



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA PROPIEDAD SOCIAL Y LA REFORMA ENERGÉTICA BAJO LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

JOSE REYES SANTIAGO ANTONIO

ASESOR DE TESIS

LIC. MARIA DEL ROSARIO VALENCIA SALCEDO

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., JUNIO DE 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 la Universidad Nacional Autónoma de México
Al Programa México Nación Multicultural y su Sistema de Becas Para Estudiantes Indígenas
A mi asesora de Tesis Lic. María Del Rosario Valencia Salcedo
A mi familia por haberme apoyado en todo momento*

Dedicatorias

*A mi padre, estoy cumpliendo el sueño
A las tres mujeres más importantes de mi vida, mi madre por darme la vida
La que me ha acompañado en estos doce últimos años
Y a mi hija por ser mi razón de salir adelante*

Conclusiones	131
Bibliografía	133

INTRODUCCIÓN

El paquete de reformas estructurales establecidas en el sexenio pasado buscaron un replanteamiento del Estado mexicano, en materia energética se reformaron los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, con ello se permite ahora a la iniciativa privada que participe en labores de extracción, almacenamiento y distribución de hidrocarburos, sin embargo, una decisión como esta ha afectado no solo la dinámica de negociación de los hidrocarburos sino a las comunidades agrarias que se encuentran asentadas en territorios donde existen estos recursos naturales.

Los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes del derecho reglamentarias.

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los hombres en sentido amplio, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles. Sin embargo, el pluralismo natural del ser humano hace que su aplicación tenga que ser realizada bajo el principio de equidad, es decir, el tratamiento igual a los iguales y desigual a los desiguales, en este contexto, aquellos grupos humanos que se encuentran en situación de vulnerabilidad deben de tener formas especiales de aplicación, ya que el estado de desigualdad que guardan los pone en clara desventaja de otros grupos humanos.

Los grupos originarios y los campesinos que son parte de los núcleos agrarios, que muchas veces comparten estas dos características, se encuentran en estado de vulnerabilidad por el poco apoyo estatal al campo, por los obstáculos geográficos, por carencias históricas, falta de educación, salud, transporte, marginación y discriminación.

La reforma energética vino a agudizar esta problemática al establecer cambios en la exploración y distribución del petróleo y la energía eléctrica, con el nuevo texto se legitiman mecanismos a través de la negociación y mediación con los titulares de derechos agrarios o propietarios ancestrales de las tierras en las que se encuentra el petróleo.

El octavo transitorio del Decreto (Decreto) por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, considera de interés social y de orden público las actividades de exploración y extracción del petróleo, teniendo preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas, en otras palabras, estas actividades tienen el permiso de llevarse a cabo sin importar los intereses de los grupos humanos que se afecten directa e indirectamente.

En este trabajo se busca, primero, dar un contexto histórico de la propiedad social en México, haciendo hincapié en el reconocimiento de los derechos humanos, casi inexistente en las diferentes etapas del desarrollo de México y que justo cuando nuestro país ha ratificado tratados internacionales que tutelan éstos derechos, un solo párrafo de un artículo transitorio de un decreto estatal da lugar a la vulneración de esas prerrogativas de la dignidad humana. El procedimiento de mediación y negociación para el acceso a las tierras indígenas y agrarias sin tomar en cuenta los derechos humanos, simplemente por ser actividades prioritarias, es la muestra clara.

Le queda al campesino afectado recurrir a figuras como el amparo en el derecho interno y en esa secuencia de ideas, acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte) cuando así se requiera, para combatir las violaciones a sus derechos que se puedan dar en la aplicación del citado artículo octavo transitorio del Decreto, siendo esta una de las alternativas para la defensa de los núcleos agrarios afectados con el paquete de reformas estructurales del sexenio pasado, tomando como premisa que cualquier decisión estatal debe de ser bajo el principio de no

afectación de los derechos humanos de los afectados y que, cuando se realiza de otra forma, claramente es ilegítima. De esta forma se establece la hipótesis de que la aplicación del mencionado decreto en materia de energía, viola derechos humanos de los núcleos agrarios establecidos en los sitios de exploración y extracción al dejar en segundo plano las necesidades básicas y los derechos de las comunidades para llevar a cabo esta actividad.

La metodología atiende a una investigación de carácter social, recurriendo al método cuantitativo y cualitativo principalmente, atendiendo al análisis documental de textos y legislación tanto históricos como en la actualidad.

El presente trabajo aborda esta problemática tomando en cuenta que la tenencia de la tierra ha sido un tema recurrente en la historia de México. En el primer capítulo se da un bosquejo desde el ángulo de la historia para comprender el camino que ha recorrido el mexicano para lograr los derechos de tenencia de la tierra desde la época prehispánica hasta nuestros días, así como los regímenes de propiedad que tutela el derecho interno y los conceptos generales de la propiedad social como su división y los sujetos titulares.

En el segundo capítulo se analiza el marco jurídico de la reforma energética, partiendo del artículo 27 constitucional, y por así exigirlo, el bloque de constitucionalidad en materia energética, así como otros documentos en el contexto internacional.

El capítulo tercero es dedicado al tema central de este trabajo, los derechos humanos y la propiedad social, siendo los primeros la garantía mínima de bienestar que los estados deben de respetar sobre los gobernados, señalando que si bien, todo el catálogo de derechos alcanzados durante las cuatro generaciones es inherentes a todos los seres humanos por el simple hecho de serlo, poniendo especial atención a los sujetos agrarios por la naturaleza de sus actividades y su forma de vida.

En el cuarto y último capítulo, se establece la propuesta para evitar la afectación de derechos humanos de los sujetos agrarios derivados de lo establecido

en el octavo transitorio del Decreto el cual regula la manera en que se llevará a cabo la ocupación de aquellas tierras en las que se encuentren hidrocarburos mediante la negociación, mediación o la servidumbre legal, bajo el la premisa de que las actividades de exploración, extracción y distribución serán de orden público e interés social, en otras palabras, tendrán preferencia sobre cualquier otra actividad. Se menciona en este capítulo las formas en que se pueden combatir estas afectaciones dándole especial seguimiento a el procedimiento ante la Comisión y, en su caso, la Corte, sin dejar de considerar otros trabajos que han abordado los recursos del derecho mexicano como la revisión de la legalidad o el amparo ya sea directo o indirecto.

Se explora también como posible solución el replanteamiento del texto normativo de la reforma energética, tomando en cuenta como interés superior la no vulneración a los derechos humanos de los pueblos indígenas y comunidades agrarias, buscar un ángulo desde el que se puedan equilibrar los intereses del Estado y el bienestar de los particulares, tratando siempre a cada caso en concreto ya que las afectaciones no siempre son las mismas, en algunos territorios afectados se daña al medio ambiente, otros la salud de las personas por derrames químicos, algunos a su libre determinación por dañar sitios de interés religioso y sin duda, habrá algunos en los que los daños son menores bajo el principio de mayor beneficio público y menor afectación personal.

De igual manera, se debe de modificar el método de indemnización o incluso del resarcimiento del daño, la mediación es un procedimiento noble cuando las dos partes llegan con los mismos conocimientos y necesidades equilibradas a la mesa, se debe reforzar el acompañamiento a los grupos vulnerables en este procedimiento, y si bien, la ley contempla que las empresas al abandonar el lugar deben de llevar a cabo tareas de saneamiento no se especifica cuándo, ni los factores para medir el cumplimiento, considero entonces que las reformas estructurales fueran hechas al calor del momento, que a dos años urgen nuevas mesas de análisis para evaluar los resultados, preservar los beneficios y eliminar los daños.

CAPITULO I

LA PROPIEDAD SOCIAL

1.1. Época precolombina

Antes de la llegada de los españoles a nuestro continente las civilizaciones que lo habitaban gozaban de una organización política, económica y social compleja, producto de cientos de años de transformación. A finales del siglo XV, Cristóbal Colón se encontró en su camino hacia las Indias con alguna isla de las Bahamas desencadenando una euforia de los exploradores que le acompañaban, deseosos de aventuras y riqueza. La civilización que en esos momentos se encontraba en su apogeo era la azteca o mexica, lo cual no significa que los grupos humanos que la precedieron carecieran de organización social, sin embargo, es de ésta última, por la razón mencionada, así como los mayas por su influencia en la historia de Mesoamérica, de quienes se tiene mayor información.

