos.

En ese mismo sentido, continuaron los abusos hacia las comunidades indígenas, como ejemplo se encuentra la Ley de desamortización de bienes de manos muertas del 25 de junio de 1856, mejor conocida como “Ley Lerdo”.

Se establece en esta ley que gran parte de los obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación es el poco movimiento o circulación de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública, por parte de los grandes terratenientes, entre ellos el clero.

De acuerdo a los primeros dos artículos de dicha ley, todas las fincas rústicas y urbanas que tuvieran o administraren las corporaciones civiles o eclesiásticas debía adjudicarse en propiedad a los arrendatarios o enfiteutas, por el valor correspondiente a la renta o canon pagado, calculado como rédito al 6% anual. Los inmuebles no arrendados se subastarían al mejor postor.³⁰

Se ha de agregar que, si bien los fines originales que motivaron la expedición de la Ley de desamortización eran para recuperar la economía nacional, ello devino en graves afectaciones a las comunidades agrarias.

Dichas afectaciones se derivan de que en su artículo 3º se estableció que:

“...bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en su general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida (...)”

Este artículo fue interpretado en contra de las comunidades agrarias, dado que se les consideró como corporaciones civiles de duración indefinida, que sus

³⁰ *Ibidem*, p.148.

bienes al ser administrados por los ayuntamientos, caían en el dominio de la Ley de Desamortización.

Así también, en su artículo 25 se dictó que:

“...ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces. (...)”

Por último, se destaca lo que señala su artículo 26:

“...todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones, por redención de capitales, nuevas donaciones, u otro título, podrán imponerlas sobre propiedades particulares, o invertir las como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles sin poder por esto adquirir para sí ni administrar ninguna propiedad raíz (...)”

Dando lo anterior como resultado que, se expidiera el reglamento de esta Ley, conocido como el reglamento del 30 de julio de 1856, para que, en perjuicio de las comunidades y parcialidades indígenas, se dictaran una serie de disposiciones para que fuera revertida la propiedad de las tierras que eran de las comunidades a título particular entre sus vecinos.

Pudiéndose señalar en resumen que, si bien la Ley de desamortización suprimió la amortización y le quitó personalidad jurídica al clero político para continuar como terrateniente, se cometió el gran error de no coordinar la desamortización con el fraccionamiento y la fijación de límites de la propiedad rústica. Recrudesciéndose así de manera exponencial el carácter de latifundista que ya tenían los hacendados mexicanos.³¹

La Constitución Política expedida el 5 de febrero de 1857, consagró los siguientes principios en materia de propiedad, en su artículo 27:

³¹ CHÁVEZ, *op. cit.*, pp. 223-229.

“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 deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”.

Pero sí se puede observar que hubo repercusiones para las comunidades indígenas. Pues según Raúl Lemus, de acuerdo a un criterio interpretativo, adoptado para el texto del artículo 27 constitucional, en relación con el artículo 25 del Reglamento de la Ley de 25 de junio de 1856, se les negó personalidad jurídica a las comunidades indígenas. Esto va en relación a que se razonaba que habiendo esa ley decretado la desamortización de los bienes comunales—razón de ser de las comunidades indígenas— en consecuencia, debían considerarse legalmente inexistentes; llevado esto al posterior denuncia de tierras comunales como baldías y el despojo de las mismas a las comunidades indígenas, sin que pudieran defender sus derechos.³²

El Decreto sobre colonización de 1883, mejor conocido como Ley sobre colonización y compañías deslindadoras del 15 de diciembre de 1883, facultó al ejecutivo federal para autorizar a las compañías deslindadoras, para habilitar terrenos baldíos, bajo la condición de medirlos, deslindarlos, fraccionarlos en lotes, valuarlos, describir los terrenos, transportar colonos, así como establecerlos en dichos terrenos. Obteniendo a cambio las compañías deslindadoras hasta la tercera parte de los terrenos que habilitaran, a condición de no enajenar dichos terrenos a extranjeros no autorizados para adquirirlos, así como que no tuvieran extensiones mayores a 2500 hectáreas.³³

³² LEMUS, *op. cit.*, p.152.

³³ GONZÁLEZ, *op. cit.*, pp. 41-42.

Dando lugar esto, a que al deslindar los terrenos no se respetaran los derechos de propiedad de las comunidades, dado que tampoco contaban con personalidad jurídica para defender sus derechos.

5. El porfiriato y la revolución mexicana

La Ley de baldíos del 26 de marzo de 1894, contempla conceptos nuevos sobre la propiedad de la tierra, sobre todo los posteriores a los baldíos, que son principalmente los siguientes:

- baldíos, son los terrenos que no han sido destinados a un uso público por la autoridad competente, ni cedidos a título oneroso o lucrativo a persona física o moral legalmente capaz para adquirirlos.
- demasías, son terrenos poseídos por particulares con título primordial, con un tamaño mayor al inicialmente determinado, bajo la condición de que el exceso se encuentre dentro de los límites señalados en el título.
- excedencias, son terrenos poseídos por particulares durante veinte años o más, más allá de los linderos de los terrenos, pero colindantes a los mismos.³⁴

En cuanto al enfoque agrario, relacionarlo con las injustas apropiaciones de tierra. Este fenómeno continuó a través de los grandes acaparadores de tierras que fueron adueñándose de tierras.

De ahí que la revolución mexicana tuviera carácter campesino, dadas varias causas que le dieron origen al descontento social, tales como: la desigualdad entre clases, el acaparamiento y despojo de tierras, la pobreza, el deterioro en las condiciones de vida, el caciquismo, entre otras causas. Siendo la información anterior a la que nos abocaremos por ser importantes los antecedentes campesinos, en consecuencia, agrarios, para este trabajo de investigación.

³⁴ LEMUS, *op. cit.*, p.178.

Los campesinos al observar los signos de división en las clases sociales dominantes, y del descontento por parte de otros sectores sociales, entre ellos el suyo, y encontrando el apoyo en la sociedad, se dieron cuenta que podían emprender un movimiento revolucionario.

Así se puede explicar el por qué fue efectivo el llamado de Madero en contra del gobierno encabezado por Porfirio Díaz.

La revolución que tuvo lugar entre 1910 y 1920 y sus secuelas en los dos siguientes decenios dio lugar a cambios fundamentales en la historia del país para formar buena parte del siglo XX. La revolución mexicana transformó al Estado en uno menos oligárquico.³⁵

Dando lugar a grandes avances tales como la reforma agraria que surge a raíz de la expedición de la Constitución de 1917, dando lugar a solución a abusos, generalmente relacionados con el problema de la tierra.³⁶

Ahora se pasará a detallar los hechos históricos más importantes de la revolución mexicana, con relación a la evolución de la normatividad agraria a partir a través de este movimiento, es decir, mientras se gestó, y los cambios posteriores a la misma.

Se procederá entonces ahora a detallar el primer plan que detonó propiamente la revolución mexicana que se pregona dado que Francisco I. Madero fue encarcelado por desconocer el gobierno porfirista.

El Plan de San Luis Potosí fue promulgado con fecha 5 de octubre de 1910. Se considera que su contenido es eminentemente político.

No obstante, en el párrafo segundo de la cláusula tercera del Plan se contempla la restitución de las tierras comunales a sus antiguos poseedores, el cual establece de manera expresa:

“...Abusando de la Ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia

³⁵ ÁVILA, Felipe, *Historia breve de la Revolución Mexicana*, 1ª. ed, México, INEHRM, 2015, pp. 13-24.

³⁶ *Ibidem*, pp. 49-53.

*restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declararán sujetas a revisión, disposiciones y fallos, y se exigirá a los que adquirieron de modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también la indemnización de los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a terceras personas antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo*³⁷

El Plan de Ayala fue promulgado el 28 de noviembre de 1911 en la Villa de Ayala y fue publicado el 15 de diciembre del mismo año en “*El Diario del Hogar*”.

Se atribuye según Raúl Lemus García, al profesor Otilio Montaña una activa participación en la creación del Plan de Ayala, así como el apoyo ideológico del general Gildardo Magaña y el licenciado Antonio Díaz Soto y Gama.

En la cláusula sexta del Plan de Ayala se prevé que se restituyan las tierras, montes y aguas, usurpadas al amparo de la justicia venal. Lo cual dio lugar a la Ley del 6 de enero de 1915. También se establece la creación de tribunales especiales, para la aplicación de dichas medidas.

Su cláusula séptima establece la expropiación y el fraccionamiento de los latifundios, con objeto de dotar a los campesinos de fundo legal y ejidos.³⁸

La Ley del 6 de enero de 1915, es la primera ley agraria y tiene el mérito histórico de dar inicio a la restitución y donación de tierras a los pueblos, iniciando el combate al latifundismo.

Esta ley fue expedida en el Puerto de Veracruz por Venustiano Carranza, con antecedente inmediato en el decreto de 12 de diciembre de 1914 aprobado igualmente por Venustiano Carranza, por el cual se había obligado a dictar “*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, leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la situación del peón rural, del obrero, del minero, y en general de las clases proletarias*”.

³⁷ LEMUS, *op. cit.*, p. 186.

³⁸ *Ibidem*, pp. 187-188.

Fue redactada por el abogado poblano Luis Cabrera, y ésta declara nulas las enajenaciones, composiciones, concesiones, apeos y deslindes si ilegalmente se afectaron terrenos comunales de los pueblos; la restitución y dotación como medio para entregar las tierras a los pueblos; se decreta la nulidad de fraccionamientos cuando se encuentre viciada su legalidad; y crea la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias, así como los Comités Ejecutivos.

Con fecha 24 de mayo de 1915, el general Francisco Villa desde la ciudad de León, Guanajuato, expidió la Ley general agraria, misma que contiene bases del sistema agrario.

Las propiedades de gran tamaño que hayan sido fraccionadas deberán declararse de utilidad pública, debiéndose tomar en cuenta los elementos para explotarla y la población para delimitarlas.

Se señala también que, los vecinos de los núcleos indígenas tendrán derecho a parcelas que no sean mayores a 25 hectáreas, pudiendo mantenerse en común los bosques, agostaderos y abrevaderos.

Los gobiernos de los Estados deben pagar la indemnización que se señale para poder ocupar los terrenos expropiados, según lo establezca la ley local correspondiente.

Así también, esta Ley autoriza también la expropiación de las aguas de manantiales y presas.

Por último, se determina que exista un patrimonio familiar, transmisible únicamente por herencia de los titulares de los lotes.

Según Lemus García, la Ley agraria de la Convención de Aguascalientes es el documento del más alto valor ideológico, la cual fue expedida el 25 de octubre de 1915. En esta Ley se encuentran elementos del Plan de Ayala y la Ley agraria del villismo.

Se encuentran disposiciones importantes en sus 35 artículos, viéndose entre las de mayor impacto las siguientes: el primer artículo establece la restitución de terrenos, montes y aguas que hayan sido despojados; el tercer

artículo da capacidad a los pueblos, rancherías y comunidades para poseer y administrar terrenos de común repartimiento y ejidos.

El artículo cuarto es muy importante porque se crea la institución de la pequeña propiedad, basándose en “el derecho indiscutible que asiste a todo mexicano para poseer y cultivar una extensión de terrenos cuyos productos le permitan cubrir sus necesidades y las de su familia.”

El artículo sexto establece la reversión a favor de la Nación los predios rústicos cuyos titulares sean “políticos y financieros que la opinión pública designa con el nombre de Partido Científico”, a gobernadores y cualesquiera funcionarios del Estado que se hayan hecho de propiedades a través de actos fraudulentos o inmorales abusando de su poder, así también haciendo referencia a políticos, empleados públicos y comerciantes, que “formaron fortunas valiéndose de procedimientos delictuosos o al amparo de concesiones notoriamente gravosas al país”.

El artículo noveno crea “tribunales especiales de tierras” para la impartición de Justicia Agraria.

El artículo 19 declara los montes como propiedad de la Nación, para que sean explotados de forma comunal por los pueblos.³⁹

6. Planes revolucionarios que tratan el tema del petróleo

Se encontraba legislado el tema del petróleo, de manera anterior a que se suscitara la Revolución Mexicana en la Ley minera de los Estados Unidos Mexicanos de 1909. Esta Ley fue aprobada por el poder legislativo, a propuesta del presidente Porfirio Díaz el día 25 de noviembre de 1909⁴⁰.

³⁹ *Ibidem*, pp. 194-196.

⁴⁰ VILDÓSOLA FUENZALIDA, Julio. *El Dominio Minero y el Sistema Concesional en América Latina y el Caribe*, 1ª. ed., Santiago de Chile, Latina C.A., 1999, p. 230. [en línea], <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36627/1/3382026V700_es.pdf>, [consulta: 28 julio, 2021].

Ahora bien, pasaremos a abordar los cambios jurídicos llevados al petróleo con los planes revolucionarios:

En el Plan de Ayala, se planeaba restituir a los ciudadanos y pueblos los terrenos, montes y fuentes de recursos naturales que hubieren sido despojados, como se muestra:

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

7a.- En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no són mas dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su condición social ni poder dedicarse á la industria o á la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios á los poderosos propietarios de ellos, á fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan egidos, colonias, fundos legales para pueblos ó campos de sembradura ó de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.⁴¹

En el Plan de Guadalupe que se redactó por vez primera no se encuentra nada referente al tema del petróleo, pero en la adición al Plan de Guadalupe suscrita por Venustiano Carranza con fecha 12 de diciembre de 1914, sí se menciona el revisar la legislación existente en materia de petróleo, como sigue:

“Art. 2° El primer jefe de la revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del

⁴¹ ZAPATA, Emiliano, *Plan de Ayala*, Villa de Ayala, 1911, [en línea]

<<http://www.bibliotecas.tv/zapata/1911/z28nov11.html>>, [consulta: 28 julio, 2021].

país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad de raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial independiente, tanto en la federación como en los estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de reforma; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la constitución de la república, y en general, todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley".⁴²

7. Artículo 27 que nace de la Constitución de 1917

Posterior a los planes comentados en los subtemas anteriores, se pasará a mencionar los puntos importantes de cómo se conformó nuestro artículo 27 constitucional. Al contar la Constitución Política de 1917 con el antecedente directo e inmediato de la revolución mexicana que fue uno de los primeros grandes movimientos sociales del siglo XX.