Los mayas se asentaron en la parte central de América, vieron florecer su cultura entre los siglos III a. de C. y XII d. de C. La principal fuente del conocimiento que se tiene de esta civilización se ha obtenido de pinturas y relieves tallados sobre piedra, Miguel León Portilla señala:

En el ámbito maya hubo ah dz ib (escribanos), que transvasaron lo expresado en sus antiguos libros a escritura alfabética. Entre ellos están los que, en tempranas fechas, redactaron las primeras versiones de los que se conocen como libros de los Chilam Balam, así como de los cronistas de nombre conocido Nakuk Pech y Gaspar Antonio Chí. Y no puede dejar de mencionarse al compilador del Popol Vuh, tal vez el quiché Diego Reynoso.¹

Tomando en cuenta a las fuentes mencionadas y diversos estudios, los autores suponen que la base de la economía maya fue la agricultura, a través de

¹ LEÓN PORTILLA, Miguel. *Los Códices mesoamericanos. Grandes momentos en su investigación*, en Rueda Smithers Salvador, et al. *Códices y Documentos sobre México, Segundo Simposio. Volumen I.* INAH CONACULTA, México, 1997. p. 15.

una técnica llamada *roza* consistente en la limpia de una sección del bosque, dejando que la vegetación se secase con el clima, después la quemaban para que las cenizas la fertilizaran y, finalmente sembrar con un bastón. Los tubérculos fueron base de la economía comunitaria de los pueblos mayas, productos como el camote, (*Ipomoea batatas*); la jícama (*Pachyrhizus erosus*); mandioca-yuca (*Manihot esculenta*), sin dejar de lado los granos característicos de Mesoamérica, el maíz y frijol, rotando estos cultivos para prevenir el agotamiento de la tierra. El policultivo y la técnica nos llevan a pensar en la necesidad de que el campesino maya se organizara en comunidad para realizar esas actividades.

Diego Landa se refiere al respecto:

Siembran en muchas partes, por si faltare, supla la otra, En labrar la tierra no hacen sino coger la basura y quemarla para después sembrar y desde medio enero hasta abril labran y entonces con las lluvias, siembran, lo cual hacen trayendo un taleguillo a cuestras y con un palo puntiagudo hacen agujeros en la tierra y ponen allí cinco a seis granos, lo cual cubren con el mismo palo.²

El tema del derecho en el pueblo maya sigue siendo difuso, las ruinas arqueológicas se han convertido en la principal fuente, deduciendo que la normatividad se sostuvo en el derecho consuetudinario legitimando las formas de organización familiares y comunales. El *Balam*, palabra que se ha traducido como *tigre protector o guardián*, es una grafía que también ha sido identificada que se utilizaba para referirse a la protección de la familia, misma que como en muchas civilizaciones, fue la base de la organización de la propiedad agraria entre los mayas en su primera etapa, al estar en los cabezas de clanes la posesión de las parcelas, no existiendo relaciones entre explotados y explotadores.

En una segunda etapa, ya con una sociedad más organizada, a través de un gobierno teocrático en el que se mezclaba el mito, la magia y la monarquía, el poder

² DURÁN, Fray Diego de, *Historia de las Indias de Nueva España e Islas de Tierra firme*. Ed. Nacional, México. 1997. p. 49.

se concentró en familias que heredaban a sus descendientes, con el dominio de las dinastías *Cocom*, *Itzá* y *Xiu*. Las familias fueron despojadas de sus propiedades, justificando el poder por la religión, se inició el pago de tributos y los *macehuales* se convierten en esclavos al servicio del señor.

Finalmente, la dinastía *Itzáe* reestructuró la propiedad agraria, cediendo ciertas libertades a los campesinos para cultivar parcelas que en teoría le pertenecían al Estado, las comunidades tributaban a través de especie o de trabajo, un tipo de renta o impuestos por el uso de la tierra, este sistema prevalecería hasta 1519, cuando arribaron los españoles, en el *Chilam Balam* se menciona la lista de pueblos y cenotes que conquistaron los Itzáes de lo que se deduce que la adjudicación y conquista de ellos era una forma de identificar a la extensión de tierras parte del imperio.

Luxton señala, que la sociedad maya era clasista, al frente se encontraba el *halac unic*, ejerciendo junto con su dinastía un poder despótico sobre las clases inferiores, se auxiliaba de una burocracia llamada *batab* para administrar la tributación de los pueblos, una suerte de administración pública que era ejercida por una clase política o dominante, la clase dominada conocida como *yalba uinicob* eran campesinos comuneros, cazadores, recolectores y artesanos. En el mismo sentido Sánchez Montañez menciona que había logrado traducir de las estelas de Coba la importancia e influencia de la agricultura:

*Tradicionalmente se ha asociado la figura del señor con cultivos con la representación del conquistador glorificado... Los guerreros en todos los casos llevan una barra ceremonial cuya presencia parece más bien indicar algún acto o el estatus general de nobleza.*³

Es decir, si bien no podemos establecer exactamente cuál era la forma de organización del agro maya, si se advierte la existencia de un estado militarista cuyo principal objetivo era la conquista de tierras para el pago de tributos, identificándose

³ SÁNCHEZ MONTAÑEZ, Emma, *La iconografía del poder en las estelas de Coba*. Memorias del primer Coloquio internacional de Mayistas, UNAM, México, 1987. pp. 541-551.

la existencia de una clase agraria comunal que no era propietaria de las tierras, sino que la poseía en nombre de un señor al que se pagaba el uso a través de un tributo.

De los aztecas se sabe, que al igual que otras sociedades, el derecho se fundó primero en la costumbre y la religión, sin embargo, ya en el periodo postclásico ubicado por los historiadores entre el año 1000 y 1521, el derecho agrario azteca evolucionó acercándose a lo que hoy conocemos como propiedad comunal, esto queda manifestado en los trabajos de los *tlacuilos* que transmitieron la cultura azteca a través de ideografías en materiales como el papel de maguey, la hoja de amate, pieles de venado, relieves en madera y piedra.

Por estas fuentes se conoce que la evolución del derecho se llevó a cabo a la par del desarrollo de la sociedad mexicana. La costumbre permitió la legitimación del poder a los grupos dominantes, organismos estatales arcaicos con funciones mixtas que concentraban lo judicial, lo político y religioso, de ahí que la aparición de la normatividad agraria sea otra forma de manifestar el poder de esta clase social dominante sobre la tenencia y explotación de la tierra, justificando el pago de tributos de las comunidades o *calpullis* por la idea de un poder supremo que le habían dado los dioses y por otra parte a la clase dominada, también se encontraba en una situación de confort, aceptando esos preceptos aseguraba la tenencia de la tierra, una autonomía relativa frente al poder central, garantizaba, además un derecho real sobre ella.

Las tierras se clasificaban en públicas y comunales. En esta última, se encuentra la base de la estructura social los *calpullis*, denominándose así los barrios en los que habitaban familias o clanes, refiere Sara Bialostovsky que:

...el calpulli no sólo era una división territorial o barrio —como lo tradujeron los españoles— sino además eran grupos de familias generalmente patrilineales de amigos y aliados.⁴

⁴ BIALOSTOVSKY, Sara, *Algunos aspectos del régimen tributario azteca y sus supervivencias en comunidades indígenas actuales*. Memoria del II Congreso de Derecho Mexicano, UNAM. México, 1981. p. 25.

Originalmente *calpulli* significaba *barrio de gente conocida o linaje antiguo*. Estos grupos tenían la propiedad de la tierra tomada por derechos heredados de sus antepasados y estos a su vez, por la apropiación primaria, reconocidos por la costumbre y la tradición oral en un principio. Las tierras del *calpulli* se dividían en parcelas llamadas *tlamilli*, la posesión y dominio se entregaba a las familias pertenecientes al barrio, algo muy parecido a la figura actual de los *avecindados* o integrantes reconocidos del grupo agrario.

La explotación de las parcelas era de carácter familiar nunca colectivas, entendiendo que de esa forma se evitaban confusiones respecto a la propiedad, cada familia tenía derecho a una parcela que se le entregaba al jefe de la misma, el titular no podía enajenarla ni gravarla, pero si se traspasaba a través de la herencia, cuando no existían sucesores la parcela regresaba al Estado, estaba prohibido el acaparamiento, era ilícito otorgar parcela a quien no pertenecía al barrio, el arrendamiento no se permitía y los poseedores tenían la obligación de cultivarlas directamente. Quien distribuía las parcelas era el *chinancallec*; un pariente mayor en consenso del consejo de ancianos, solo se desposeía cuando el titular abandonaba el barrio, si dejaba de cultivarla durante dos años se amonestaba, exigiendo que lo cultivara al año siguiente y si no lo hacía sin causa justificada, es decir, ser menor, huérfano, enfermo o muy viejo, la perdía, todas estas reglas aparecen aun en la conformación de la propiedad comunal, aunque han evolucionado de acuerdo las necesidades sociales de la época.

El *calpulli* era supervisado en su producción por funcionarios especializados llamados *calpixque*, quienes llevaban los registros de los miembros y cobraban el tributo, la producción permitía el pago al estado, el consumo y, a veces, excedentes para ser llevados al mercado por los *macehuales*.

A mediados del posclásico, por el año 1300, se tienen las primeras aportaciones escritas iconográficas del derecho agrario, destacan las *Leyes de oro de Netzahualcóyotl*, en la que aparecen los siguientes enunciados agrarios:

(Ley tercera) *Que si dos personas sembrasen y hubiera diferencia sobre la tierra, que si alguno arrancaba el maíz, fuera injuriado paseándolo con el maíz al cuello en el tianguis o mercado*”.(Ley 16 de Netzahualcóyotl) *“Que si algún principal mayorazgo fuese desbaratado o travieso, o si entre dos de estos tales, hubiera diferencia al que no quisiese por ser soberbio y mal mirado, le fuesen quitando sus bienes y mayorazgos y fuese puesto en depósito de una persona que diese cuenta de ello para el tiempo que la voluntad del señor fuese.*⁵

Aunque son pocos y aislados los ejemplos, Clavijero menciona que el *tlatoani Itzcóatl* llevó a cabo una de las primeras distribuciones de tierra, los beneficiados fueron los *pipiltzin* con una suerte de títulos de propiedad que les otorgaban derechos reales sobre las parcelas.

Sobre el cuidado de los bosques, Ixtlilxóchitl refiere que el propio Netzahualcóyotl había emitido normas al respecto:

*Así que no se podía derribar un árbol en ciertos parajes sin incurrir en graves penas y para que se observasen estrictamente los reglamentos que se había dado en el particular.*⁶

Alonso Zurita ha realizado un estudio exhaustivo de la propiedad agraria en la sociedad azteca, refiriendo que, además de los *calpullis*, existieron tierras del Estado o públicas, clasificándose por el uso que se les daba a los productos que en ellas se cultivaban y en las que se podía pagar el tributo al trabajar en ellas:

Tecpantlalli: Tierras cuyos productos se destinaban al sostenimiento de los gastos motivados por la conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios del tlacatecutli.

⁵ ALVA IXTLILXÓCHITL, Fernando, *Obras históricas, sumaria relación de las cosas de la Nueva España*. UNAM. México, 1973. pp. 38-39.

⁶ Ídem, p. 285-286.

Tlatocalalli: Tierras que se destinaban al sostenimiento del tlatocan o consejo de gobierno y altas autoridades. En este grupo quedaban comprendidas las tierras que se otorgaban a algunos funcionarios para sostener su cargo.

Milchimalli: Tierras cuyos frutos se destinaban al sostenimiento del ejército y a gastos de guerra. Se encontraban cerca de los calpullis, y con la obligación de los vecinos de labrarlas.

Teotlalpan: Eran aquellas áreas territoriales cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por el sostenimiento de la función religiosa o culto público.⁷

De todo esto se puede concluir que existen antecedentes de la propiedad agraria desde la época precolombina, antecedente importante del derecho agrario que hoy está vigente, que ha sobrevivido durante siglos de historia a pesar de los obstáculos impuestos por las personas en el poder.

Si bien, en las sociedades prehispánicas es difícil encontrar un concepto que se acerque a lo que actualmente definimos como derechos humanos, la idea intrínseca de éstos es el respeto a la dignidad del ser humano, exigencia que es oponible frente a quienes poseen la facultad del ejercicio del poder o frente a otros particulares, en ese orden de ideas, en ésta etapa de la historia la figura patriarcal fue preponderante, sin embargo, el papel de la mujer era el del complemento del hombre, no una derivación de él, las figuras masculina y femenina estaban vinculadas en su cosmovisión, con los principios de la creación del universo, la reproducción y la subsistencia, la mujer embarazada es procurada de cuidados, quienes mueren en el parto son consideradas *guerreras muertas en la lucha*.⁸ A pesar de todo ello, el papel de la mujer se reduce a cumplir con las tareas del hogar, se encuentran bajo un código de conducta que impone sumisión, en algunas

⁷ ZURITA, Alonso de, *Breve relación de los señores de la Nueva España*, UNAM. México, 1963. p. 45

⁸ TUÑÓN, Julia, *Mujeres*. En Enrique Florescano, coord. *Historia ilustrada de México, Debate, Conaculta*. México, 2015. p. 79.

culturas son la representación de la noche y la oscuridad, Matos Moctezuma transcribe lo que una madre aconsejaba a su hija:

y no te hagas amiga de los mentirosos, de los ladrones, de las malas mujeres, de los entrometidos de los perezosos, para que no te riñan, para que no te hechicen, solo dedícate dentro de la casa a lo que vas a hacer. No vayas fuera, no te pongas en el mercado, en el río, en el camino, en un lugar no bueno, en un lugar no decoroso...⁹

Así mismo, la existencia de clases sociales o castas hace difícil referirse a un sistema político y jurídico que tienda a preservar la dignidad del ser humano en el sentido que hoy se conciben los derechos humanos, pero aspectos de estas sociedades como su profundo sentido religioso, el respeto a la tierra, a la vida, las prescripciones que buscaban la protección de los individuos frente al abuso de la autoridad nos hacen deducir que, en cierta forma, se protegían ciertos derechos humanos hoy catalogados como tal.

⁹ MATOS MOCTEZUMA, Eduardo, *Legislación mexicana*, en David Cienfuegos Salgado, coord., *La vida política de la Ciudad de México y su influencia Nacional*, Cámara de Diputados, México, 2014. p. 32.

1.2. Las formas de tenencia de la tierra en la época colonial

A meses del descubrimiento de América, el Papa Alejandro VI repartió las tierras descubiertas entre España y Portugal a través de la Bula *Noverunt Universi*,¹⁰ pocos años después de la conquista, la llamada Nueva España sufría la primera problemática ocupacional, del viejo mundo llegaban oleadas de peregrinaciones con aspirantes a colonos. A pesar de los esfuerzos de la corona para que se ocuparan tierras vacantes, el despojo a los indígenas iniciaba de forma frenética y continuaría por mucho tiempo, en nuestro caso, los reyes de España dejaron en manos de los virreyes, gobernadores, cabildos o procuradores la repartición de las tierras, siempre tratando de respetar la propiedad indígena para su subsistencia en las leyes que promulgaban pero que al estar tan lejos de la autoridad era fácil de incumplir, los antiguos poseedores quedaron reducidos a esclavos disfrazados de peones para no faltar a las ordenanzas reales.

No obstante, las leyes, cédulas y decretos, grandes superficies de tierras se concentraron en manos de los nuevos pobladores, entre las formas de repartición que se pusieron en práctica sobresalen las mercedes reales dando origen a la formalización de la propiedad privada, los documentos que la justificaron fueron cédulas reales de gracia o merced ordinarias y extraordinarias.

La despoblación y los abusos cometidos contra los indios fueron motivo para que desde España se considerara la conveniencia de reducir en pueblos a los aborígenes que vivían de manera aislada, separados por ríos y montes. Con ese propósito, el Consejo de Indias expidió, en coordinación con el rey Felipe II, la Ley VIII, emitida el 1 de diciembre de 1573, que establecía los sitios en que se formarían los pueblos, deberían tener "*comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas, y un Ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener su ganado, sin que se revuelvan con otros de españoles*". Una visión paradisíaca de los pueblos y quizá, también, sea ésta la primera referencia al ejido, en México.

¹⁰ FABILA MONTES DE OCA, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria*, 2ª edición, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. México, 1990, pp. 1-3.

La palabra viene del latín *exhido*, lo que está a las afueras de los pueblos, connotación que se transformaría con el paso del tiempo.

De acuerdo a las investigaciones de Ángel Caso:

...ya en la colonia se podía percibir la división de la propiedad privada y pública, la primera derivada de las encomiendas, mercedes reales composiciones y de la prescripción, mientras que la propiedad pública, dice, estaba integrada por terrenos del Estado; realengos, montes, aguas y pastos y del municipio compuestas por tierras de uso colectivo, aunque identifica también una tercera clasificación que hace referencia a la propiedad de los pueblos dividida en terrenos comunales; el ejido y la dehesa y las de explotación individual; tierras de común repartimiento, las parcialidades y las suertes.¹¹

La propiedad comunal de los indios fue objeto de un permanente y sistemático despojo por parte de los conquistadores y colonizadores; al inicio fueron las mercedes, encomiendas y repartimientos; después a través de las adjudicaciones, confirmaciones, composiciones, acciones de compra venta, remates y la usurpación violenta, pero todas tuvieron en común la explotación de los indígenas y la concentración de la tierra en manos de los peninsulares de tal manera que a mediados del siglo XVII más de la mitad de las tierras de cultivo y agostadero estaba en posesión de los españoles.

Es necesario resaltar también que, a pesar del discurso de la corona sobre la protección de los indígenas, las tierras otorgadas a éstos tenían siempre el carácter de concesión con derecho a usufructo, mientras que las que se entregaban a los españoles fueron como propiedad particular con el dominio pleno sobre las mismas, dándoles la certeza jurídica de la que carecían los primeros.