Como antecedente de ello, es de mencionarse que, al triunfo de la revolución constitucionalista, abanderada por Venustiano Carranza, se convoca el 14 de septiembre de 1916 a un Congreso Constituyente, con la finalidad de restablecer el orden constitucional.

⁴² CARRANZA, Venustiano, *Adiciones al Plan de Guadalupe, Veracruz, 1914*, [en línea], <<http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1914/12/15-diciembre-1914-Adiciones-al-Plan-de-Guadalupe.pdf>>, [consulta: 20 agosto, 2020].

Fue entonces que Venustiano Carranza envía un proyecto de reformas a un Congreso Constituyente, a finales del año de 1916. Dicho proyecto no tuvo un pleno consenso entre los diputados constituyentes, sufriendo entonces diversas modificaciones el mismo.

El Congreso Constituyente para finalizar su instalación llevó a cabo un debate en cuanto al estudio de la creación del artículo 27 de la actual Constitución Política. Dando lugar a que la sesión permanente que correspondía durara desde el día 29 de enero de 1917 y hasta el día 31 de ese mismo mes.⁴³

Cabe remarcar que para la materia agraria existen aspectos fundamentales que surgen a partir de este artículo 27:

- a) En primer lugar, se crea un nuevo concepto de propiedad social, sin menoscabo de lo dictado por el interés público. Dándose lugar a que se recuperara el carácter de propiedad originaria como obligación a cargo del Estado. Así como para establecer los instrumentos jurídicos que permitan evitar el acaparamiento e indebido aprovechamiento de las tierras, ya sea de forma excesiva o insuficiente.
- b) Se extinguieron los latifundios y se reguló la existencia de la mediana propiedad. Se dio lugar también a la creación de la pequeña propiedad individual. De igual forma, se creó la figura de afectación de tierras por causa de utilidad social, junto con la repartición gratuita a núcleos de población desposeídos de tierras.
- c) Se reconoció la posibilidad la expropiación de tierras, siempre y cuando mediara utilidad pública y que se otorgara una indemnización a aquellos que les fueran revertidos sus bienes inmuebles en favor del Estado.⁴⁴

En el sexto y noveno párrafo del artículo 27 en el texto original de la Constitución de 1917 ampara, para el caso de petróleo y de los carburos del hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, mejor conocidos como hidrocarburos, se

⁴³ LEMUS, *op. cit.*, p. 235.

⁴⁴ CHAVEZ, *op. cit.*, pp. 296-299.

dejan de otorgar concesiones y contratos y se vuelven insubsistentes, los que para cuyo efecto se hayan otorgado, como se muestra:

“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, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos del hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicios 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.

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

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

8. Principios rectores de la reforma agraria

El primer párrafo del artículo 27 constitucional, expresa: "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional,

corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

Enuncia que la soberanía del Estado Mexicano sigue residiendo sobre el territorio, sin dejar la propiedad en manos de particulares de manera absoluta, manteniendo a salvo sus derechos.⁴⁵

Debemos considerar que según Andrés Molina Enríquez se obtuvieron conquistas innegables: el reconocimiento de la propiedad social, la reforma agraria, los límites a la expropiación y al interés público y la superposición de los intereses comunes respecto de los individuales.⁴⁶

Un punto a destacar, a pesar de la falta de acuerdos entre los revolucionarios, fue que, en el estado de Morelos, desde septiembre de 1914 se inició con la restitución de tierras y la nacionalización de las haciendas. Se fijaron los límites de los pueblos de Morelos nacionalizando los latifundios, así como preservando sus usos y costumbres.⁴⁷

Es de destacarse otro señalamiento por parte de Andrés Molina Enríquez, con relación a que en el artículo 27 constitucional se vio renacer al derecho de reversión, a favor de los diversos pueblos originarios e indígenas, respecto a la tenencia de la tierra.⁴⁸

Diversos promotores de la reforma energética consideran que se reivindicarían algunos de sus derechos a través de los procedimientos de negociación, el acompañamiento de la PA y el posible posterior seguimiento de estos temas ante tribunales agrarios. Lo cual nos lleva al objeto de estudio del presente trabajo, que versa sobre la participación de los sujetos agrarios en estas decisiones, para que reciban beneficios de las actividades económicas derivadas de la exploración y extracción de petróleo. Así como retomar los problemas ya

⁴⁵ *Ibidem*, p. 238.

⁴⁶ MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, *La revolución agraria en México*, 1ª. ed, México, Instituto nacional de estudios históricos, 1985, p. 501.

⁴⁷ MACGREGOR, Josefina, *Del porfiriato y la revolución: antología*, 1ª. ed, México, El Colegio de México, 2015, pp. 406-407.

⁴⁸ MOLINA, *op. cit.*, p. 456.

existentes que sufren los sujetos agrarios al converger con los sitios de exploración y extracción de petróleo, cuestión que se tratará en el capítulo cuarto de esta tesis. Si es que se han resuelto o no dichos problemas que les aquejan a los sujetos agrarios, así como si se estima debiera mejorarse el seguimiento a la salvaguarda de sus derechos y, por supuesto, que no se vulneren sus derechos durante la toma de decisiones, antes de iniciar o haber iniciado con las actividades económicas relacionadas con el petróleo.⁴⁹

9. La expropiación petrolera

Desde décadas anteriores al año 1938, los trabajadores en la industria del petróleo buscaron mejorar sus condiciones laborales en las empresas extranjeras por distintos medios, dadas las precarias condiciones en que se encontraban los trabajadores de este ramo.

Dando lugar a que fuera creado un sindicato que agrupara los intereses de los trabajadores de diversas compañías, creándose con fecha 16 de agosto de 1935 el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (SUTERM).

Dentro de la labor de dicho sindicato, se formuló un proyecto de contrato denominado “Contrato Colectivo de Aplicación General”, el cual sería el único que de ahora en adelante rigiera las relaciones de los trabajadores con las empresas petroleras y navieras. Tomando en cuenta la reticencia que habían sufrido a que les fueran respetados sus derechos, los trabajadores amenazaron con un emplazamiento a huelga en caso de que las empresas no admitieran implementar con dicho documento. Posteriormente, fue presentada una contrapropuesta que no fue del total agrado de los trabajadores. Fue el 28 de mayo de 1937 que los

⁴⁹ AGUILERA HERNÁNDEZ, Fernando, “La reforma energética en los ejidos y comunidades” en *Estudios Agrarios. Revista de la procuraduría Agraria*, Número 63, Procuraduría Agraria, México, 2018, [en línea], <http://www.pa.gob.mx/publica/rev_63/La%20reforma%20energética%20en%20los%20ejidos%20y%20comunidades.pdf>, [consulta: 28 de julio, 2021].

trabajadores declararon la huelga que duró doce días, misma que fue declarada de legal por la Junta de Conciliación y Arbitraje.

La Junta de Conciliación y Arbitraje decidió conocer del conflicto, ordenó el regreso de los trabajadores a sus labores y que las empresas presentaran sus libros de contabilidad para que una comisión de peritos determinara si contaban o no con la capacidad suficiente para satisfacer las demandas de los trabajadores.

Dentro de las cuarenta conclusiones que presentó la Comisión se señalan dos de las más importantes de las que detalla Ortega Lomelí: 1) las utilidades de las empresas que operan en México, eran considerablemente mayores que las que operaban en Estados Unidos y 2) las compañías petroleras demandadas habían obtenido en los años de 1934 a 1936 utilidades muy altas con las cuales se podrían atender las demandas de los trabajadores.

Derivado de lo anterior, la Junta dio a conocer su fallo en diciembre de 1937, apegado a las conclusiones del informe de los peritos. La Suprema Corte de Justicia atrajo el asunto y emitió sentencia otorgando validez jurídica a la resolución de la Junta. Ante nuevos intentos judiciales sin éxito de las empresas y la rebeldía en el cumplimiento a la sentencia, el presidente Lázaro Cárdenas decretó el 18 de marzo la expropiación de los bienes de las empresas petroleras. Ello llevó a que se cancelara el régimen de concesiones existente en el año de 1940. Dicho decreto tuvo el alcance de expropiar las concesiones que tenían vigentes las compañías extranjeras, así como todos sus bienes inmuebles.

El presidente Cárdenas enfrentó una situación económica muy complicada. Se dio el boicot a la industria del petróleo en México y, existió presión del sindicato principalmente exigiendo el cumplimiento de las peticiones económicas reconocidas por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Para solucionar el conflicto, el gobierno mexicano intentó lograr un arreglo de colaboración entre los intereses americanos e ingleses. Así también, se llevaron a cabo otras varias reuniones con el representante de las compañías petroleras extranjeras en México conducidas por el presidente Cárdenas.⁵⁰

⁵⁰ ORTEGA LOMELÍN, Roberto. *El petróleo en México: una industria secuestrada*, Ciudad de México, Porrúa, UNAM, 2012, pp. 68-72.

Resulta de gran importancia este periodo histórico, pues da origen a la administración del petróleo más cercana a como se conoce actualmente, sin menoscabo de los cambios sufridos a través de la reforma energética. Ya que, con esa nueva configuración, adquirieron mayor importancia los actores sociales emanados de la industria del petróleo.

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO REFERENCIAL

1. Implicaciones de la reforma energética en materia agraria

Dentro de este subtítulo, se llevará a cabo el estudio de una de las partes más importantes de este trabajo de investigación, ya que se tiene por objetivo establecer los elementos normativos que entrelazan a la materia agraria con la materia energética. Es decir, corresponde al punto de convergencia que existe entre el marco normativo que rige la exploración y extracción del petróleo y, la materia agraria. Así como se podrá observar que existe regulación específica en la normatividad del ramo energético para la afectación de bienes, derechos y terrenos de sujetos agrarios, al llevar a cabo las actividades del mismo.

1.1. Regulación constitucional

De primer nivel, cabe analizar la reforma energética en el ámbito constitucional. Ello, de acuerdo con los puntos más importantes del *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía*, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 20 de diciembre de 2013.

a. Artículo 25

- El sector público tiene a su cargo las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 párrafo cuarto constitucional, manteniendo el Gobierno Federal la propiedad y control de organismos y empresas productivas del Estado.
- En términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 el sector público lleva a cabo la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, el

servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos.

- Resulta también de especial interés a la materia agraria la reforma energética el párrafo sexto del artículo en mención, dado que se establece el apoyo e impulso a empresas del sector social de la economía, promoviendo la conservación de los recursos productivos y el medio ambiente.

Si bien no se abordó en la reforma energética, es decir no se reformó a través del Decreto en mención, no debe dejarse de lado que, en el párrafo séptimo siguiente, se encuentra el nexo con lo señalado en el párrafo anterior, dado que una empresa del sector social entra dentro de los supuestos jurídicos que enmarcan a los sujetos agrarios, en específico ejidos y comunidades.

b. Artículo 27

- Se establece en el artículo 27 que el petróleo e hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo son propiedad de la Nación inalienable e imprescriptible.
- En cuanto al petróleo e hidrocarburos, no se otorgan concesiones, como tal. Para recibir ingresos el Estado, en seguimiento de dichos fines, otorga asignaciones y contratos, dependiendo del caso concreto, para llevar a cabo las actividades de exploración y extracción.
- La explotación, uso y aprovechamiento de recursos se lleva a cabo mediante concesiones otorgadas mediante concesiones, salvo por lo dispuesto en el régimen especial que rige por su parte las actividades de radiodifusión y telecomunicaciones, el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

- Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de minerales y sustancias tratados en el párrafo cuarto de este artículo deben regular la ejecución y comprobación de que se efectúen, sin importar la fecha de otorgamiento de cada concesión de que se trate.
- Respecto del sistema eléctrico nacional corresponde a la Nación su planeación y control, sin darse lugar a concesiones, pudiendo para determinados servicios relacionados al mismo otorgar contratos a particulares.

c. Artículo 28

- En el párrafo cuarto del Artículo 28 se reafirma que la exploración y extracción de petróleo y gas natural, así como la planeación y control del sistema eléctrico nacional son actividades estratégicas para el país, sin constituirse en monopolios, en ese sentido manteniéndose la prohibición de otorgar concesiones para la explotación de hidrocarburos de la Nación y para el caso del sector eléctrico.
- Para su mejor organización y consecuente delegación de facultades, el Poder Ejecutivo cuenta con órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, ello señalado en el párrafo octavo del artículo en análisis.

1.2. Leyes secundarias

a. Ley agraria

La LA vigente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 26 de febrero de 1992.

Tiene su antecedente directo en la Ley federal de reforma agraria, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971.

Cabe aclarar que en los capítulos anteriores I y II ya se realizó el análisis de los sujetos agrarios, mismos que se encuentran definidos en su sentido amplio en el artículo 1 del RIPA. A la fecha, a su vez son reconocidos en la LA vigente, por cuanto hace a los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y avecindados.

Como se muestra en lo antes expuesto en este Capítulo con relación al contenido correlativo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a la materia energética y en específico en cuanto a su exploración y explotación, en relación con lo que versa sobre la tenencia de tierras, se halla un impacto en la materia agraria.

Se pueden apreciar puntos de convergencia entre las comunidades agrarias y las zonas de exploración de petróleo, dándose implicaciones de la materia energética en la LA y, por consecuencia, en los sujetos agrarios.

En específico, el caso más común que podría llegar a abordarse es en el cual se requiera llevar a cabo el establecimiento de una servidumbre legal, con la finalidad de que el Estado puede explotar, transmitir o distribuir adecuadamente un recurso de naturaleza energética.

En adición a lo anterior, al llevarse a cabo labores de explotación y exploración de recursos naturales, o bien, transmisión y distribución de energía eléctrica, los sujetos agrarios encuentran protección a sus derechos en la PA, en concordancia en lo que se señalará más adelante respecto de las leyes secundarias relacionadas con la materia energética, para defender los derechos de que son titulares sobre sus tierras, los sujetos agrarios, como se muestra. (Artículo 136 de la LA)

b. Ley de la industria eléctrica

En primer lugar, cabe señalar que tiene como antecedente la Ley de la industria eléctrica (LIE), que en algún momento los procesos energéticos en México fueron llevados a cabo por particulares. Luego, el 4 de mayo de 1932, en la sección de la

Secretaría de Economía Nacional del Diario de la Federación, se autorizó al Ejecutivo Federal la creación de la Comisión Federal de Electricidad, misma que se presidía por el secretario de Economía Nacional y siete miembros adicionales, que regulaban actividades del sector eléctrico.

Posteriormente, el 20 de enero de 1934 se cambió el número de miembros a seis y se decretó que:

“La Comisión tenga por objeto organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, basado en principios técnicos y económicos, sin propósito de lucro y con la finalidad de obtener con un costo mínimo, el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales”⁵¹

Luego, el 11 de febrero de 1934 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la industria eléctrica (no debe confundirse con la norma vigente), misma que tenía por objeto: *“regular la generación de energía eléctrica, su transformación, distribución, exportación, importación, compraventa, utilización y consumo, a efecto de obtener su mejor aprovechamiento en beneficio de la colectividad”*. Después, el 28 de agosto de 1940 se estableció una regulación para concesiones y permisos.

Como la inversión privada no se centraba en electrificar al país, salvo a las áreas urbanas rentables económicamente hablando, fue entonces que se adicionó el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de Federación con fecha 29 de diciembre de 1960, mediante la creación de organismos autorregulados.

Dada la evolución en la tecnología y el mercado energético, se previó la creación de un órgano regulador.

⁵¹ Decreto que autoriza al Ejecutivo Federal para constituir la Comisión Federal de Electricidad, 1934 [en línea],

<http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4497677&fecha=20/01/1934&cod_diario=191202>, [consulta: 25 de noviembre, 2019]

En ese sentido, el 23 de diciembre de 1992, se creó la Ley del servicio público de energía eléctrica, con el objeto que en la misma se señala que es:

Para una mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de competencia de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) en materia de regulación de energía, el Ejecutivo Federal dispondrá de la constitución de una Comisión Reguladora...”

Ese fue el momento del surgimiento de los órganos reguladores en México. Fue creada entonces la Comisión Reguladora de Energía, para facilitar las relaciones entre productores privados y la empresa estatal Comisión Federal de Electricidad.

Debe considerarse que, las empresas productivas del Estado, tales como la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos cuentan con un régimen jurídico diferente al de las entidades paraestatales, siguiendo el nuevo precepto promulgado en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo antes la calidad de organismos descentralizados, no así en la actualidad. Su presupuesto es autónomo, no dependiendo totalmente del otorgado a la administración central, teniendo la obligación de llevar un balance financiero .

Es así que de acuerdo al artículo Tercero transitorio, del decreto de ley publicado el día 11 de agosto de 2014, se transformó en una empresa productiva del Estado, conservando su personalidad jurídica, así como la titularidad sobre todos los bienes, derechos y obligaciones que le correspondían con anterioridad, salvo los dispuestos ahora en la LIE actual.

El artículo 1 de la LIE define a este ordenamiento como regulador de la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, así como también se señalan los objetivos que debe perseguir la industria eléctrica en el marco de esta reforma energética constitucional.

Por su parte, el artículo 2 de la mencionada Ley, hace referencia a qué debe comprender la industria eléctrica, así como sus áreas estratégicas. En su primer párrafo se encuentran las actividades que comprenden la industria

eléctrica. Asimismo, se señala en el mismo que el Estado mantiene su titularidad sobre la mayor parte de las actividades mencionadas tales como la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica. Se entiende por exclusión de lo señalado, que en la comercialización y la operación del Mercado Eléctrico Mayorista, pueden participar particulares.

Posteriormente, en su artículo 4, se muestra que se mantiene el monopolio relativo a la operación del Sistema Eléctrico Nacional para el Estado mexicano, únicamente en lo relativo al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

Luego entonces, de acuerdo al artículo 45 de la Ley en cita, ahora se encuentra permitido a los particulares llevar a cabo actividades de comercialización en la industria eléctrica de nuestro país.

En el mismo tenor que se ha mencionado el hecho de que las actividades del sector eléctrico son de utilidad pública y con carácter estratégico, la Ley contempla que se constituyan servidumbres legales para ocupar o afectar superficialmente para prestar el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, así como para la construcción de plantas de generación de energía eléctrica, en cuyos casos se requiera de una ubicación específica.

Así también se menciona que las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica tienen prevalencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas, por considerarse de interés social.

De manera parecida a como se aborda en la Ley de hidrocarburos (LH), la LIE en su artículo 73 establece que la contraprestación por el uso y ocupación superficial puede ser acordada entre propietarios o titulares de bienes o derechos, incluyéndose derechos reales, ejidales o comunales, así como que deben preservarse en particular los derechos de las comunidades indígenas.

Dicha contraprestación se negocia expresándolo por escrito el interesado al propietario o titular del terreno, bien o derecho en cuestión, a fin de poder llevar a cabo los actos de dominio que al efecto considere necesarios, mostrando el plan

a llevarse a cabo, así como las consecuencias y afectaciones que ello pueda traer consigo. De cualquier manera, debe de hacerse del conocimiento de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano dicha solicitud. Así también debe seguirse los lineamientos y modelos de contratos emitidos por esta misma secretaría (artículo 74).

En caso de involucrarse terrenos, bienes o derechos sujetos a regímenes previstos en la LA, el ejido, los ejidatarios, comunidades o comuneros pueden solicitar asesoría y representación de la PA para las negociaciones. (artículo 75)

A su vez, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano debe informar a aquellos interesados en ejecutar proyectos de infraestructura en la industria eléctrica sobre la presencia de grupos vulnerables en los sitios en que vayan a llevar a cabo sus actividades. (artículo 118)

En ese mismo sentido, se contempla que a primera vista se lleven a cabo procedimientos de consulta, así como estudios de impacto social para la puesta en inicio de proyectos donde habiten grupos vulnerables o de indígenas, así como las acciones a llevarse a cabo para mitigar los impactos sociales negativos que pudieran suscitarse. (artículo 120)

c. Ley de hidrocarburos

La LH tiene sus antecedentes en las siguientes leyes abrogadas: la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1958 y el Reglamento de la Ley minera en materia de gas asociado a los yacimientos de carbón mineral publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2008.

En el primer párrafo del artículo 1 de la LH se delimita su carácter de reglamentaria en sus artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto de la Carta Magna.

En el segundo párrafo del artículo 1 de la LH se recalca el carácter de los hidrocarburos como propiedad directa, inalienable e imprescriptible para la

Nación, mismo que se encuentra como piedra angular en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los últimos dos párrafos del artículo antes mencionado, se detalla el carácter que revisten los yacimientos transfronterizos.

Las actividades reguladas por la LH, se encuentran, en su artículo 2, entre las cuales se encuentran contempladas, la exploración y extracción de hidrocarburos, actividades materia del presente trabajo de investigación.

Por su parte, en el artículo 5 de la LH se establece que las actividades de exploración y extracción se consieran estratégicas, llevándose a cabo por el Estado, a través de asignatarios y contratistas.

En los artículos 5 y 6 de la LH, se encuentran descritas las actividades de reconocimiento y exploración superficial que pueden llevarse a cabo por Petróleos Mexicanos, cualquier otra empresa productiva del Estado o entidad paraestatal, y/o por cualquier persona. Luego continúa señalando que se requiere una autorización o permiso, diferente a lo que señalan las actividades del primer párrafo, por poderse llevar a cabo directamente por diferentes sujetos.

En este mismo tenor, en el artículo 15 se señala solo se otorgan por parte del Estado mexicano, por conducto de la Comisión Nacional de Hidrocarburos los contratos de exploración y extracción por licitación.

En el artículo 19 de la citada Ley, se encuentran los requisitos mínimos que deben contener los contratos para la exploración y extracción, mismos que son:

“Artículo 19.- Los Contratos para la Exploración y Extracción deberán contar, al menos, con cláusulas sobre:

I. La definición del Área Contractual;

II. Los planes de Exploración y de desarrollo para la Extracción, incluyendo el plazo para su presentación;

III. El programa mínimo de trabajo y de inversión, en su caso;

IV. Las obligaciones del Contratista, incluyendo los términos económicos y fiscales;

V. La vigencia, así como las condiciones para su prórroga;

VI. La adquisición de garantías y seguros;

- VII. La existencia de un sistema de auditorías externas para supervisar la efectiva recuperación, en su caso, de los costos incurridos y demás contabilidad involucrada en la operación del contrato;*
- VIII. Las causales de terminación del contrato, incluyendo la terminación anticipada y la rescisión administrativa;*
- IX. Las obligaciones de transparencia que posibiliten el acceso a la información derivada de los contratos, incluyendo la divulgación de las contraprestaciones, contribuciones y pagos que se prevean en el propio contrato;*
- X. El porcentaje mínimo de contenido nacional;*
- XI. Las condiciones y los mecanismos para la reducción o devolución del Área Contractual;*
- XII. La solución de controversias, incluyendo los medios alternativos de solución de conflictos;*
- XIII. Las penas aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales;*
- XIV. La responsabilidad del Contratista y del operador conforme a las mejores prácticas internacionales. En caso de accidente, no se limitará la responsabilidad del Contratista u operador si se comprueba dolo o culpa por parte de éstos, y*
- XV. La observancia de mejores prácticas internacionales para la operación en el Área Contractual.”*

En este apartado, podría entenderse en las fracciones IX, XII y XIV, que se busca proteger y beneficiar a los sujetos agrarios, es decir, 1) la derrama económica local que pueda producir el desarrollo de la actividad, 2) la solución de controversias, debiéndose entender tanto para la ejecución del contrato, como frente a terceros, 3) así como la inclusión de que debe cumplirse con las mejores prácticas internacionales. No siendo mencionado de manera directa sino mencionándose los beneficios y protección a terceros que se ha de brindar, a partir de la suscripción de estos contratos.

En el artículo 100 de la LH, se establece que la contraprestación por el uso y ocupación superficial puede ser acordada entre propietarios o titulares de bienes o derechos, incluyéndose derechos reales, ejidales o comunales, así como que deben preservarse en particular los derechos de las comunidades indígenas.

La contraprestación se negocia expresándolo por escrito el interesado al propietario o titular del terreno, bien o derecho en cuestión, a fin de poder llevar a

cabo los actos de dominio que al efecto considere necesarios, mostrando el plan a llevarse a cabo, así como las consecuencias y afectaciones que ello pueda traer consigo. De cualquier manera, debe de hacerse del conocimiento de la Secretaría de Energía y de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano dicha solicitud. Así también debe seguirse los lineamientos y modelos de contratos emitidos por esas secretarías. (artículo 101)

Así también, en caso de involucrarse terrenos, bienes o derechos sujetos a regímenes previstos en la LA, el ejido, los ejidatarios, comunidades o comuneros pueden solicitar asesoría y representación de la PA para las negociaciones. (artículo 102)

En particular, en el caso de la LH, se encuentra contemplado en su artículo 105 que el acuerdo que se alcance entre las partes debe ser presentado por el asignatario o contratista para que sea validado, en su caso, por el juez de distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente, mismos que deben verificar que se hayan cumplido con las formalidades exigidas en la LH y la LA. Existiendo la posibilidad de inconformarse mediante juicio de amparo.

De no existir un acuerdo, el asignatario o contratista puede promover ante el juez de distrito en materia civil o tribunal unitario agrario competente la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos, o bien, solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano una mediación sobre las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos, así como la contraprestación que corresponda (artículos 106 y 107)

El artículo 109 de la LH define a la servidumbre legal de hidrocarburos, misma que se puede decretar vía jurisdiccional o administrativa como el “*derecho de tránsito de personas; el de transporte, conducción y almacenamiento de materiales para la construcción, vehículos, maquinaria y bienes de todo tipo; el de construcción, instalación o mantenimiento de la infraestructura o realización de obras y trabajos necesarios para el adecuado desarrollo y vigilancia de las actividades amparadas por virtud de un Contrato o Asignación, así como todos aquéllos que sean necesarios para tal fin.*”

La contraprestación que se pacte al constituir la servidumbre legal de hidrocarburos, debe determinarse con base en las propuestas formuladas durante el proceso de mediación detallado en el artículo 107 de la LH. (artículo 110)

En el artículo 112, se apunta la obligación al asignatario o contratista de entregar a la Comisión Nacional de Hidrocarburos una copia de los documentos en los que consten los acuerdos alcanzados.

El artículo 114 prevé la prohibición a los asignatarios y contratistas de influir indebida, abusiva o discriminatoriamente en lo que decidan los titulares de derechos y/o propietarios en el curso de las negociaciones.

Por otra parte, la regulación sobre el impacto social se encuentra en el capítulo V de la LH, así como en cuanto a las medidas que deben tomarse para salvaguardar los derechos de comunidades y pueblos. Siendo así que, se establece que previo a llevarse a cabo cualquier proyecto deben realizarse consultas a pueblos y comunidades y pueblos indígenas. (artículo 118)

Antes de que se otorgue una asignación o que se publique una convocatoria para la licitación de un contrato para la exploración y extracción, la Secretaría de Energía debe encabezar un estudio de impacto social respecto del área objeto de la asignación o contrato. Asimismo, se contempla que a primera vista se lleven a cabo procedimientos de consulta, así como estudios de impacto social para la puesta en inicio de proyectos donde habiten grupos vulnerables o de indígenas, así como las acciones a llevarse a cabo para mitigar los impactos sociales negativos que pudieran suscitarse. (artículo 119)

Así también, para tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de hidrocarburos, la Secretaría de Energía debe llevar a cabo los procedimientos de consulta previa, libre e informada. (artículo 120)

Por último, los interesados en obtener un permiso o autorización para desarrollar proyectos en materia de hidrocarburos, así como los asignatarios o contratistas, deben presentar a la Secretaría de Energía una evaluación de

impacto social que debe contener señalados los posibles impactos sociales que se deriven de sus actividades a llevar a cabo. Debiendo en consecuencia la Secretaría de Energía emitir la resolución y recomendaciones al respecto. Dicha resolución, a su vez, debe ser presentada por los asignatarios, permisionarios y contratistas para efectos de la autorización ambiental correspondiente. (artículo 121)

d. El petróleo a la luz del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte entró en vigor el 1 de enero de 1994. A su vez, el 30 de septiembre de 2018, fue anunciado el acuerdo para reemplazarlo por el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

En el Capítulo 8 del mismo se pueden advertir dos pequeñas partes:

1. Los Estados Partes confirman que se respeta la soberanía y el derecho soberano para regular los aspectos del capítulo en sus respectivas Constituciones y derecho interno.
2. En el caso de México, los demás Estados Partes reconocen que México: a) se reserva su derecho soberano a reformar su derecho interno y Constitución y b) México tiene el dominio directo y la propiedad inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos en el subsuelo del territorio nacional, incluida la plataforma continental y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, de conformidad con la CPEUM.