Como ya se mencionó, fueron muchas las figuras jurídicas establecidas para el acaparamiento de las tierras, destaca de todas ellas la encomienda mediante la

¹¹ CASO, Ángel, *Derecho agrario*, ed. Porrúa, México, 1950, p. 37.

cual se repartían aproximadamente 200 indígenas y sus posesiones entre los conquistadores, con la obligación de que éstos los ampararan y les enseñaran la doctrina cristiana, a cambio de la protección y educación religiosa. El encomendero cobraba en dinero y especie el tributo que debían pagar los encomendados, durante el tiempo que predominaron las encomiendas los indígenas solo pagaron tributo sin trabajar necesariamente en las tierras de los encomenderos. El descubrimiento posterior de minas y la colonización de tierras vacantes al norte, requirieron de manos de peones con los que se dio origen al latifundio que evolucionaría en las grandes haciendas características de varios siglos de historia mexicana.

La hacienda tiene su origen en *la mesta*, una forma de reparto orientada a la explotación ganadera, constituida por grandes extensiones abundantes en pastos y plantas, ampliándose mediante la compra de terrenos baldíos o realengos en subasta pública. Pastor Rouaix señala que la hacienda es resultado de características propias de los grupos que habitaban a las diversas regiones del país, mientras que los del centro tenían una vocación agrícola los del norte eran nómadas que vivían de la caza y recolección, actividades para las cuales requerían grandes cantidades de territorio, la naturaleza de estos dos tipos de habitantes generó la diversidad de propiedades otorgadas a los conquistadores, así, el acaparamiento fue de pequeñas propiedades en la región central y de grandes latifundios al norte del país.

En los trescientos años de la época colonial el factor común fue el despojo y explotación a los indígenas y el acaparamiento de los peninsulares, la hacienda fue la culminación de ello, en general las tierras de las haciendas constaban de cuatro grupos de áreas, en primer lugar la finca controlada por administradores y cultivada por peones a los que se les pagaba un sueldo miserable, en segundo lugar, los *peguales*, pequeñas áreas asignadas a los peones acasillados los cuales completaban el sueldo que recibían con su cultivo y producción, en tercer término las superficies de tierra que se daba en arrendamiento, *aparcería* o *mediería*, en ellas los campesinos libres cultivaban con sus propios medios pagando una renta anual en trabajo, especie o efectivo y finalmente, una gran extensión de zonas no

cultivadas para el pastoreo y la obtención de madera y leña. Alexander Von Humboldt en su *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España* menciona;

Efectivamente los indios y las Castas están en la mayor humillación. El dolor de los indígenas, su ignorancia y más que todo su miseria, los ponen a una distancia infinita de los blancos, que son los que ocupan el primer lugar en la población de la Nueva España. Los privilegios, que al parecer conceden las leyes a los indios, les proporcionan pocos beneficios, y casi puede decirse que los dañan.

No es un secreto la violación a los derechos humanos por parte de los españoles a los aborígenes, sin embargo, no se puede dejar de lado que en el siglo XVI los juristas debatían acerca de la legalidad de la conquista de los territorios americanos, del derecho de los llamados indios a ser tratados como bárbaros, infieles o incluso si tenían alma y sobre el respeto a la propiedad.

Personajes como Fray Bartolomé de las Casas y Vasco de Quiroga fueron grandes defensores de los derechos indígenas, el primero criticando el trato que se les daba como esclavos en las haciendas y en las minas, quien en múltiples viajes a Europa planteó ante la Corte el daño que hacían la encomienda, la conquista y la esclavitud, el segundo defendiendo la humanidad de los nativos acorde a la Escuela de Salamanca la cual fusionaba la Escolástica y el Derecho Internacional, planteando que el derecho natural y humano no se cancelaba por la falta de fe cristiana.¹²

No serían pocas las discusiones en la corona, la más sobresaliente fue *La polémica de los naturales* de 1550 y documentos como *El sermón de la denuncia* proclamado por Fray Antonio de Montesinos el 21 de diciembre de 1511, el Requerimiento de De las Casas, los que pondrían sobre la mesa la incompatibilidad del pensamiento cristiano con las acciones de los españoles en el virreinato, sin duda, este tipo de pensamientos influirían notablemente en las *Nuevas leyes de las*

¹² QUIROGA, Vasco de, *Información en Derecho*, en *La utopía en América*. Ed. Dastin. Madrid, 2002. pp. 73 y 105.

Indias, derivándose en una mayor protección a los derechos indígenas, la cristianización a través de la vía pacífica, el nombramiento de los aborígenes como vasallos del reino por parte de la reina Isabel, pero una cosa son las normas y otra la realidad, en el tema que se expone en esta documento, no solo se violentó el derecho de propiedad al despojarlos de las tierras que les habían pertenecido por generaciones, sino que derechos elementales como la vida, la dignidad, la libertad y el acceso a la justicia fueron trasgredidos de tal manera que esto generaría un descontento tal que terminaría en la búsqueda de la emancipación a través de un movimiento armado.

Es importante mencionar que las propiedades que adquirió la iglesia en este periodo, vía donaciones especialmente, generó muchos desacuerdos con la corona española, es considerada otra forma de tenencia de la tierra. Al respecto fueron expedidas diversas cédulas reales, como la Real Cédula de Consolidación de vales, del 28 de noviembre de 1804, principalmente de carácter impositivo sobre estas tierras y estableciendo la prohibición para la adquisición de tierras por parte de la iglesia católica, y de otros sectores productivos como los agricultores, lo cual generó un gran descontento de este gremio clerical que va a tener consecuencia en la guerra de independencia.

1.3. La independencia

Si bien, el movimiento de independencia fue un periodo muy corto y por su naturaleza, fue un momento determinante en la evolución e ideales de la propiedad en México, por una parte las manifestaciones de rebeldía que iniciaron las revueltas tuvieron su razón de ser en el descontento por la tenencia de la tierra, en 1810 prácticamente todo el territorio nacional estaba en manos de los españoles, no es de extrañar entonces que la corona española, consiente de la desigualdad imperante, dictara durante éste periodo una serie de disposiciones y leyes tendientes a aminorar las reacciones de los indígenas, en ese contexto se expidió la Real Cédula de 26 de mayo de 1810, que en materia agraria manifestaba:

“En cuanto a repartimiento de tierras y de aguas, es igualmente nuestra voluntad que el Virrey, a la mayor brevedad posible, tome las más exactas noticias de los pueblos que tengan necesidad de ellas, y con arreglo a las leyes y a las disposiciones y repetidas cédulas de la materia, proceda inmediatamente a repartir las tierras con el menor perjuicio que sea posible de tercero y con obligación, los pueblos, de ponerlas sin la menor dilación en cultivo”.

En ese tenor se expidieron nuevas leyes, sobresale la de 9 de noviembre de 1812, por las Cortes Generales cuya idea principal gira alrededor de la propiedad:

“Se repartirán tierras a los indios que sean casados mayores de veinticinco años fuera de la patria potestad, de las inmediatas a los pueblos, que no sean de dominio particular o de comunidades; más si las tierras de comunidades fuesen muy cuantiosas con respecto a la población del pueblo a que pertenecen, se repartirá cuando menos hasta la mitad de dichas tierras, debiendo entender en todos estos repartimientos las Diputaciones Provinciales, las que designarán la porción de terrenos que corresponda a cada individuo, según las circunstancias particulares de éste y cada pueblo”.

Tal era la urgencia de reprimir el descontento que días después, el 15 de noviembre de 1812, se emitieron nuevas leyes en las que se exceptúa a los

pobladores de la Nueva España del pago de algunos tributos y concede prerrogativas que antes no existían, sin embargo; cabe mencionar que la situación de miseria de los indígenas no se debía a la falta de legislación a su favor, en la Colonia fueron muchos los preceptos establecidos para defenderlos de las injusticias y el despojo, eso poco les importó a los conquistadores por lo que no es de extrañar que la desconfianza floreciera ante las nuevas leyes que poco significaban para ellos.

La independencia tuvo una justificación esencialmente agraria, los aborígenes habían sido víctimas del despojo de grandes extensiones de tierra, trescientos años no bastaron para olvidar y en eso basaron la esperanza de que al lograr la emancipación también se les regresaran las propiedades que habían sido de sus antepasados.

Sabedor de ello, uno de los primeros documentos de José María Morelos y Pavón fue el *Proyecto para la confiscación de Intereses europeos y americanos adictos al gobierno español* en el cual resalta la medida séptima que a continuación se transcribe de modo literal, en la que se manifiesta el enojo contra la hacienda y que se reproduce en el documento intitulado *Medidas que deben tomar los Jefes de los ejércitos americanos para lograr su fin por medios prácticos y seguros, evitando la fusión de sangre de una y otra parte* de fecha 6 de noviembre de 1813:

Deben también utilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo, la agricultura consistente en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno, que pueden asistir con su trabajo o industria y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de gentes para que las cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del público. Esta es una medida de las más importantes, y por lo tanto deben destruirse todas las obras de presa, acueductos, caseríos y demás oficinas de los hacendados pudientes, criollos o gachupines, porque como se ha dicho, a la corta o a la

larga han de proteger con sus bienes las ideas del déspota que aflige al reino.

El mismo padre de la patria, don Miguel Hidalgo y Costilla tomó como bandera el agro para legitimar de alguna manera el movimiento de insurrección, el 5 de diciembre de 1910 expidió un decreto en la ciudad de Guadalajara en el que se ordena:

...se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos.

Morelos insistiría en la Constitución de Apatzingán de 1814 en el mejoramiento del jornal, en la dignificación de los trabajadores y en la redención del campesinado, al final, solo fueron letra muerta primero porque nunca fueron vigentes y segundo porque estas ideas no fueron retomadas en las actas de independencia en las que no se toca lo relacionado al tema agrario.

En 1821 se consuma la independencia teniendo como personajes principales a Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide, en un acto claramente conservador en el que la principal preocupación fue el estado político del país, la organización política estuvo muy por encima de la solución de los problemas que aquejaban a los pueblos de México, más de una década de lucha pareció olvidar sus fines primarios, si quienes terminaron con el movimiento hubieran puesto en marcha los ideales de Morelos, expropiando a los españoles las riquezas que poseían, repartiendo los latifundios, las haciendas o simplemente parcelas para el cultivo, la independencia hubiera logrado su cometido.

La década de 1810 a 1820, fue determinante en la historia de los derechos humanos en México, declaraciones, documentos y debates fueron el escenario para buscar la reivindicación los derechos que en trescientos años se habían negado, Miguel Hidalgo y Costilla dictó un Bando en Guadalajara el 6 de diciembre de 1810, en él se establece la abolición de la esclavitud, la cesación de los tributos y el uso del papel común en los negocios judiciales, esto último para la eliminación del

sellado de la corona, José María Morelos y Pavón, replicaría éste, agregando la eliminación de las cajas de comunidad, el uso de la pólvora y el tabaco, la preferencia en las plazas laborales, pero sobre todo, el nombramiento de americanos a todos los que habían nacido en el continente sin distinción de castas.¹³ Fueron estos decretos los que, en opinión de algunos juristas, influirían en el ideario del diputado en Cádiz, José Miguel Guridi y Alcocer quien el 26 de marzo de 1811 presento una moción para que la esclavitud fuera gradualmente abolida.

La libertad de imprenta estaría directamente relacionada con la soberanía popular y la libertad del individuo lo que fomentaría la ideología liberal del nuevo mundo. Rayón en sus *Elementos Constitucionales*, establece las bases del constitucionalismo mexicano, en sus 38 artículos manifiesta los principios que debían estructurar la nación, sobresaliendo la abolición de la esclavitud, la libertad de imprenta, la proscripción de la tortura y se retoma el *habeas corpus* del derecho inglés, principios que permearían en los *Sentimientos de la Nación* Morelos y Pavón, que derivarían en la Constitución de Apatzingán. Es de notar que, consumada la independencia, los documentos jurídicos emanados estaban mayormente dirigidos a el ordenamiento de la nación, los derechos humanos tendrían que esperar ya que las vejaciones continuaron a través de los hacendados y las autoridades.

1.4. México independiente

La Constitución de 1824 redactada por Ignacio López Rayón, Carlos María Bustamante, Andrés Quintana Roo y Sabino Crespo, reconoce derechos como libertad de opinión, de asociación, inviolabilidad del domicilio, muy escuetamente de forma general toca el tema de la propiedad, apenas mencionado en el artículo 24:

La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra

¹³ LEMOINE VILLICAÑA, Ernesto, Morelos, *su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros testimonios de la época*. Editorial: UNAM-Coordinación de Humanidades, México, p.45, 1965.

conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

El 19 de julio de 1823, se emitió una ley que establecía se dotara de tierras necesarias para su sustento a aquellos militares que hubiesen prestado sus servicios a la independencia, más que agrario su carácter era militar, favoreciendo a esta clase que se encontraba dentro de las privilegiadas en los primeros años de la nación.

La primera Ley de colonización de 18 de agosto de 1824, tenía en sus principales disposiciones que se entregaran terrenos de cultivo a los mexicanos en primer lugar, en segundo a extranjeros que reunieran determinadas condiciones, prohibía que la iglesia y las instituciones de manos muertas adquirieran propiedades, además, fijaba la extensión que debía adquirir cada familia en un máximo de una legua cuadrada de 5000 varas en tierras de regadío, cuatro leguas cuadradas en tierras de temporal y seis leguas cuadradas cuando se tratara de abrevaderos, por primera vez se delimitaba el máximo de la propiedad para evitar el acaparamiento, esta ley fue de nula aplicación, la iglesia mantenía en sus manos gran parte del poder hasta la época de la Reforma en que la privaron de esas posesiones.

1.5. La Reforma

Las bajas en el campo de batalla, migraciones y desorden posterior a la independencia, tuvo como consecuencia que varias zonas de la geografía de nuestro país existieran enormes franjas de territorio sin habitantes asentados, máxime que el centralismo político no permitía el crecimiento poblacional en lugares lejanos a la capital, tratando de dar solución a ese problema el 27 de noviembre de 1846 se expidió el decreto mediante el que se creó la Dirección de Colonización, su principal objetivo era el levantamiento de los planos de las tierras susceptibles de ser colonizadas, los baldíos que no estaban en propiedad de particulares, sociedades y corporaciones se venderían en remate.

En ese mismo año de 1846, comenzaría la disputa entre Estados Unidos y México, culminando dos años después con el *Tratado de paz, amistad, límites y arreglo definitivo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América*, mejor conocido como el *Tratado de Guadalupe Hidalgo* en el que México cedería dos millones de kilómetros cuadrados que comprenden lo que hoy es el territorio de California, Texas, Colorado, Nevada, Nuevo México, Utah y Wyoming, sumamos que la Mesilla con sus 76 845 kilómetros cuadrados fue comprada el 24 de junio de 1853 y tendremos como resultado la pérdida de más de la mitad del territorio producto de la centralización, malas políticas de colonización y repartición de las tierras.

Las constituciones de 1824 y 1857 consagraron los ideales de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, producto de la revolución francesa, no obstante, estos derechos no se reflejaron en los trabajadores del campo integrados principalmente por comunidades indígenas.

El presidente Ignacio Comonfort expediría la *Ley de desamortización de bienes de manos muertas*, mejor conocida como *Ley Lerdo*, el 25 de junio de 1856, estableciendo en ella que las fincas rurales y urbanas que le pertenecieran a la iglesia se adjudicarían a las personas que las tenían arrendadas por el valor el 6% que era el valor de la renta anual, contando con un plazo de tres meses a partir de

la publicación para solicitar el remate y adjudicación de la finca. Se buscaba que la iglesia vendiera sus terrenos, los gastos de adquisición no se cubrían, así que el 9 de octubre del mismo año se emitió una circular estableciendo que los terrenos con valor igual o menor a 200 pesos se adjudicarían de manera gratuita a los arrendatarios, si no se solicitaba adjudicación cualquier interesado podía hacer un denuncia pudiendo adquirir la propiedad cubriendo la octava parte del precio del predio, los efectos fueron los contrarios, si bien se le quitaron bienes al clero, las personas que se encontraban en buena posición económica se convirtieron en denunciantes, acapararon propiedades, creando nuevos latifundios.

Benito Juárez en 1859, expidió la *Ley de nacionalización*, los bienes eclesiásticos entraron al dominio de la nación excepto aquellos que estaban destinados al culto, se declara la separación de la iglesia y el Estado. En 1863 se emite la *Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos*, con ella se trataba de impulsar la colonización de terrenos vacantes, nuevamente los objetivos fueron netamente políticos beneficiando a las personas que podían adquirir terrenos mientras que los pobres seguían en calidad de peones en las grandes haciendas y latifundios que gozaban de nuevos dueños.

1.6. El porfiriato

Para entender el porfiriato y dimensionar los avances de ese tiempo, es necesario ubicar contextualmente a México. En el año de 1876, año en el que asume la presidencia Díaz, la constitución de 1857 mandata la organización y ordenamiento de la nación, tanto en la forma política, económica, jurídica y social, en la realidad había pasado más de medio siglo de la independencia y el país no recuperaba el orden, la invasión francesa y norteamericana, la pérdida de territorio frente a los primeros, el imperio de Maximiliano, las luchas entre liberales y conservadores, pobreza, desigualdad, son obstáculos para el desarrollo, el texto de la constitución, es vulnerada.