Lo anterior, sin menoscabo de que en el Capítulo 24 del mismo Tratado existen obligaciones de promover la calidad del aire y el evitar los desechos plásticos.

e. Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos

Los Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos (Lineamientos del proceso de mediación) fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2015, por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Se derivan de la reforma energética constitucional publicada a su vez el 20 de diciembre de 2013.

A su vez encuentra relación directa con la LH, la cual establece que los asignatarios o contratistas pueden solicitar a la Secretaría una mediación que verse sobre las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos así como la contraprestación que corresponda⁵².

Luego, el 31 de octubre de 2014, fecha con que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, en el Reglamento de la ley de hidrocarburos dispuso sus artículos 76 y Transitorio Décimo Segundo, que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, emitiría los Lineamientos que regularan los procesos de mediación a que se refiere la fracción II del artículo 106 de la LH.⁵³

Los principios rectores de toda mediación, deben ser: voluntariedad, confidencialidad, imparcialidad, equidad, legalidad, honestidad, flexibilidad y oralidad. (artículo 4)

Dicha mediación es un proceso progresivo, en el cual una vez que se alcanza un Acuerdo y se reconoce por las partes es irreversible. (artículo 6)

Debe iniciar previa solicitud del asignatario o contratista, de no haberse llegado a un acuerdo durante la negociación, habiendo pasado 180 días

⁵² *Vid.* Lineamientos del proceso de mediación [en línea],

<http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5396528&fecha=12/06/2015>, [consulta: 15 de diciembre, 2020].

⁵³ *Idem*

naturales, a partir de que se notifique el propietario o titular del terreno, bien o derecho en que consista. (artículo 7)

Una vez que se haya convocado a las partes, se cuenta con una etapa preparatoria, que se conforma de dos fases, las cuales son de: inducción, para acercar a las partes a la mediación y darles orientación jurídica y, de información, para que los asignatarios y contratistas expongan su proyecto a propietarios y/o titulares de bienes o derechos. Pudiendo exponer lo que a su derecho convenga estos últimos, y recibiendo asesoría únicamente por parte de los organismos, dependencias e instituciones, no así por parte de los asignatarios y contratistas. (artículo 11)

En la siguiente etapa se denomina “Diálogos”, el mediador debe conducir el proceso a través de sesiones en las que formule preguntas a las partes para identificar la situación y las formas o modalidades posibles para la adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos. Luego, una vez que se revise lo pertinente a los avalúos corresponde que proponga el monto de la contraprestación a pagarse a quienes se les vaya afectar sus terrenos, bienes o derechos. (artículo 13)

Posteriormente, el mediador debe notificar personalmente a las partes la propuesta de contraprestación, para que en 30 días naturales manifiesten su conformidad. Una vez que haya sido manifestada la conformidad por las partes, el mediador debe convocarlas para suscribir el acuerdo. (artículo 14)

No debe omitirse señalar que, la mediación no debe durar más allá de 120 días naturales. De ser lo contrario, podrá solicitar el apoyo de los gobiernos federal, estatal o municipal para ello. (artículo 16)

1.3. Contexto actual de la reforma energética

Al momento de la elaboración de este capítulo, recientemente se llevó a cabo una modificación a la LIE, que privilegia la producción de energía por parte de las plantas de la Comisión Federal de Electricidad, dejando en segundo lugar a

las centrales de empresas privadas. Desglosado de la siguiente manera: 1) en primer lugar se obtendría energía por parte de las plantas hidroeléctricas, 2) luego de las demás centrales de producción, 3) posteriormente por los productores independientes de energía y, 4) en último término, a las plantas productoras de energías renovables y ciclo combinado.⁵⁴

Así también, se llevó a cabo una modificación a la LH, en lo referente al otorgamiento de permisos a Petróleos Mexicanos, a otras empresas productivas del Estado y a particulares. Debiéndose comprobar que se cuenta con los diseños de instalaciones o equipos, condiciones adecuadas y capacidad de almacenamiento. Se busca privilegiar a Petróleos Mexicanos y garantizar que se lleve conforme a lo establecido en la LH, aún en perjuicio de los procesos preexistentes surgidos a partir de la llamada reforma energética.⁵⁵

Por otra parte, se ha visto la posibilidad de revertir la reforma energética en estudio, sin haber claridad en cuanto a los alcances de llevarlo a cabo. De considerar que no sea viable con el marco jurídico actual “conservar la soberanía económica”, se ha planteado mantener un equilibrio en la producción materialmente hablando entre los particulares y las empresas productivas del Estado.

En ese mismo tenor, se ha comentado la posibilidad de auditar los contratos vigentes, tal es el caso de la Iberdrola, que se ha considerado en un futuro revisar los contratos que se encuentra prestando actualmente ante la Comisión Federal de Electricidad.⁵⁶

⁵⁴ LIE, 2021, Artículos 3, 4, 12, 26, 35, 53, 101, 108 y 126.

⁵⁵ LH, 2021, Artículos 51, 53, 56, 57, 59 *bis*, 86.

⁵⁶ MORALES, Alberto, “AMLO irá contra Reforma Energética de Peña, si no se rescata a Pemex y CFE”, en *El Universal*, 24 de septiembre, 2020, [en línea]

<<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-sin-rescate-pemex-y-cfe-va-contra-reforma-energetica-de-e-pn>>, [consulta: 24 de septiembre, 2020].

CAPÍTULO CUARTO

IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LOS SUJETOS AGRARIOS COMO ACTORES SOCIALES EN LA EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN DEL PETRÓLEO

1. Los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos en la participación activa de los sujetos agrarios

A lo largo de este subtema, se llevará a cabo un análisis de los elementos más importantes que resultan al momento de suscribirse los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos, en relación con los sujetos agrarios. Ya que el analizar la ejecución de dichos contratos nos permite ver sus efectos en la vida de los sujetos agrarios.

En primer lugar, se hará una explicación más amplia respecto a los derechos de paso, lo cual contiene dos aspectos a su vez: la solución de controversias y el establecimiento de la servidumbre legal de hidrocarburos.

En segundo lugar, ha de hacerse mención de las facultades y el reto a su vez que representa para la PA, con relación a los sitios de exploración y extracción de petróleo ya existentes, así como con un panorama hacia el futuro.

De manera posterior, se revisarán ejemplos de sitios en que se llevan a cabo el objeto de los contratos antes señalados. De manera que se pueda delimitar las acciones a tomar en el futuro, así como las implicaciones sociales y jurídicas que tiene la ejecución de dichos contratos.

1.1 Los derechos de paso. Uso y ocupación superficial

La LH en su artículo 100 establece la negociación y acuerdo en las relaciones contractuales entre propietarios o titulares de terrenos, bienes o derechos y los asignatarios o contratistas sobre, bienes o derechos, incluyendo derechos reales,

ejidales o comunales, en cuanto a su contraprestación, términos y condiciones para el uso, goce o afectación de los mismos.

Por otra parte, se establece en el artículo 109 de la LH, el uso y ocupación superficial, los cuales se constituyen en servidumbres legales de hidrocarburos, se pueden decretar por vía jurisdiccional o administrativa.

Dicha servidumbre legal de hidrocarburos comprende el derecho de tránsito de personas; de transporte, conducción y almacenamiento de materiales para la construcción, vehículos, maquinaria y bienes de todo tipo; el de construcción, instalación o mantenimiento de infraestructura o realización de obras y trabajos tendientes para poder llevar a cabo el objeto del contrato o asignación en cuestión.

Así también, en el artículo 102 de la LH se encuentra determinado un procedimiento especial para los asignatarios o contratistas que ejecuten un contrato en el cual haya involucrados terrenos, bienes o derechos relativos a regímenes de propiedad previstos en la LA. En este mismo artículo, se concede la opción de solicitar la asesoría y, en su caso, la representación de la PA para sujetos agrarios.

En la fracción II del mismo artículo 102 de la LH se señala que deben sujetarse las autorizaciones para uso, goce o afectación, de acuerdo a las formalidades previstas en las asambleas ejidales.

Siendo así que, se expondrán algunos elementos importantes sobre el procedimiento para llevar a cabo las negociaciones, de acuerdo a lo establecido en el Capítulo IV del Título Cuarto de la LH:

1. En la fracción I del artículo 101 se señala que el asignatario o contratista tiene que informar por escrito al propietario o titular del terreno, bien o derecho de que se trate, su interés de usar, gozar o afectar, o en su caso adquirir tales terrenos. En diversas fracciones se señala debe notificarse de ello a la Secretaría de Energía, y a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

2. Por su parte, en el artículo 105 se contempla que si las partes antes llegan a un acuerdo durante las negociaciones, en cualquier tiempo, el asignatario o contratista debe presentar ante el juez de distrito en materia civil o el Tribunal Unitario Agrario competente, para que sea validado y se le otorgue el carácter de cosa juzgada.
3. De acuerdo al artículo 106, en caso de que no se llegue a un acuerdo entre las partes, pasados 180 días naturales contados a partir de haberse notificado lo que señala la fracción I del artículo 101 de la LH, se puede: a) promover ante el juez de distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente la constitución de la servidumbre, o bien b) solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano una mediación para establecer las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos, así como la contraprestación que corresponda.
4. De acuerdo con el artículo 108, si contados 30 días naturales contados a partir de que haya sugerido la contraprestación y las partes no hayan llegado a un acuerdo, la Secretaría de Energía, podrá solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano que sea iniciado el trámite para constituir una servidumbre legal de hidrocarburos por la vía administrativa ante el Ejecutivo Federal.

1.2 Un nuevo reto

Es de vital importancia en la presente investigación evaluar el panorama actual que guardan los espacios agrarios, en convergencia con los sitios en que se llevan a cabo labores de exploración y extracción de petróleo. Se debe de partir, tomando como base aquello que se mostró en el capítulo anterior, de que existen procesos delimitados para evaluar el impacto social y llevar a cabo mesas de negociación para las labores de exploración y extracción en el marco legal en materia de hidrocarburos.

No obstante lo anterior, el alcance que se busca obtener en estos trabajos es mayor. En cuanto a que, como lo indica el título de esta obra, no trae consigo por *intrinsicis* hacer un resumen de la reforma energética y sus avances únicamente. Sino que, la verdadera intención es evaluar la efectividad de los estudios de impacto social y de las mesas de negociación sostenidas. A fin de garantizar que en todo momento haya resultado beneficiosa la reforma energética para todos los actores sociales: Estado y sus instituciones, el pueblo mexicano, y los sujetos agrarios.

No hay que perder de vista que la LA vigente, en su artículo 136, faculta a la PA para asesorar para relaciones con terceros a los sujetos agrarios y apoyar en la defensa y conciliación de intereses.

En concordancia con lo antes señalado, el artículo 102 de la LH establece que cuando se involucren terrenos, bienes o derechos sujetos a los regímenes previstos en la LA, se debe observar que: *“el ejido, los ejidatarios, comunidades o comuneros puedan solicitar la asesoría y, de ser necesaria, la representación de la Procuraduría Agraria en las negociaciones”*.

De manera general y dada su función social, la PA debe actuar de oficio o a petición de parte en la defensa de los derechos de aquellos que se consideran reconocidos con derechos en calidad de sujetos agrarios, así como de las organizaciones en torno a los fundos agrarios, frente a la voracidad de otros agentes con mayor poder político o económico, como lo pueden ser el Estado y las empresas privadas.

Para que resulten más claros los procesos deben armonizarse los cuerpos normativos ya que, como se observó en el estudio de la LA y las leyes secundarias de la normatividad energética, no resultan claros en conjunto. Dando lugar a incongruencias tales como, que en las asambleas ejidales y comunitarias se encuentran formalidades requeridas para llevar a cabo actos que no tienen concordancia con las formalidades establecidas por su parte, por ejemplo en la LH y la LIE en lo referente al uso y ocupación superficial. Que va de la mano también ello, con que en muchos casos los registros agrarios se encuentran

desactualizados, o bien, con una serie de imprecisiones que dificultan cualquier trámite relacionado con los mismos. Que para ello también podría resultar de apoyo la PA, en favor de llegar a un consenso en la armonización normativa y, la organización y reordenamiento de la información existente de los sujetos agrarios.

Para detectar los principales inconvenientes que pudieran darse en las ocupaciones temporales donde se ubican comunidades agrarias o bien sujetos que se encuentren en alguno de los supuestos enmarcados dentro de la LA, se estableció un resumen de los estudios de impacto social y de las mesas de negociación, que se han llevado a cabo en los poblados objeto de estudio donde se han realizado labores relacionadas con el petróleo, como consecuencia de la reforma energética.

A continuación se hará el señalamiento de casos puntuales en los cuales se llevaron a cabo estudios, o bien dictámenes de evaluación de impacto social. Siendo así que se señalarán tal como se encuentra en dichos estudios los impactos sociales negativos y las soluciones planteadas en cada estudio, de manera previa a que se lleven las actividades materia de los contratos.

1.3 Ejemplos de contratos en relación con los actores sociales

Es de vital importancia analizar los efectos de la ejecución de contratos para las actividades de exploración y extracción en los espacios en que habitan los sujetos agrarios individuales y colectivos, para así poder atender la salvaguarda y mejora de los derechos ha atenderse, a comparación de los demás actores sociales. Para que, como se vio en el capítulo anterior, a pesar de que se prevén mejores procesos para proteger los derechos de los sujetos agrarios, no debe omitirse este paso de llevar a cabo una revisión del estado que entonces encuentran actualmente.

1.3.1 Chiapas

Es el caso de la Licitación 3 de la Ronda 1, se llevaron a cabo labores de extracción en las áreas contractuales en el Estado de Chiapas, pertenecientes a la Provincia Petrolera Campos Sur dividida en cuanto a lo que interesa en: Malva, Mundo Nuevo, Secadero y Topén.

En parte de los sitios de extracción, se puede encontrar población indígena de la comunidad conocida como zoque. En el apartado respectivo en este subinciso, sobre la consulta a esta comunidad, se ahondará en sus detalles específicos.