Ante este escenario Porfirio Díaz propone un proyecto de modernización del país apertura de a los capitales extranjeros privados la inversión en bienes nacionales, por primera vez, desde la independencia la tenencia de la tierra ocupa un lugar privilegiado en las políticas públicas, la certeza jurídica de la tenencia de la tierra es determinante en la ideología original del proyecto modernizador, para producir los alimentos que darán estabilidad a la sociedad, para ello es necesario que la producción del campo llegue a las ciudades, requiriéndose invertir en vías de comunicación; carreteras, ferrocarriles, puertos, telégrafos y teléfonos, y como objetivo de la desamortización de los bienes eclesiásticos que se había venido persiguiendo desde la reforma.

La unificación del pueblo es el primer paso para el dominio de la nación, Enrique Krauze señala que es el egocentrismo de Díaz y sus estrategias militares llevadas a la política el sello del porfiriato, su primer objetivo “*fortalecer su poder personal instaurar el reino del orden y la paz*”.¹⁴ Para lograr su cometido se hace acompañar de un grupo de hombres llamados *los científicos*, primera manifestación de lo que sería un gabinete formal, en palabras del mismo autor:

¹⁴ KRAUZE, Enrique, *Místico de la autoridad Porfirio Díaz, Biografía del poder, Fondo de Cultura Económica*. México, 1987, p. 21.

[El grupo de los científicos:]... primeros tecnócratas de la historia mexicana habían hecho fortuna como representantes del capital extranjero o merced a concesiones del Gobierno. Larga lista de catrines: el economista Pablo Macedo; Miguel Macedo, aristócrata pulquero; Emilio Pimentel, gobernador de Oaxaca; el latinista Joaquín Casasús; el riquísimo Olegario Molina, gobernador de Yucatán; Rafael Reyes Espíndola, director de El Imparcial; Guillermo Landa y Escandón, dueño de minas y gobernador del Distrito Federal; Francisco Bulnes, historiador e ingeniero; el juchiteco Rosendo Pineda, cerebro político del grupo; el propio Justo Sierra y, claro el arrogante ministro de Hacienda, José Ives Limantour.¹⁵

Siguiendo las ideas de Krauze, durante el porfiriato, domina la visión de una renovación del campo:

El campo debería destinarse al cultivo de los productos más rentables, de manera que la política general en este sector fue la de favorecer la agricultura de exportación en detrimento de la de carácter básico y de consumo nacional.¹⁶

El porfiriato había heredado los problemas de la tenencia de la tierra de la reforma y la independencia. La constitución de 1857 reconoce la propiedad privada, los obstáculos para materializar la ley son los mismos, existen aún grandes zonas del territorio sin población, la provincia y las zonas rurales están ocupadas por hacendados e indígenas, los primeros realizando aun actividades de explotación, los segundos sumidos en ignorancia y miseria, desconociendo las leyes que trataban de beneficiarlos, Díaz y sus científicos se plantearon un proyecto en dos fases para la reordenación de la tenencia de la tierra.

La primer fase fue la aplicación de la Ley Lerdo, la acumulación de los bienes por parte del clero dificultaba la circulación de activos, el Estado no percibía ingresos vía impuestos por la falta de traslaciones de dominio, para muchos tratadistas el

¹⁵ Ídem. pp.92-93.

¹⁶ Ídem. p.106.

artículo 25 de ésta ley es el más importante al imponer que las corporaciones civiles y religiosas no pueden adquirir bienes raíces o administrarlos, exceptuando los inmuebles destinados directamente al servicio de la institución, para el tema que trata este documento es de especial relevancia el artículo 3 al definir a las personas morales:

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

Este artículo en si no menciona en su texto a la propiedad, pero repercute en ella cuando en su artículo II del reglamento de dicha ley, menciona expresamente la propiedad de las comunidades indígenas.

La desincorporación de los bienes del clero dejo como saldo el acaparamiento de quienes realizaron *denuncios* cuando los arrendatarios no podían pagar la adjudicación, la falta de conocimiento de la ley y de recursos por los indígenas no les permitió beneficiarse de la misma, agregando que estos actos se realizaron con las corporaciones religiosas en rebeldía, es decir, no se presentaban al procesos entrega, muchas fincas y grandes extensiones de tierra tuvieron el problema de comprobación y legitimación de sus dueños, en 1892 se expide la *Ley de liberación* a través de la cual

Se facultaba a los propietarios de toda clase de fincas para solicitar de la Secretaría de Hacienda una declaración de la renuncia absoluta del Fisco sobre los derechos eventuales que por la nacionalización o por otras causas pudiera tener sobre las expresadas fincas.¹⁷

¹⁷ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El problema agrario en el siglo XIX*, en Torre Villar, Ernesto de la, ed. *Lecturas mexicanas*, México, 1979, p. 153.

La principal pretensión de dicha ley era dar seguridad jurídica a los nuevos latifundistas para que invirtieran en las haciendas, minas e ingenios con la certeza de que el estado no expropiaría nuevamente esos bienes, dándonos muestra de la incertidumbre generalizada que no se había solucionado con las leyes de Reforma.

La segunda fase del ordenamiento; la creación de las compañías deslindadoras, las cuales fueron facultadas para el deslinde, medición, fraccionamiento y avalúo de los terrenos baldíos, teniendo su justificación jurídica en la *Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos* del 26 de marzo de 1894, el resultado es el censo de terrenos baldíos, demasías, excedencias. La ley establece que los terrenos deben estar protegidos por títulos primordiales con el fin de que no entraran en la situación antes mencionada y fueran vulnerables a la enajenación.

El enorme poder otorgado a las compañías deslindadoras trajo como consecuencia que, para el año de 1885, apenas un año posterior a la publicación de la ley, habían sido deslindadas treinta millones de hectáreas de tierras nacionales. Para 1889, tan solo 29 individuos o compañías tenían en su poder el catorce por ciento de la superficie del territorio nacional, al respecto Michell Gutelman menciona:

Desde 1889 hasta 1906, año de su disolución, las compañías deslindadoras recibieron 16 millones 831 mil hectáreas a título de honorarios. La mayoría de las tierras quedaron en poder de los accionistas más antiguos, que en total representaban unas cincuenta familias.

Los imperios agrarios que se crearon son difícilmente imaginables para un espíritu europeo: como accionista de una de las compañías deslindadoras, el magnate Hearst había adquirido siete millones de hectáreas en el Estado de Chihuahua. Un solo individuo poseía dos millones de hectáreas cerca de Oaxaca, mientras otros dos se habían apropiado dos

*millones de hectáreas en el Estado de Durango; en Baja California, entre sólo cuatro personas poseían once millones quinientas mil hectáreas.*¹⁸

La mayoría de los autores coinciden en que durante los treinta años que duro el porfiriato se continuó con la explotación de los indígenas, sin embargo, investigadores como Robert. M. Holden señalan que:

*Las compañías deslindadoras fueron respetuosas de la propiedad indígena, sobre todo de tierras ejidales o fundos legales, no hubo necesidad de apropiarse arbitrariamente de los predios a pesar del apoyo judicial, la razón principal fue que las tierras públicas eran abundantes y, además, eludir los pleitos mantenía bajo los costos de operación.*¹⁹

Diez años le bastaron a esta ley para configurar un nuevo despojo, México está nuevamente en manos de hacendados y latifundistas, la inversión extranjera que tanto promocionó Díaz empezaba a cambiar el escenario, nunca a favor de los pobres, sólo cambiaron de peones a obreros, el 18 de diciembre de 1909, ya con un clima de descontento generalizado, la ley dejó de tener vigencia y se ordenó que fueran instituciones estatales las que continuaran con el reparto de ejidos, cada jefe de familia tendría lotes en propiedad privada en calidad de inalienables, inembargables e intransmisibles durante un lapso de diez años.

Durante el porfiriato no fueron pocas las rebeliones de indígenas y campesinos, sobresalen la del pueblo Yaqui en 1887, cuando después de asesinado Cajeme, se aplicó la política de terrenos baldíos, beneficiando a Ramón Corral y sus socios quienes pudieron comprar cuatrocientas mil hectáreas a un precio irrisorio de sesenta centavos la hectárea, los despojados se levantaron y el Estado contestó con una represión que los puso al borde del exterminio. En el sur los mayas no la pasaban mejor, ya habían sido protagonistas durante la Colonia de la guerra de

¹⁸ GUTELMAN, Michel, *Capitalismo reforma agraria en México*, Ed. Era. México, pp. 35-36, citado por Durand Alcántara, Carlos Humberto, *El derecho agrario y el problema agrario en México, su proyección histórico-social*, ed. Porrúa. México, 1971. p. 193.