A continuación se señalarán los casos generales de la Provincia Petrolera Campos Sur, para los cuales se emitieron diversos *Dictámenes de Evaluación de Impacto Social*, generados con información aportada por la Dirección de Evaluación de Impacto Social de la Secretaría de Energía federal:

1.3.1.1 Malva

Se encontró por parte de la Dirección de Evaluación de Impacto Social de la Secretaría de Energía federal, población indígena dispersa en los municipios de Pichicalco y Sunuapa.

Llevando a cabo el análisis técnico por parte de la Secretaría de Energía, se llegó a la conclusión de que algunos de los impactos sociales negativos radicarían en lo siguiente: percepción entre los pobladores de que las actividades petroleras contaminaron el medio ambiente, y de que la actividad petrolera disminuiría la producción de cultivos tradicionales.

En específico, para prevenir y mitigar los impactos sociales negativos se previeron las siguientes medidas a cargo del contratista; llevar a cabo la implementación de mecanismos de comunicación con la comunidad que contemplen las necesidades de los pobladores; poner en marcha un Plan de Gestión Social; impartir un programa de educación ambiental a la población

derivado del contacto constante con los hidrocarburos; apoyo a ejidatarios con la creación de escuelas para mejorar la producción de sus cultivos.⁵⁷

1.3.1.2 Campo Mundo Nuevo

Se encontró por parte de la Dirección de Evaluación de Impacto Social de la Secretaría de Energía federal, población indígena dispersa en el municipio de Juárez.

Llevando a cabo dicho análisis técnico por parte de la Secretaría de Energía, se llegó a la conclusión de que algunos impactos sociales negativos podrían ser: la población percibió que su ganado podría llegar a morir a causa de la contaminación del agua, percepción entre los pobladores de posible contaminación al medio ambiente, y de que la actividad petrolera disminuiría la producción de cultivos tradicionales.

En específico, para prevenir y mitigar los impactos sociales negativos se previeron las siguientes medidas a cargo del contratista: llevar a cabo la implementación de mecanismos de comunicación con la comunidad que contemplen las necesidades de los pobladores; poner en marcha un Plan de Gestión Social; impartir un programa de educación ambiental a la población derivado del contacto constante con los hidrocarburos; apoyo a ejidatarios con la creación de escuelas para mejorar la producción de sus cultivos; revisión constante a las instalaciones petroleras para evitar fugas o derrames; programas de limpieza para prevenir la muerte del ganado.⁵⁸

⁵⁷ Secretaría de Energía, [en línea],

<https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01L03_Malva_Dictamen_T%C3%A9cnico.pdf>, [consulta: 08 de diciembre, 2020].

⁵⁸ Secretaría de Energía, [en línea],

<https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01L03_Campo_Mundo_Nuevo_Dictamen_T%C3%A9cnico.pdf>, [consulta: 08 de diciembre, 2020].

1.3.1.3 Secadero

Se encontró por parte de la Dirección de Evaluación de Impacto Social de la Secretaría de Energía federal, población indígena en un número moderado (5 pobladores) que representan el 0.83% de la población en el municipio de Pichucalco.

Como posibles impactos sociales negativos se encuentran: la disminución de áreas de uso para la comunidad, la quema de combustible por el empleo de maquinaria, la modificación del paisaje, generación de contaminación por ruido, derrames y fugas de hidrocarburos.

En específico, para prevenir y mitigar los impactos sociales negativos se previeron las siguientes medidas: el contratista deberá informar a la población antes y durante el desarrollo del proyecto; buscar la modificación al mínimo posible de la estética del paisaje natural; restauración de áreas forestales; y el contratista deberá cumplir con un Plan de Gestión Ambiental.⁵⁹

1.3.1.4 Topén

Se encontró por parte de la Dirección de Evaluación de Impacto Social de la Secretaría de Energía federal, población indígena dispersa en el municipio de Juárez.

Se llevó a cabo un análisis técnico por parte del contratista y la Secretaría de Energía, con el cual se llegó a la conclusión de que el impacto social negativo radicaría en lo siguiente: percepción negativa por parte de la población respecto de la colocación de cercas perimetrales hechas con alambres y daños a láminas de viviendas por emisión de sustancias de instalaciones petroleras, percepción de

⁵⁹ Secretaría de Energía, [en línea],

<https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01L03_%C3%81rea_Contractual_22_Secadero_Dictamen_T%C3%A9cnico.pdf>, [consulta: 08 de diciembre, 2020].

la población de haber adquirido enfermedades a causa de estar expuesta a instalaciones petroleras, percepción social de que las actividades petroleras han contaminado el medio ambiente, afectaciones al suelo por derrame de hidrocarburos.

En específico, para mitigar los impactos sociales negativos se previeron las siguientes medidas a cargo del contratista: establecimiento de canales de comunicación directa entre la empresa y los pobladores que pudieran verse afectados por el tránsito de unidades del sector petrolero; pago de tratamiento médico a personas que hayan sufrido enfermedades a causa de la fuga de hidrocarburos; implementación de un Plan de Gestión Social; establecimiento de un programa de educación ambiental derivado del contacto con los hidrocarburos; creación de escuelas de campo para los ejidatarios para potenciar la producción de cultivos; monitoreo a las instalaciones petroleras para evitar fugas o derrames.⁶⁰

1.3.1.5 Estudio de impacto social y consulta a comunidades indígenas

En adición a lo señalado en el numeral anterior, se llevó a cabo una *Consulta previa, libre informada a comunidades y pueblos indígenas*, en particular en el Estado de Chiapas.

Las actividades relacionadas con lo estudiado en la Consulta previa en comunidades indígenas corresponden a las labores de exploración y producción en el Estado de Chiapas de la licitación 2 de la Ronda 2.

Dicha consulta previa sobre actividades de exploración y extracción de hidrocarburos fue dirigida a comunidades indígenas zoques.⁶¹

⁶⁰ Secretaría de Energía, [en línea],

<https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01L03_Campo_Mundo_Nuevo_Dictamen_T%C3%A9cnico.pdf>, [consulta: 08 de diciembre, 2020].

⁶¹ Secretaría de Energía, [en línea], <<https://www.gob.mx/sener/acciones-y-programas/consulta-previa-sobre-las-actividades-de-exploracion-y-extraccion-de-hidrocarburos-en-las-areas-contractuales-10-y-11-de-la-ronda-2-2>>, [consulta: 09 de diciembre, 2020].

Siendo así que se practicaron reuniones para la planear el procedimiento de consulta, de Acuerdos Previos, para la Fase Informativa y la Fase Consultiva, entre representantes de la Secretaría de Energía, de cada representante de las comunidades indígenas zoque de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y del Gobierno del Estado de Chiapas.

En general, no se mostró que hubiera inconvenientes para llevar a cabo las labores de exploración y extracción de hidrocarburos por parte de las distintas comunidades indígenas zoque, a excepción de la comunidad indígena zoque de La Candelaria 2a Sección, ubicada en el Municipio de Ixtacomitán, Chiapas.⁶²

Lo anterior, se corrobora con el hecho de que en al Acta de Asamblea Consultiva, la cual se celebró el 08 de mayo de 2017, la comunidad de La Candelaria 2a Sección otorgó consentimiento para la incorporación del área contractual 11 en las bases finales de la licitación CNH-R02-L02/2016, bajo las siguientes condiciones, entre otras:

- “a. Que las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos no implicaran la utilización de la fractura hidráulica (también conocida como fracking)*
- b. Que el desarrollo de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos no se lleven a cabo en la zona de asentamiento humano de la localidad LA CANDELARIA 2ª SECCIÓN, ni en un área de amortiguamiento de 500 metros.*
- c. Que las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos no impliquen el desplazamiento y/o reubicación de LA LOCALIDAD LA CANDELARIA 2ª SECCIÓN, MUNICIPIO DE IXTACOMITÁN, CHIAPAS.*

LA FIRMA DE LA PRESENTE ACTA, NO REPRESENTA UNA ANUENCIA PARA LAS NEGOCIACIONES RELACIONADAS CON EL USO DE LAS TIERRAS DEL EJIDO, LA CANDELARIA (CLAVE ÚNICA 07141096216502042), MUNICIPIO DE IXTACOMITÁN, CHIAPAS, YA QUE CUALQUIER ACTIVIDAD Y/U OBRA DE

⁶² Secretaría de Energía, [en línea], <
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/276546/4__Acta_de_Asamblea_Comunitaria_-_Fase_Consultiva_-_La_Candelaria_2a_Seccion_2017_05_08__T_.pdf>, [consulta: 09 de diciembre, 2020].

INFRAESTRUCTURA QUE SE LLEVEN A CABO EN DICHAS TIERRAS, DEBERÁ SER PREVIAMENTE ACORDADA CON LA ASAMBLEA EJIDAL DE DICHO NÚCLEO AGRARIO, DE CONFORMIDAD CON LA NORMATIVIDAD APLICABLE.

...

III. LA COMUNIDAD INDÍGENA DE LA CANDELARIA 2ª SECCIÓN MUNICIPIO DE IXTACOMITÁN, CHIAPAS, ESTABLECE QUE EL CONTRATISTA DEBERÁ ASEGURAR SU PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LA MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL, CON EL PROPÓSITO DE ATENDER SUS PREOCUPACIONES EN MATERIA AMBIENTAL, Y DE FORMA ESPECÍFICA EN LA IDENTIFICACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES, ASÍ COMO EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN.

...

IV. LA COMUNIDAD INDÍGENA DE LA CANDELARIA 2ª SECCIÓN MUNICIPIO DE IXTACOMITÁN, CHIAPAS, ESTABLECE QUE EL CONTRATISTA DEBERÁ ASEGURAR SU PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO SOCIAL, A FIN DE QUE LAS PREOCUPACIONES Y PROPUESTAS DE LA COMUNIDAD INDÍGENA SEAN CONSIDERADAS EN LA IDENTIFICACIÓN, CARACTERIZACIÓN, PREDICCIÓN Y VALORACIÓN DE LOS IMPACTOS SOCIALES QUE PODRÍAN DERIVARSE DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS, ASÍ COMO EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS DE MITIGACIÓN Y PLANES DE GESTIÓN SOCIAL.⁶³

A pesar de lo señalado en la consulta a comunidades indígenas, se encontró información de que en fechas recientes posteriores a la celebración de la Asamblea Consultiva, hubo manifestaciones en resistencia a las labores de exploración y extracción en el municipio de Chapultenango en contra de la técnica con la cual se lleva a cabo la fractura hidráulica.⁶⁴

Así también, existen ciertas dudas de que se haya consultado en general a todos los grupos debidamente, porque un año después de que se llevaran a cabo las reuniones materia de la consulta, continuó la existencia de inconformidad entre

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ HURTADO, Lourdes, "La nueva resistencia indígena en Chiapas, ahora es por petróleo", en *nación321*, 17 de mayo, 2017, [en línea], <<https://www.nacion321.com/ciudadanos/la-nueva-resistencia-indigena-en-chiapas-ahora-es-por-petroleo>> [consulta: 10 de diciembre, 2020].

las comunidades indígenas zoques, creándose colectivos tales como el Movimiento de Pueblos Originarios en Resistencia.⁶⁵

En fechas más recientes no se ha registrado inconformidad por parte de movimientos o grupos de resistencia. Cabe señalar entonces que es de resaltarse que al momento no hay conflicto con la labor de exploración y extracción. Pero no debe dejarse de lado el que haya existido inconformidad dada la técnica empleada de extracción en Chapultenango.

Deben mejorarse los procesos de comunicación, toda vez que en un principio se mostró cierta resistencia por parte de los pobladores a los cambios generados por los cambios en las diversas licitaciones.

También, podríamos encontrar que, a pesar de que se denomina como una consulta libre e informada, tiene ciertos vicios. Ya que podría configurarse en una violación de derechos humanos la práctica de emplear la fractura hidráulica, tomando en cuenta lo previamente narrado, por las posibles afectaciones al entorno de estas comunidades agrarias, así como el daño ambiental que podría dejar a sus habitantes.

Las consultas, se tienen que llevar a cabo incluso antes de que la legislación sea aprobada, tomando en cuenta a los posibles afectados, así como una planeación conjunta. De esa manera, encontraríamos una oportunidad para que desaparezca la impresión en muchas de estas comunidades de que el Estado por defecto va a vulnerar sus derechos, dada la falta de comunicación entre el Estado y los grupos que pudieren resultar afectados.

A pesar de que fueron previstos los riesgos, también se muestra que existen problemas en la actualidad. Por lo que debe haber la posibilidad de dar seguimiento a los sitios de las provincias petroleras. Es decir, que consista no solamente en evaluar posibles riesgos, sino en estar vigilantes a cualquier afectación que en el camino pudiera suscitarse.

⁶⁵ ALCÁZAR, Adriana, “La exploración de hidrocarburos amenaza tierras indígenas, pero manifestantes responden con arte”, en *Global Press JOURNAL*, 23 de febrero, 2018 [en línea], <<https://globalpressjournal.com/americas/mexico/hydrocarbon-exploration-threatens-indigenous-land-protesters-respond-art/es/>>, [consulta: 10 de diciembre, 2020].

1.3.2 Tabasco

Durante la Licitación 3 de la Ronda 1, se contempló llevar a cabo labores de extracción en las áreas contractuales en el Estado de Tabasco, donde se encuentran incluidas las denominadas en los lugares de Calicanto, Fortuna Nacional, Mayacaste, Paraíso y Tajón, así como en aguas someras y profundas del Golfo de México.

En Tabasco, según el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, se localiza la Región Chontal de Tabasco.⁶⁶

Sobre cada contrato, según sea el caso se señalarán las apreciaciones que se muestren en cada dictamen de *Evaluación de Impacto Social* que corresponden en cada caso, de acuerdo al artículo 121 de la LH, de acuerdo con la información que se encuentra disponible al momento de su consulta.

Interesa el caso de la Licitación 3 de la Ronda 1, en la cual fueron sometidos a concurso contratos sobre extracción terrestre de hidrocarburos.

Se resumen a continuación los puntos más importantes de los *Dictámenes de Evaluación de Impacto Social* elaborados por la Secretaría de Energía aunado a la información presentada por cada contratista, por cada caso de provincia petrolera.

1.3.2.1 Calicanto

No se encontró directamente en esta localidad población indígena, más que en la zona de influencia (cercana) a donde se llevan a cabo las labores de extracción.

Como posibles impactos sociales negativos se encuentran: desechos generados por las actividades de extracción, ruido, y exposición a los pobladores de contaminantes.

⁶⁶ Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, [en línea], <http://atlas.inpi.gob.mx/?page_id=4328>, [consulta: 13 de diciembre, 2020].

Entre las medidas de prevención y mitigación se encuentran las siguientes: campañas de concientización sobre el respeto a usos y costumbres locales; fomento al consumo de productos y servicios locales; incluir en el proyecto a transportistas acreditados para el manejo, separación y transporte de materiales industriales peligrosos; comunicación a los pobladores sobre el horario de tránsito de los vehículos de transporte de residuos, para evitar que se expongan a los mismos.⁶⁷

1.3.2.2 Fortuna Nacional

Se encontró población indígena dispersa en los municipios de Jalapa y Macuspana.

Como posibles impactos sociales negativos se encuentran los de: contaminación del suelo, altos niveles de ruido, vibraciones en el suelo, daños a cultivos, disminución de la calidad del aire y del agua, riesgo de incendios y derrames, contaminación en mantos fráticos y reclamos sociales.

Entre las medidas de prevención y mitigación se encuentran las siguientes; realizar un correcto manejo, transporte y almacenamiento de residuos y sustancias químicas peligrosas; establecimiento de procesos de comunicación con las comunidades para la construcción de nuevos accesos; garantizar que los accesos que se construyan para el desarrollo del proyecto no invadan zonas vegetales productivas; la instalación de un módulo de atención, así como servicios preventivos de seguridad y salud en el trabajo, para atender las posibles afectaciones que se susciten a la salud por la alteración de la calidad del aire y agua; procedimientos de actuación en caso de fugas y accidentes; difusión de campañas de comunicación y de información para los casos de contaminación con

⁶⁷ Secretaría de Energía, [en línea],

<https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01L03_Calicanto_Dictamen_T%C3%A9cnico.pdf>, [consulta: 13 de diciembre, 2020].

las comunidades; construcción de un centro de desarrollo comunitario y acercamientos a la población con el apoyo de autoridades locales y estatales.⁶⁸

1.3.2.3 Mayacaste

Se encontró la presencia de población indígena relevante dentro de las localidades de Cocohital, Chicozaporte, José Mario Pino Suárez 2a. Sección y José María Pino Suárez 3a. Sección.

Entre los impactos sociales se encuentran afectaciones al entorno, alteración o afectación a los recursos naturales, deforestación, ruido, abandono de parcelas, contaminación del agua y suelo, derrames, afectación a la salud de personas y animales, y afectaciones a cultivos.

Entre las medidas de prevención y mitigación se encuentran las siguientes: establecer un plan de comunicación con la comunidad y otros actores de interés permitiendo la atención de quejas, comentarios y propuestas respecto del proyecto a desempeñar; creación de un programa de reforestación; tomar en cuenta las operaciones en concordancia con el estado del tiempo; promover el uso de estufas ecológicas para evitar la deforestación; creación de procesos de comunicación coordinación entre quienes desempeñen el proyecto.⁶⁹

1.3.2.4. Paraíso

En sus localidades se encuentra población indígena dispersa, es decir, no se cuentan con ellos en alto número.

Los posibles impactos negativos serían: conflictos relacionados al uso de la tierra, exposición a riesgos a la salud, seguridad y medio ambiente.

⁶⁸ Secretaría de Energía, [en línea],

<https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01L03_Fortuna_Nacional_Dictamen_T%C3%A9cnico.pdf>, [consulta: 14 de diciembre, 2020].

⁶⁹ Secretaría de Energía, [en línea],

<https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01L03_Mayacaste_Dictamen_T%C3%A9cnico_opt.pdf>, [consulta: 14 de diciembre, 2020].

Entre las medidas de prevención se encuentran: difusión de medidas de prevención en materia ambiental y de seguridad; utilización de tabuladores oficiales para el pago de bienes distintos a la tierra; y creación de un plan de Administración de Seguridad y Salud Ocupacional.⁷⁰

1.3.2.5 Tajón

En sus localidades se encuentra población indígena dispersa, es decir, no se cuentan ellos en alto número.

Los posibles impactos sociales negativos serían los siguientes, contaminación del suelo, daños a cultivos, afectaciones a la salud por la baja calidad del aire y agua, incendios, derrames, contaminación de mantos fráticos, reclamos sociales y bloqueos.

Entre las medidas de mitigación se encuentran: correcta separación, transporte y manejo de residuos; manejo, transporte y su disposición conforme a las mejores prácticas; cumplimiento de normas oficiales sobre condiciones de seguridad e higiene en centros de trabajo; proteger los accesos a zonas vegetales protegidas; instalación de un módulo de atención, teléfono de contacto y buzón de quejas para posibles afectaciones a la salud; servicios preventivos de seguridad y salud en el trabajo, procedimientos de seguridad para detectar y comunicar fugas a la comunidad y un plan de respuesta en caso de accidentes; capacitación a empleados en materia de emergencias, en especial, para el caso de incendio y explosión, y campañas de comunicación, así como la instalación de un Centro de Desarrollo Comunitario.⁷¹

⁷⁰ Secretaría de Energía, [en línea],

<https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01L03_%C3%81rea_Contractual_Para%C3%ADso_Dictamen_T%C3%A9cnico.pdf>, [consulta: 15 de diciembre, 2020].

⁷¹ Secretaría de Energía, [en línea],

<https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01L03_Taj%C3%B3n_Dictamen_T%C3%A9cnico.pdf>, [consulta: 15 de diciembre, 2020].

Al respecto, cabe apuntar que se reporta de manera reciente que la población percibe que no recibe un beneficio tangible de las labores que se llevan a cabo en el Estado de Tabasco, así como una falta de inclusión por no existir programas de desarrollo social y persistir la exclusión y discriminación hacia mujeres y comunidades indígenas.

En ese mismo tenor, reportan contaminación a las subestaciones de agua con hidrocarburos y gases contaminantes que causan daños al ambiente y a la población.

Por otra parte, indígenas chontales agrupados en el Movimiento México Despierta, A.C., han expresado quejas de que no reciben una ganancia adecuada a comparación de lo que obtiene por ello Petróleos Mexicanos. Por igual, reportan que bombean agua contaminada a las tuberías de agua, que en principio son para consumo humano.

Así también, se reportan que se encuentran daños ecológicos a la laguna El Limón, Área de Reserva Natural Protegida. Para lo cual interpusieron una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, radicada en el expediente 5673/2020.⁷²

En este caso, resulta aún más importante tomar en cuenta las quejas de la población y sus demandas, en virtud del daño que se constata han sufrido.

Se ven al menos vulnerados los siguientes derechos de estas comunidades, de acuerdo a lo que señalan las notas periodísticas: discriminación a las comunidades indígenas, discriminación a las mujeres, discriminación laboral, daños al medio ambiente, a la ecología, así como que no reciben los beneficios económicos que en torno al marco legal debieran tener.

⁷² “Empresas ‘amigas’ del gobernador, las únicas beneficiadas con el petróleo de Tabasco: indígenas” en *Proceso*, 13 de febrero, 2020, [en línea], <<https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2020/2/13/empresas-amigas-del-gobernador-las-unicas-beneficiadas-con-el-petroleo-de-tabasco-indigenas-238508.html>>, [consulta: 16 de diciembre, 2020].

Debe prestarse atención y seguimiento urgentemente a los compromisos sostenidos con las comunidades, así como a los acuerdos que se han alcanzado, cuestión que no se actualiza en todos los casos.

En este caso, también no debe omitirse que no se llevó una consulta a las comunidades máxime que se encuentran asentamientos indígenas y comunidades agrarias. Es decir, en lo referente al posible conocimiento que pudieran tener del lugar, así como la interacción de los nuevos elementos en el panorama para con la gente del lugar, no se ubica que haya un acuerdo previo. Lo cual resulta muy grave, puesto que se no refleja una eficacia real respecto a los estudios que se llevaron a cabo, antes de llevar a cabo las labores relacionadas con el petróleo.

También se aprecia que, más allá de que se lleven a cabo las evaluaciones de posibles impactos sociales negativos, debe haber un verdadero seguimiento a los sitios en que se llevan a cabo labores de exploración y extracción de petróleo. Toda vez que queda acreditado que, no basta con prever los riesgos que estas actividades implican, sino con verificar constantemente que no se susciten problemas para con las comunidades.

1.3.3 Pueblo totonaca

Los totonacas habitan a lo largo de la planicie costera del estado de Veracruz y en la sierra norte de Puebla, donde predomina un paisaje montañoso.

En específico, para el caso de Veracruz, de acuerdo al Atlas de los Pueblos Indígenas de México, los municipios que tienen mayor número de hablantes de totonaco son: Cazones, Coahuatlán, Coatzintla, Coxquihui, Coyutla, Chumatlán, Espinal, Filomeno Mata, Mecatlán, Gutiérrez Zamora, Papantla, Tecolutla, Tlahuatlán y Zozocolco.

Se detalla también en este Atlas que, la industria petrolera ha contaminado el agua y el suelo de la zona costera.⁷³

⁷³ Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, [en línea], <http://atlas.inpi.gob.mx/?page_id=2416>, [consulta: 17 de diciembre, 2020].

Respecto al pueblo totonaca, se analizarán las provincias petroleras tocantes a la Licitación 1 de la Ronda 2.

1.3.3.1 Campo Paso de Oro

Se encontró la presencia de población indígena totonaca, señalada por el contratista en el área contractual Campo Paso de Oro, dado que se localiza en los municipios de Martínez de la Torre y Papantla, ambos del Estado de Veracruz, existiendo en este último integrantes de este grupo, de manera dispersa, no así encontrándose asentados como comunidad indígena.

Así también la Dirección General que integra el *Dictamen de Evaluación de Impacto Social* encontró que se abarca una porción del municipio de Tecolutla, en el cual habitan también totonacas.

Los posibles impactos sociales negativos serían los siguientes: variaciones en las propiedades de la tierra; afectaciones a la calidad de vida, de usos y costumbres.

Para mitigar los impactos sociales negativos, el contratista señaló que: cumpliría con la normatividad ambiental en general, para disminuir los riesgos y afectaciones a las personas y formas de vida; los contratistas deben regirse por el código de ética y apego a derechos humanos con respeto a las personas.⁷⁴

1.3.3.2 Campo Tecolutla

Se encontró población indígena en más de un 70% (setenta por ciento) de los habitantes dentro de las localidades de la población municipio de Papantla.

El contratista, en su solicitud de *Evaluación de Impacto Social*, encuentra posibles problemas tales como: muerte de ganado por exposición a petróleo

⁷⁴ Secretaría de Energía, [en línea],

<https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01_L03_Paso_de_Oro_Dictamen_T%C3%A9cnico.pdf>, [17 de diciembre, 2020].

proveniente de instalaciones; afectación de terrenos de ejidatarios y afectación del suelo y cuerpos de agua por derrames de petróleo.

Por la naturaleza del estudio, y que solo se aprecian en la página web el oficio con los resolutivos con recomendaciones por parte de la Secretaría de Energía, es que, el contratista no detalla directamente las acciones que llevaría a cabo, no incluyéndose en este apartado.⁷⁵

Actualmente, cabe señalar que hay conocimiento de que hay contaminación en el agua y aire, de la cual sufren los habitantes de Papantla, Veracruz.

A mayor abundamiento, se tiene conocimiento a la fecha de que en el arroyo El Cepillo, mismo que se encuentra en Papantla, se encuentra un flujo de petróleo que, en contacto con el ser humano produce enrojecimiento de los ojos, resequedad en garganta y náuseas.⁷⁶⁷⁷.

Por parte de la relatora especial de la Organización de las Naciones Unidas, Victoria Tauli, expresó su preocupación dado que se considera la reforma energética obliga a comunidades indígenas a rentar o vender sus tierras, aumentando el riesgo de despojos, enfrentamientos y desplazamientos.

Por otro lado, de acuerdo a las estadísticas oficiales, no se han reportado los beneficios prometidos por el gobierno federal para la población en Veracruz.⁷⁸

⁷⁵ Secretaría de Energía, [en línea],

<https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01_L03_Tecolutla_Resolutivo_Testado.pdf>, [consulta: 17 de diciembre, 2020].

⁷⁶ SISCAR, Majo, “Marginación y daño ecológico, la huella de Florentino Pérez en Veracruz”, en *Proceso*, 28 de junio, 2019, [en línea],

<<https://www.proceso.com.mx/reportajes/2019/6/28/marginacion-dano-ecologico-la-huella-de-florentino-perez-en-veracruz-226934.html>>, [consulta: 17 de diciembre, 2020].

⁷⁷ “Norte de Veracruz, con más de cinco mil pozos petroleros que contaminan por derrames de hidrocarburos” en *Proceso*, 23 de septiembre, 2020, [en línea],

<<https://libertadbajopalabra.com/2020/09/23/norte-de-veracruz-con-mas-de-cinco-mil-pozos-petroleros-que-contaminan-por-derrames-de-hidrocarburos/>>, [consulta: 18 de diciembre, 2020].

⁷⁸ MORALES, Flavio, “Indígenas cuentan cómo Pemex arruinó su paraíso y la Reforma Energética los despojó de tierra”, en *Sin Embargo*, 01 de febrero, 2019, [en línea],

<<https://www.sinembargo.mx/01-02-2019/3529766>>, [consulta: 18 de diciembre, 2020].

Es importante tomar en cuenta las quejas de la población y sus demandas, en virtud del daño que se constata han sufrido.

A pesar de que el contenido de la reforma energética refiere que debe cuidarse de los derechos de los poblados agrarios e indígenas, queda de relieve con los hechos antes señalados que no se cumple a cabalidad con ello, puesto que continúan suscitándose eventualidades que ponen en duda que realmente se cumpla ello, vulnerándose los derechos de las comunidades, tales como: a la salud, a un medio ambiente sano, a la propiedad individual y colectiva, ésta última en virtud de su calidad de sujetos agrarios.

En su caso, de igual manera debe darse seguimiento a las acciones propuestas por los contratistas ya que, en apariencia, no se están llevando a cabo tal como se comprometieron y, en su caso, tomar las acciones legales pertinentes.