¹⁹ HOLDEN, Robert M., *Los terrenos baldíos y la usurpación de tierras: mitos y realidades*, en Semo, Enrique, coord., *Historia de la cuestión agraria mexicana. La tierra y el poder 1800-1910*, t. 2, Siglo Veintiuno Editores. México, 1988. p. 276.

castas, en el porfiriato los terratenientes los seguían explotando en las plantaciones de henequén y caña de azúcar, los mayos se sublevaron, el gobierno los obligó a regresar a sus labores. En 1892 los Tomochitecos se rebelan en chihuahua, en 1906, los campesinos de Acayucan hacen lo propio al ser desprendidos de sus tierras para beneficiar a compañías mineras y petroleras extranjeras.²⁰

Indígenas, campesinos, los pobres del campo y la ciudad, el México rural también era parte de la sociedad de ese entonces, pero ese sector no se incluye en las ideas de modernización de Díaz, son la base de la organización económica y, aun así, son condenados a discriminación, malos tratos, exclusión, pobreza, enfermedades y esclavismo, en palabras del multicitado Krauze:

La época porfiriana no tuvo ojos para la desigualdad y la miseria ni en el campo ni en la ciudad. Consideraba que todos los males tenían un origen individual. Volcada hacia Europa, pero sin adoptar o imitar cabal mente la ética científica y técnica del mundo moderno, la poca porfiriana tampoco tuvo ojos para las raíces de México, para su mosaico de pasados y culturas. Ni siquiera la mirada benévola e inteligente de Justo Sierra se libró de ver la historia mexicana.

...Su misticismo del mando, de clara raíz indígena, no tenía punto de contacto con la caridad cristiana o los ideales socialistas. Porfirio Díaz participó de la ceguera social de su tiempo.²¹

La población indígena a principios del siglo XX fue se ha estimado entre cuatro y cinco millones, casi el 40% de la población total del país, el desprecio, el despojo de sus tierras, aguas y bosques los orillarían a sumarse a la revolución mexicana cien años después, con los mismos ideales y esperanzas con los que fueron a la independencia, la búsqueda de la justicia y la reivindicación de sus derechos agrarios.

²⁰ MANCISIDOR, José, *Rebeliones indígenas durante el Porfiriato*, en Torre Villar, Ernesto de la, *Lecturas históricas mexicanas*, t. IV, Instituto de Investigaciones Históricas UNAM, México, 1944. pp. 114-124.

²¹ KRAUZE, op. cit., pp. 123-124.

1.6. La revolución

La revolución mexicana fue un problema eminentemente agrario, la desigualdad de las clases sociales llevó a los menos favorecidos a levantarse en armas, muestra de ello es que el 96% de las cabezas de familia rurales no tenían tierras, en contraste, el 1% de la población controlaba el 97% del territorio nacional, en números duros, 834 hacendados poseían la mitad de la tierra que comprendía el territorio del país.

Es pertinente recordar los esfuerzos de los hermanos Flores Magón para que la ciudadanía fuera consciente de los derechos de que debían gozar, en contraste con la realidad del país.

La hacienda mexicana se había convertido en un enorme latifundio, hasta allá no llegaban las ideas de modernización, los campesinos tenían que seguir cultivando con técnicas antiguas con exceso de esfuerzo. La notoria miseria y el trato humillante hizo impostergable tratar de cambiar el estado de las cosas, las demandas con las que el campesinado llegó a la “bola” revolucionaria incluían la restitución de tierras a sus legítimos poseedores, la dotación de tierras y aguas a quienes carecieran de ellas, la repartición del latifundio, la protección al sector campesino y la creación de instrumentos de justicia agraria.

Francisco I. Madero apunta en relación con lo anterior:

Las concesiones para aprovechamientos de aguas en los ríos han sido inconsideradas, y siempre van a dar a manos del reducido grupo de favoritos del gobierno, resultando que el agua no se aprovecha con tan buen éxito como hubiera sucedido subdividiéndose entre muchos agricultores en pequeña escala.

El resultado de esta política ha sido que el país, a pesar de su vasta extensión de tierras laborables, no produce el algodón ni el trigo necesario para su consumo en años normales, y en años estériles tenemos que

*importar hasta el maíz y el frijol, bases de la alimentación del pueblo mexicano.*²²

El 5 de octubre de 1910, el propio Madero utiliza al agro para llamar al inicio del movimiento revolucionario al proclamar el Plan de San Luis, en la cláusula tercera, tercer párrafo se refiere directamente a la restitución de tierras a través de una revisión de las disipaciones y fallos que entregaron las propiedades a los latifundistas de la Secretaría de Fomento y tribunales respectivamente, además de que los adquirentes o sus herederos pagarían una indemnización por los perjuicios sufridos.

El Plan de San Luis fue decisivo para que el campesinado apoyara al movimiento armado y fue el principio de una serie de documentos y normas agrarias revolucionarias, sobresale el Plan de Ayala promulgado por Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911 y quien acuñaría la frase más representativa de los ideales agrarios en la revuelta “Tierra y libertad”. Son de particular interés los artículos sexto, séptimo y octavo, que debido a su importancia transcribo de manera literal.

El artículo 6º retoma las ideas de restitución del Plan de San Luis, el despojo había sido una constante y ese sentimiento se encontraba presente en la totalidad de los campesinos e indígenas mexicanos, el despojo era para ellos la causa de todos los males que sufrían y de la desigualdad sufrida durante el porfiriato, es de mencionar también el compromiso de establecer tribunales especializados en materia agraria que dirimirían los conflictos en el área.

Art. 6º. Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, y de las cuales han sido despojados, por mala fe de nuestros opresores,

²² MADERO, Francisco I, *La sucesión presidencial en 1910*, ed. Nacional. México, 1908. p. 236.

manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derechos a ellos, la deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

Mientras que el subsecuente artículo 7° enuncia uno de los principios básicos de la reforma agraria, terminar con los latifundios que concentraban grandes extensiones de tierras unas pocas manos mediante la expropiación y serían ocupados para la dotación de tierras a los pueblos y ciudadanos mexicanos, se prevé una mínima indemnización.

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

A su vez el artículo 8° establecía la nacionalización de las tierras cuando los artículos anteriores no se pudieran aplicar por causas que pudieran imputarse a los dueños de los latifundios.

Art. 8°. Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos correspondan se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en las luchas del presente Plan.

El Plan de Ayala es entonces un documento netamente agrarista, en él se plasmaban los ideales de una reforma al campo que había sido la idealización del

campesinado, no solo sirvió de bandera a la revolución sureña si no que tuvo una verdadera influencia en documentos posteriores que sí tuvieron vigencia. Su originalidad sentó las bases para el derecho agrario no solo en México, su corte socialista fue clave en la Constitución de 1917 para que en otras materias se buscara siempre la equidad bajo el principio de tratar siempre de proteger a los más vulnerables.

En palabras de Mendieta y Núñez, son el *Plan de San Luis*, *El Plan de Ayala* y la *Ley carrancista* los antecedentes directos del texto del artículo 27 constitucional,²³ en mi punto de vista, deben agregarse el *Plan Orozquista* de 1912 que señala en el artículo 35, que el problema agrario exigía la más atinada y violenta solución, que la revolución garantizaba su solución a través de la reivindicación, el reconocimiento de los poseedores pacíficos por más de veinte años, la revalidación y perfeccionamiento de los títulos legales, repartición de baldíos y expropiación de latifundios; y la *Ley general del villismo* de 24 de mayo de 1915, y a la Ley del 6 de enero de 1915, redactada por don Luis Cabrera, identificada como la primer Ley agraria, que declaraba la utilidad pública del fraccionamiento de los latifundios que excedieran los límites, expropiación de terrenos circundantes de los pueblos indígenas para lotificar y repartir entre ellos, expropiación de terrenos para la fundación de poblados.

Como se puede percibir, el tiempo que duro la revolución fue fructífera en cuanto a literatura agraria, entendiéndose que fue la materia fue bandera revolucionaria y que de alguna manera se debían de mantener los ánimos para la lucha, el artículo 27 constitucional recoge gran parte del ideario revolucionario, resume estos planes, proyectos y leyes al instituir la coexistencia de la propiedad social y privada, representada la primera por los ejidos y las comunidades, la dotación y restitución de bosques, tierras y aguas, desaparición del latifundio y la protección de la clase campesina.

²³ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El problema agrario de México*, 14a. ed., Porrúa, México, 1977, p. 183.

1.7. La propiedad social en la Constitución de 1917

A partir de la Constitución de 1917, la historia del agro mexicano fue muy amplia, en un esfuerzo por resumir este siglo de reformas agrarias lo haré a través de las principales leyes, reglamentos y decretos que afectaron directamente a la materia. Cabe señalar que la problemática del campo ha estado determinada por la política estatal así en los primeros años del México posrevolucionario no se notó un cambio drástico en el campo, la llegada del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en la década de los treinta volteó, al campesinado solo para agregarlos a la lista de clientes políticos, de ahí en adelante son pocos y efímeros los esfuerzos por modernizar y dar certeza jurídica al campo, el mismo legislador de 1917 no tenía claro el futuro del ejido y las comunidades, hasta las reformas de 1983 y 1992 que dieron vigencia al actual derecho agrario.