Una vez, se reafirma que se muestra todo lo anterior, como muestra de que estas comunidades no son consultadas adecuadamente, toda vez que no se reconocen antes, ni durante las afectaciones que podrían existir en su entorno y su salud. Siendo así, que se confirma nuevamente debería reforzarse la idea de obtener un verdadero consentimiento por parte de estas comunidades.

Nuevamente ha de reiterarse que, más allá de que prevean los riesgos para las comunidades, es imperioso saber constantemente el estado que guardan los sitios. Para así verificar constantemente que no se susciten problemas para con las comunidades.

2. La participación activa de los sujetos agrarios como actores sociales en la exploración y extracción del petróleo

Tal como se apunta en este capítulo, en buena parte si no es que prácticamente en todos los sitios de exploración y extracción, estamos en presencia de sujetos agrarios por estos encontrarse en lugares donde la posesión de la tierra se trata sobre fundos agrarios.

Es de vital importancia valorar las necesidades de los sujetos agrarios como sector social y al mismo tiempo como sujetos de derecho. ¿Por qué en ambos aspectos?

Al conformar un grupo los sujetos agrarios, se puede encontrar de manera más asequible que se puedan defender derechos sobre sus tierras, a llevar a cabo su trabajo habitual, a no sufrir afectaciones en el medio ambiente que perjudiquen su salud y la de sus animales, por solo mencionar unos cuantos.

El crear una noción de grupo beneficia que se persigan beneficios en común, de quienes se encuentran en situación de poseer un fundo agrario. Y reunir fuerzas al encontrarse en desventaja frente a otros grupos económicos y políticos más poderosos. Debiéndose tomar en cuenta, que al encontrarse en dicha desventaja, el derecho social los puede ayudar a compensar dichas diferencias.

Así también, al ser titulares de derechos en su calidad individual y colectiva a la vez de sujetos agrarios, conviene que su voz sea escuchada y que sean tomados en cuenta al tomarse decisiones, al menos en las que los afecten directamente y en su entorno. Debiéndose comprender por entorno a las distintas facetas que los envuelven: económica, política, social y en el medio ambiente que los rodea, principalmente. Porque forman parte de un todo, de aquello que se denomina como sociedad, a pesar de que se les trate de ubicar por algunos en una dimensión social distinta.

Debemos de cambiar las desigualdades que han venido cargando estos actores sociales de manera histórica en México, hasta nuestros días. Siendo así que, retomando lo que señala Gurvitch en *La idea del derecho social*, lo mejor que se puede hacer con los grupos sociales es integrarlos.

El Estado debe tomar en cuenta las necesidades y las voces de los diferentes actores sociales, en virtud de que al conformar estos al pueblo mexicano, llevan a que ese mismo funcione.

A primera vista se podría llegar a considerar que en principio, al no estar ante un Estado que reprima sus gobernados y que toma en cuenta las opiniones de los distintos actores sociales, se recogen distintos hechos que permiten

dilucidar que en la elaboración de la reforma energética y sus leyes secundarias se tomó en cuenta las necesidades de las comunidades en las cuales se lleva o se planea llevar a cabo labores de exploración y extracción de hidrocarburos.

Así también, el Estado para poder funcionar, es a base de consensos y acuerdos. Se puede observar que en Chiapas y Tabasco surgieron grupos y organizaciones en contra de que se llevaran a cabo las labores de exploración y extracción, dados los riesgos que podrían enfrentar dichas comunidades al llevarse a cabo. Para lo cual se han venido abordando las diversas problemáticas que conlleva algún posible rechazo de la población y también problemas añejos en la exploración y extracción de yacimientos petroleros. Pero deberían poder tener otros instrumentos, es decir, jurídicos. Ya que al no haber una equidad jurídica, se tienen que buscar otro tipo de soluciones. Es decir, los procedimientos de negociación y para evaluar impactos sociales no son suficientes. Por quedar a merced las comunidades de los posibles impactos imprevisibles en la posteridad, así como a tratos injustos y desiguales frente a los contratistas, que a su vez ofrecen servicios al Estado.

Sin el pueblo, no hay Estado. Pero sin que funcione adecuadamente el Estado, el pueblo no se encuentra adecuadamente organizado en su acontecer diario.

Nos encontramos ante un nuevo paradigma en el que el Estado persigue, hasta cierto punto, tomar en cuenta las necesidades, opiniones y visiones de diferentes actores sociales.

En un principio la misma actividad de exploración y extracción de hidrocarburos implicaba para el Estado una actividad puramente de interés público, equiparable a la de una expropiación. A mayor abundamiento, la expropiación se encuentra definida de manera general en el segundo párrafo del artículo 27 como: *“las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”*

De esta manera encontramos los elementos de: 1) utilidad pública e 2) indemnización.

Sin embargo, conviene de manera más ampliada detallar los matices de utilidad pública. Puesto que, una utilidad pública en un sentido primario en materia de hidrocarburos implicaría el aprovechamiento por parte del Estado de dicho recurso natural en favor de la población.

Existen diversas consecuencias en el proceso de dicho aprovechamiento que es desarrollo económico y personal en los sitios en que se llevan a cabo dichas actividades estratégicas.

Como se demostró en algunos casos pueden existir consecuencias positivas tales como: desarrollo económico, empleo a las comunidades, mejora de oportunidades de educación y combate al rezago, llevándose a cabo su integración en la sociedad.

Por otra parte, existen consecuencias negativas (o impactos sociales negativos), que de manera general son tales como: contaminación del suelo, del aire, o bien al desenvolvimiento de actividades económicas con fines de lucro o autosostenimiento económico (por ejemplo: las comunidades rurales que se alimentan de su cosecha, afectaciones de cultivos o bien, poblaciones costeras que parte del fruto obtenido de la pesca lo emplean para su propio alimento). Que, a pesar de que se buscaron aminorar los daños, en este Capítulo se detallaron los estragos de llevar a cabo las labores de exploración y extracción de petróleo.

Por ello es que se recoge que de las previsiones y de las comparaciones con la actualidad puede observarse que se reconoce como insuficientes a los estudios de impacto social. En virtud de que algunas medidas se entiende que no se han ejercido de manera adecuada.

El Estado debe adoptar en su máxima medida su responsabilidad constitucional en materias como lo son en materia de salud, desarrollo económico, igualdad social. Debiéndose redimensionar su posición en cuanto a su actuar diario en el aprovechamiento de los energéticos, en este caso, los hidrocarburos. Implica también ir más allá en cuanto al cálculo de los posibles riesgos y afectaciones, y dar seguimiento a cualquier problema que pudiera surgir para garantizar la máxima protección en todos los aspectos a cualquier mexicano que así lo requiera.

Así también, debe entenderse que la responsabilidad del Estado debió y debe ir más allá, procurando un marco jurídico que promueva un trato equitativo a los sujetos agrarios, desde que se decidió hacer la reforma energética, hasta que decide hacer los trabajos en sitio y el acontecer propio de los mismos. Tal como se enmarcó en las conclusiones del capítulo tercero anterior, consiste en llevar a cabo consultas previas, vinculadas e informadas hacia estos sujetos agrarios, en su plano individual y colectivo, en concordancia con lo que establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, al cual nuestro país se encuentra suscrito.

Y por supuesto, durante el proceso de los trabajos de extracción y exploración vigilar que no se violen a sus derechos humanos, tales como: el respeto a su propiedad individual y colectiva, el cuidado a su entorno, al medio ambiente, y que reciban un beneficio aceptable, conocido como contraprestación en las leyes secundarias de la reforma energética, acorde con la ganancia que se obtiene con dichas actividades por parte del Estado y las necesidades de cada uno de los actores sociales.

Las instituciones previamente establecidas, dentro del ámbito agrario, afrontan un reto importante ya que representan a actores sociales que se encuentran en desventaja frente al Estado, tales como los tribunales agrarios y la PA.

De la intelección y estudio entre la LA y la LH se observan determinados puntos faltantes, mismos que deben mejorarse:

1. No se ha dado seguimiento suficiente a la consecución de los contratos de exploración y producción.

Se corrobora este hecho en que aun habiéndose previsto determinados problemas y cómo resolverlos, no han sido abordados de manera óptima al presentarse o persistir los mismos, en perjuicio de las comunidades, las condiciones de su entorno, alimentación, salud, y medio ambiente, principalmente.

2. Beneficio económico de las contraprestaciones.

Un común denominador que se observa en diversos casos es que los pobladores que reportan no recibir un beneficio económico tangible a partir de la ocupación temporal de tierras.

No sin dejar de lado en las leyes secundarias, según se abordó en el capítulo anterior, podría considerarse un tanto arbitrario que, de no estar de acuerdo con la contraprestación, la Secretaría de Energía puede solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la fijación de una determinada.

La PA tiene el papel fundamental de representar, asesorar a los sujetos agrarios y, además conciliarlos con terceros. Así como apoyar a estos sectores desfavorecidos en las negociaciones que se requiera llevar a cabo con los asignatarios y contratistas.

El beneficio señalado en el numeral 2 en este subinciso podría ser más claro en su aplicación, más allá de que se encuentre previsto el pago a sujetos agrarios. Se encuentra contemplado en las leyes secundarias, pero no desde una perspectiva agraria, teniendo más un ánimo de negociación que de comprender el contexto que tiene el ámbito agrario. Es decir, debiera encontrarse en la legislación agraria, al alcance de los sujetos que pretende proteger. Así como que se encuentren armonizados tanto los ordenamientos que conforman el bloque normativo de la reforma energética y la LA vigente.

Si bien, con anterioridad se ha mencionado que se llevaron a cabo acuerdos entre la Comisión Nacional de Hidrocarburos (con apoyo de la PA para el caso de los sujetos agrarios) y las comunidades agrarias e indígenas, no se han cristalizado completamente en beneficio del pueblo mexicano, dados los ejemplos que se mostraron en este capítulo.

Como se muestra de los comentarios basados en noticias de diversos periódicos y revistas, continúan registrándose afectaciones en los lugares y zonas aledañas a donde se llevan cabo las labores materia de los contratos.

Ahora bien, en cuanto a los procedimientos para configurar una servidumbre legal de hidrocarburos, así como en las negociaciones, puede apreciarse que dichos procesos carecen de equidad.

Carecen de equidad puesto que encontramos que los procedimientos no conllevan a que eventualmente se pueda respetar las necesidades y deseos de cada grupo, sino únicamente a ejercer las necesidades y deseos del Estado e instituciones de manera pacífica, evitando confrontaciones.

En principio podría entenderse que sí se resguardan los derechos de los pueblos y comunidades en los procesos de mediación y negociación, pero, ¿por qué suponer que sea así necesariamente?

El procedimiento de mediación y servidumbre legal conlleva necesariamente a la consecución del contrato. Como tal, en ningún apartado se observa de manera tangible que los grupos, comunidades o individuos tengan alguna posibilidad legal de impedir que se lleven a cabo.

Dado que el procedimiento se lleva a cabo notificando al ejido o comunidad, o bien al titular de alguna parcela y a la autoridad, por parte de la empresa que pretenda llevar a cabo el proyecto, es decir, que haya obtenido un fallo licitatorio favorable.

Luego entonces, se presenta el asunto a la asamblea ejidal o comunal para que se apruebe el proyecto.

Por último, se lleva el acuerdo al que se haya llegado ante el juez de distrito civil, o bien ante un Tribunal Unitario Agrario.

Si no se alcanza un acuerdo o consenso, el contratista, asignatario o permisionario, pasados 180 días naturales, tiene la posibilidad de solicitarlo a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Para que así se elabore un dictamen, se haga llegar ante el juez competente y se determina, como resultado final, la existencia de una servidumbre legal de hidrocarburos.

Al concluir el proceso, hay una fuerte prevalencia de la utilidad pública, buscando monetizarla necesariamente, consistiendo en configurar la servidumbre legal, pudiendo en varios casos no respetarse plenamente la voluntad del grupo o individuo afectado, dado que los derechos contenidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo no se reducen a consultar a las comunidades, para en este caso llevar a cabo los proyectos de exploración y extracción, sino que resulta en un proceso más complejo, debiendo considerarse otros factores, tales como la relación con el lugar, sus costumbres, sus derechos patrimoniales, y hasta su espiritualidad. Y más allá de que no se respete la voluntad del individuo, grupo o comunidad propiamente, se les deja a los sujetos agrarios a merced de intereses económicos que puede debilitarlos en su calidad de actores sociales.

CONCLUSIONES GENERALES

Al concluir la elaboración del presente trabajo, permanecen ciertas interrogantes sobre el panorama que tienen los diversos actores sociales, al llevarse a cabo la ejecución de los contratos en materia de hidrocarburos.

Una visión concatenada de los aspectos más importantes abordados en los capítulos de este texto, nos brinda distintas perspectivas respecto a los distintos actores sociales abordados.

En el primer capítulo, se muestran a los sujetos agrarios como actores sociales, a los cuales que es necesario tomar en cuenta su opinión y necesidades de cada grupo para poder funcionar mejor como una sociedad integrada, junto con los demás actores sociales, por lo que deberán reivindicar sus derechos definidos en el RIPA, así como el reconocimiento de su existencia. Debe afirmarse que sí han mejorado algunos aspectos a través de la reforma energética, pero como se ha demostrado, algunos problemas tienden a persistir o surgir entre los mismos.

Se pudo visualizar en el marco histórico, que se encuentra en el capítulo segundo, la existencia material de los sujetos agrarios y su evolución. En la Época de la Colonia, se reflejó en el análisis que entraron en conflicto las formas de tenencia de la tierra existentes antes de la conquista y los intereses surgidos a raíz de la conquista, dando lugar a numerosos despojos. De manera posterior, se observó que con la Ley Lerdo y las compañías deslindadoras nuevamente se dieron afectaciones en perjuicio de las comunidades agrarias. En la Constitución de 1917, se da lugar al reconocimiento legal de los sujetos agrarios y reivindicación de sus derechos, que les fueron menoscabados durante la conquista, reconociéndose y devolviéndose algunos de esos espacios que tenían perdidos. Abriéndoseles una ventana de oportunidades, para poder fungir en su calidad de actores sociales que les fue relegada desde la época de la conquista hasta antes de la revolución mexicana, por lo menos ideológicamente hablando.

Por otra parte, en el capítulo tercero se puede observar como un logro de la reforma energética el que la servidumbre legal de hidrocarburos constituya una manera suavizada (y con sus debidos matices, por ejemplo, que es temporal la servidumbre legal de hidrocarburos) a como existe de manera primaria y anterior, la figura de la expropiación en la legislación mexicana. Así también, se encuentra señalado el régimen legal de uso y ocupación superficial en el sector de hidrocarburos y energía eléctrica. También se expone un panorama actualizado en lo que interesa a la LH y la LIE, en conjunción con la realidad material y jurídica de los sujetos agrarios.

Se llevó a cabo un análisis de los sujetos agrarios como actores sociales, reforzándose esta característica a través del conflicto surgido con las labores de exploración y extracción del petróleo. Quedando de relieve entonces, que se les debe dar un contexto de equidad junto con los demás actores sociales. En particular, se presenta este conflicto de que se pudiera presuponer que existe una igualdad de circunstancias, al hablar de una negociación en el régimen jurídico de uso y ocupación superficial. Siendo que en la realidad, no tienen la misma capacidad de negociación que los contratistas, o el mismo Estado. Se reduce a los sujetos y comunidades agrarios a la posibilidad de aceptar las razones de utilidad pública de que son impregnados los proyectos de exploración y extracción a cargo de las instituciones públicas, sin que exista un consentimiento verdaderamente libre, informado y vinculante. Existiendo un consentimiento a medias, ya que se encuentra un marco jurídico creado y pensando solamente por algunos actores sociales, sin tomar en cuenta a todos al momento de su elaboración. Y que al proponerse el proyecto a los sujetos agrarios individuales y colectivos, las leyes secundarias conllevan necesariamente a su implementación.

Si se pudiera mantener el sistema de negociación contemplado en el marco jurídico en materia energética y agraria, estimado por algunos como imperfecto pero funcional, al menos cabe la necesidad de crear una nueva institución: el seguimiento y atención efectivos a los consensos y necesidades de las comunidades afectadas. Esto podría reflejarse en instaurar mesas de negociación

y seguimiento permanentes, a beneficio de las comunidades y grupos en los cuales se les pueda atender de manera pronta y efectiva, tanto en las posibles afectaciones que hayan sufrido en sus derechos en calidad de sujetos agrarios, como también recibir los beneficios que se les prometieron al momento de promulgar la reforma energética y sus ordenamientos secundarios respectivos. Lo cual, atendiendo la función social que tiene la PA, podría sugerirse que se fortalezca sus facultades de actuación, para que funcione como institución de seguimiento y como intermediaria entre las autoridades que llevan a cabo los procesos que rigen a la actividad económica energética y los demás actores sociales. Además de instalar mesas de seguimiento, en favor de los sujetos agrarios que pudieran sufrir afectaciones, de modo que sea un foro continuo en el que se atienda el devenir diario de los problemas y necesidades de los sujetos agrarios, tales como: la contaminación de lagos y fuentes de consumo humano de agua, contaminación del aire, así como las enfermedades que podrían derivar de estar en contacto directo con los hidrocarburos.

De esa manera, es que, tomando en cuenta a los sujetos agrarios, junto con los demás actores sociales, podremos tener un panorama en términos de equidad, viéndose protegidos los derechos de los mexicanos más vulnerables.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo Nicandro, *Derecho agrario*, 2ª. ed, México, Oxford, 2015

RADBRUCH, Gustav. *Introducción a la filosofía del derecho*, 1a. ed., trad. de Wenceslao Roces. México, Fondo de Cultura Económica, 1951

GURVITCH, Georges. *La idea del derecho social*, 1a. ed., trad. de José Luis Monereo Pérez y Antonio Márquez Prieto, Granada, Comares, 2005

ROJAS ROLDÁN, Abelardo, “Derecho social y noción universal del derecho”, en *Edición conmemorativa. Medio siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México*. México, Revista de la Facultad de Derecho de México, 1991, [en línea], <<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/30110/27185>>, [consulta: 10 de enero, 2019]

TOURAINE, Alain, *Le retour de l'acteur. Essai de sociologie*, Paris, Librairie Arthème Fayard, 1984

CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *El derecho agrario en México*, 16ª. ed., México, Porrúa, 2004

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario jurídico Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Porrúa, 2009

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Diccionario jurídico mexicano*, Bufete jurídico, disco compacto, Software visual, Tijuana, 2000

ÁVILA SALCEDO, Luis Fernando, “Jornalero agrícola”, en CONTRERAS, Raúl y DE LA FUENTE, Jesús, coords., *Diccionario jurídico*, Ciudad de México, Facultad de Derecho UNAM, Tirant lo blanch, 2019, p. 1083

ÁVILA VALENCIA, María Luisa Fernanda, “Campesino”, en CONTRERAS, Raúl y DE LA FUENTE, Jesús, coords., *Diccionario jurídico*, Ciudad de México, Facultad de Derecho UNAM, Tirant lo blanch, 2019, p. 315

MENDEIETA Y NÚÑEZ, Lucio. *El problema agrario de México y la Ley Federal de reforma agraria*, 13a. ed., México, Porrúa, 1975

LEMUS GARCÍA, Raúl. *Derecho agrario mexicano*, 8a. ed, México, Porrúa, 1996

ÁVILA, Felipe, *Historia breve de la Revolución Mexicana*, 1a. ed, México, INEHRM, 2015

VILDÓSOLA FUENZALIDA, Julio. *El Dominio Minero y el Sistema Concesional en América Latina y el Caribe*, 1a. ed., Santiago de Chile, Latina C.A., 1999, p. 230, [en línea], <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36627/1/3382026V700_es.pdf>, [consulta: 28 de julio, 2021]

MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, *La revolución agraria en México*, 1a. ed, México, Instituto nacional de estudios históricos, 1985

MACGREGOR, Josefina, *Del porfiriato y la revolución: antología*, 1a. ed, México, El Colegio de México, 2015

AGUILERA HERNÁNDEZ, Fernando, “La reforma energética en los ejidos y comunidades” en, *Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, Número 63, México, Procuraduría Agraria, 2018, [en línea] <http://www.pa.gob.mx/publica/rev_63/La%20reforma%20energética%20en%20los%20ejidos%20y%20comunidades.pdf>, [consulta: 28 de julio, 2021].

ORTEGA LOMELÍN, Roberto. *El petróleo en México: una industria secuestrada*, México, Porrúa, UNAM, 2012

TORRES, Ramón Carlos, *Transparencia de la Reforma Energética: Ronda Cero*, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo UNAM, México, núm. 17, septiembre de 2016, [en línea]

<<http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/archivos/documentos-trabajo/017.pdf>>, [consulta: 19 de noviembre, 2019].

Leyes, tratados y reglamentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021 [en línea], <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf>, [consulta: 29 de mayo, 2021]

Reglamento interior de la Procuraduría Agraria, 2020 [en línea], <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600867&fecha=21/09/2020>, [consulta: 22 de septiembre, 2020]

Ley agraria, 2018 [en línea], <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13_250618.pdf>, [consulta: 28 de septiembre, 2019]

ZAPATA, Emiliano, *Plan de Ayala*, Villa de Ayala, 1911, [en línea], <<http://www.bibliotecas.tv/zapata/1911/z28nov11.html>>, [consulta: 28 julio, 2021]

CARRANZA, Venustiano, *Adiciones al Plan de Guadalupe, Veracruz*, 1914, [en línea], <<http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1914/12/15-diciembre-1914-Adiciones-al-Plan-de-Guadalupe.pdf>>, [consulta: 20 agosto, 2020]

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Proyecto de decreto, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Agraria*, 2021 [en línea], <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2021/jul/20210719.html#Iniciativa2>>, [consulta: 28 de julio, 2021].

Ley federal de reforma agraria, 1971, [en línea], <http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4754777&fecha=16/04/1971&cod_diario=204826>, [consulta: 25 de noviembre, 2019]

Decreto que autoriza al Ejecutivo Federal para constituir la Comisión Federal de Electricidad, 1934 [en línea], <http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4497677&fecha=20/01/1934&cod_diario=191202>, [consulta: 25 de noviembre, 2019]

Ley de la industria eléctrica, 2021 [en línea], <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec_090321.pdf>, [consulta: 10 de marzo, 2021]

Ley de hidrocarburos, 2021 [en línea], <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_200521.pdf>, [consulta: 21 de mayo, 2021]

Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, 2020, [en línea], <<https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202730?state=published>>, [consulta: 30 de junio, 2020]

Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos, 2015, [en línea], <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5396528&fecha=12/06/2015>, [consulta: 15 de diciembre, 2020]

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del servicio público de energía eléctrica, 1992 [en línea], <http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4705440&fecha=23/12/1992&cod_diario=202787>, [consulta: 25 de noviembre, 2020]

Convenio número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1991, [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Folleto-Convenio-169-OIT.pdf>>, [consulta: 20 de enero, 2021]

Notas periodísticas

MORALES, Alberto, “AMLO irá contra Reforma Energética de Peña, si no se rescata a Pemex y CFE”, en *El Universal*, 24 de septiembre, 2020, [en línea] <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-sin-rescate-pemex-y-cfe-va-contra-reforma-energetica-de-eqn>>, [consulta: 24 de septiembre, 2020]

HURTADO, Lourdes, “La nueva resistencia indígena en Chiapas, ahora es por petróleo”, en *nación321*, 17 de mayo, 2017, [en línea], <<https://www.nacion321.com/ciudadanos/la-nueva-resistencia-indigena-en-chiapas-ahora-es-por-petroleo>> [consulta: 10 de diciembre, 2020].

ALCÁZAR, Adriana, “La exploración de hidrocarburos amenaza tierras indígenas, pero manifestantes responden con arte”, en *Global Press JOURNAL*, 23 de febrero, 2018 [en línea], <<https://globalpressjournal.com/americas/mexico/hydrocarbon-exploration-threatens-indigenous-land-protesters-respond-art/es/>>, [consulta: 10 de diciembre, 2020].

Empresas 'amigas' del gobernador, las únicas beneficiadas con el petróleo de Tabasco: indígenas” en *Proceso*, 13 de febrero, 2020, [en línea], <<https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2020/2/13/empresas-amigas-del-gobernador-las-unicas-beneficiadas-con-el-petroleo-de-tabasco-indigenas-238508.html>>, [consulta: 16 de diciembre, 2020].

SISCAR, Majo, “Marginación y daño ecológico, la huella de Florentino Pérez en Veracruz”, en *Proceso*, 28 de junio, 2019, [en línea], <<https://www.proceso.com.mx/reportajes/2019/6/28/marginacion-dano-ecologico-la-huella-de-florentino-perez-en-veracruz-226934.html>>, [consulta: 17 de diciembre, 2020].

“Norte de Veracruz, con más de cinco mil pozos petroleros que contaminan por derrames de hidrocarburos” en *Proceso*, 23 de septiembre, 2020, [en línea], <<https://libertadabajopalabra.com/2020/09/23/norte-de-veracruz-con-mas-de-cinco->

mil-pozos-petroleros-que-contaminan-por-derrames-de-hidrocarburos/>, [consulta: 18 de diciembre, 2020].

MORALES, Flavio, "Indígenas cuentan cómo Pemex arruinó su paraíso y la Reforma Energética los despojó de tierra", en *Sin Embargo*, 01 de febrero, 2019, [en línea], <<https://www.sinembargo.mx/01-02-2019/3529766>>, [consulta: 18 de diciembre, 2020].

Documentos oficiales

Secretaría de Energía, [en línea], <https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01L03_Malva_Dictamen_T%C3%A9cnico.pdf>, [consulta: 08 de diciembre, 2020].

Secretaría de Energía, [en línea], <https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01L03_Campo_Mundo_Nuevo_Dictamen_T%C3%A9cnico.pdf>, [consulta: 08 de diciembre, 2020].

Secretaría de Energía, [en línea], <https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01L03_%C3%81rea_Contractual_22_Secadero_Dictamen_T%C3%A9cnico.pdf>, [consulta: 08 de diciembre, 2020].

Secretaría de Energía, [en línea], <https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01L03_Campo_Mundo_Nuevo_Dictamen_T%C3%A9cnico.pdf>, [consulta: 08 de diciembre, 2020].

Secretaría de Energía, [en línea], <<https://www.gob.mx/sener/acciones-y-programas/consulta-previa-sobre-las-actividades-de-exploracion-y-extraccion-de-hidrocarburos-en-las-areas-contractuales-10-y-11-de-la-ronda-2-2>>, [consulta: 09 de diciembre, 2020].

Secretaría de Energía, [en línea], <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/276546/4__Acta_de_Asamblea_Comunitaria_-_Fase_Consultiva_-_La_Candelaria_2a_Seccion_2017_05_08__T_.pdf>, [consulta: 09 de diciembre, 2020].

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, [en línea], <http://atlas.inpi.gob.mx/?page_id=4328>, [consulta: 13 de diciembre, 2020]

Secretaría de Energía, [en línea], <https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01L03_Calicanto_Dictamen_T%C3%A9cnico.pdf>, [consulta: 13 de diciembre, 2020].

Secretaría de Energía, [en línea], <https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01L03_Fortuna_Nacional_Dictamen_T%C3%A9cnico.pdf>, [consulta: 14 de diciembre, 2020].

Secretaría de Energía, [en línea], <https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01L03_Mayacaste_Dictamen_T%C3%A9cnico_opt.pdf>, [consulta: 14 de diciembre, 2020].

Secretaría de Energía, [en línea], <https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01L03_%C3%81rea_Contractual_Para%ADso_Dictamen_T%C3%A9cnico.pdf>, [consulta: 15 de diciembre, 2020].

Secretaría de Energía, [en línea], <https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01L03_Taj%C3%B3n_Dictamen_T%C3%A9cnico.pdf>, [consulta: 15 de diciembre, 2020].

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, [en línea], <http://atlas.inpi.gob.mx/?page_id=2416>, [consulta: 17 de diciembre, 2020]

Secretaría de Energía, [en línea],
<https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01_L03_Paso_de_Oro_Dictamen_T%C3%A9cnico.pdf>, [17 de diciembre, 2020]

Secretaría de Energía, [en línea],
<https://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/EV_IMP_SOCIAL/R01_L03_Tecolutla_Resolutivo_Testado.pdf>, [consulta: 17 de diciembre, 2020].