La Constitución de 1917 tiene la particularidad de ser la primera en Latinoamérica en consignar los derechos sociales o derechos de la justicia social. Es de notar la especial mención la protección del campesino y la certeza jurídica de la tenencia de la tierra, principios que fueron invocados en la revolución. En la práctica existió un desorden generalizado sobre cómo solucionar las necesidades de regulación del campo, muestra de ello es que en diciembre de 1920 se promulgo la *Ley de ejidos*, la misma fue abrogada en mediante Decreto el 18 de abril 1922, en él se faculta al ejecutivo de la reorganización y reglamentación del campo. El artículo 4° en particular reviste de importancia al crear la Procuraría de Pueblos, para patrocinar a los pueblos en sus gestiones de manera gratuita ante la Comisión Nacional Agraria.

En opinión de Antonio de Ibarrola, estos procuradores:

Fueron la imagen de los funcionarios que en la Colonia representaron al Indígena y que vinieron a lograr el nivel de moralización en la aplicación de la ley que era requerido.²⁴

El 26 de febrero de 1926, se emite el reglamento interior de la Comisión Nacional Agraria, estableciéndose las tareas de las procuradurías de los pueblos resaltando, atención respecto de las solicitudes de dotación o restitución de tierras y aguas, así como las diligencias relacionadas con el fin de obtener su posesión; la gestión ante las autoridades correspondientes para la pronta ejecución de las resoluciones provisionales y definitivas; la presencia de los actos posesorios de ejidos para producir los alegatos que resulten necesarios, y la representación de los pueblos para la tramitación de los juicios de amparo.

En el mismo sentido, el 25 de mayo de 1927, se publica, diez años después de promulgación de la Constitución la Ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas, reglamentaria del artículo 27 de la Carta Magna, nuevamente se manifiesta la confusión del legislador al tener que reformarla en agosto de ese mismo año y nuevamente en enero de 1929.

El plan sexenal del recién creado PNR publicado el 1 de enero de 1934, dedica un apartado al tema agrario, resaltando que “por conducto de la Procuraduría de Pueblos se agitará conscientemente a los núcleos de población con objeto de que se presenten todas las solicitudes de dotación de tierras (...)”, inmediatamente el 17 del mismo mes y año se crea el Departamento Agrario, manteniendo la Procuraduría de los Pueblos como parte importante de su estructura.

El 3 de febrero de 1983, se adicionan las fracciones XIX y XX, se establece el fundamento para la creación y operación de un órgano de procuración agraria, marco jurídico para que en 1985 se creara la Dirección General de Procuración Social Agraria, planteándose como objetivos asesorar a los campesinos en general sobre los asuntos de su interés en las cuestiones agrarias; atender demandas y

²⁴ IBARROLA, Antonio, en *Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria*, núm. 4, julio-septiembre, México, 1996, p. 43.

emitir opinión al respecto; intervenir por la vía conciliatoria en las controversias agrarias; practicar investigaciones y diligencias sobre divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamientos; instruir los procedimientos de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables y emitir su dictamen.

El 7 de febrero de 1992, el presidente Salinas de Gortari envía al Congreso de la Unión la Iniciativa de la nueva Ley agraria, (LA) reglamentaria del artículo 27 constitucional, de la cual se desprende la creación de la Procuraduría Agraria, con la tarea de otorgar garantías en la seguridad jurídica, el acceso a una expedita impartición de justicia y la asesoría legal del campesino.

La LA señala que la Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), cuyas funciones son de servicio social y defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley y su reglamento, a petición de parte o actuando de oficio, en los términos de la Ley (artículos 134 y 135).

Su reglamento interior, publicado en el DOF el 30 de marzo de 1993, establece en el artículo 1º. quienes son los sujetos agrarios, amplía su cobertura en favor, no solo de ejidos y comunidades, ejidatarios y comuneros, sino de los derechos de los poseedores, avocindados, colonos, jornaleros y campesinos en general.

El 11 y 12 de diciembre de 2013, fue aprobada por el Senado y Cámara de Diputados respectivamente, el paquete de reformas constitucionales cuya iniciativa fue presentada por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto el 12 de agosto de ese mismo año, contemplándose la reforma a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales que se desarrollaran en el presente trabajo de manera particular y que generó a la llamada reforma energética, tocando, como ya se mencionó, al 27 constitucional que ha sido la base del derecho agrario mexicano.

La nación, de acuerdo con nuestra Carta Magna, es quien ostenta la propiedad de las tierras, aguas y de los recursos naturales que en ella se encuentren, es entonces el estado quien tiene la facultad de transmitir el dominio de las tierras y aguas constituyendo la propiedad derivada en sus dos principales manifestaciones, la propiedad privada y la propiedad social.

En concordancia con el *Diccionario Jurídico Mexicano* la propiedad privada se concibe como:

*El derecho que tiene un particular, persona física o moral de derecho privado, para usar, gozar y disponer de un bien, con las limitaciones establecidas en la ley, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés público y de modo que no se perjudique a la comunidad.*²⁵

Cabe mencionar que esta definición es recogida del Código civil federal que es el que la regula haciendo referencia a la operatividad de la legislación sobre este régimen de propiedad. Al ser parte del derecho privado es tutelada extensamente a través del libro segundo “De los bienes”, título cuarto llamado precisamente “De la propiedad”, así mismo el artículo segundo de la LA menciona “*en lo no previsto en esta ley, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal*”, por lo que, se entiende que muchas de las disposiciones que regulan la propiedad se aplican a la propiedad social de manera supletoria.

El artículo 27 constitucional considera pequeña propiedad individual la que no exceda por persona de 150 hectáreas de riego que se destinan al cultivo de algodón y de 300 dedicadas al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales. También se considera como pequeña propiedad la que no rebase por individuo la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor, de acuerdo con el coeficiente de agostadero de los terrenos.

²⁵ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa, Tomo P-Z, IJJ-UNAM. México, 1977, p. 3095.

Tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la LA se refieren a la propiedad rural, calificándola de pequeña, aunque en realidad no lo sea, sobre todo si se trata de propiedad de sociedades mercantiles, de acuerdo con la fracción XV del artículo 27 constitucional y los artículos 115 al 124 de la LA, existen distintos tipos de pequeñas propiedades rurales, de acuerdo con la calidad de la tierra, a los servicios con los que cuente y la actividad productiva a la que se dedique. La primera de ellas, que sirve de base a las demás, es la llamada genéricamente pequeña propiedad agrícola, reputando como tal *“los suelos utilizados para el cultivo de vegetales”* por los que no se dediquen actividades ganaderas o forestales de acuerdo con la fracción una y último párrafo del artículo 116 de la LA.

El fundamento jurídico de la propiedad social se encuentra en el artículo 27, específicamente en la fracción VII, primer párrafo que reza *“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”*, de esta forma la propiedad privada tiene manifestación como propiedad social que a la vez se dividen ejidal y comunal de acuerdo a su origen y encuentra su reglamentación en la LA.

El ejido y las comunidades, son dos figuras colectivas, con personalidad jurídica reconocida en el texto constitucional, que conforman a la propiedad social. El ejido se conoce desde los tiempos de la colonia, viene del latín *exhido*, eran las tierras que se encontraban a la salida de los pueblos para la siembra. El significado que actualmente tiene este concepto es retomado de la Ley agraria de 1915, dejando de ser un espacio común de tierra con fines recreativos y convirtiéndose en una unidad de dotación de tierras otorgada a los campesinos que la necesitaban, actualmente el ejido es reconocido como *“aquella superficie de tierra el Gobierno dotó a un número determinado de ejidatarios, con personalidad jurídica, estructura y órganos internos de representación y vigilancia”*.

La comunidad agraria también es una figura colectiva con personalidad jurídica, órganos internos de representación y vigilancia, pero a diferencia del ejido,

han existido desde tiempos inmemoriales y que, de hecho, o por derecho han tenido una forma especial de posesión sobre la tierra, la distribución y uso que van aparejadas a un conjunto de reglas comunitarias para su utilización.

De forma superficial estas dos figuras muchas veces son confundidas, sus diferencias, aunque no son muy notorias, son sustanciales; por su origen, los ejidos nacen como una unidad de dotación mientras que a las comunidades les reconoció o restituyó y tituló la posesión inmemorial como pueblos indígenas. En la primera, los campesinos podían o no estar en posesión de sus tierras, son más vulnerables a individualizarse por el FANAR, aprovechándolas por lo general de forma individual, se rigen por un reglamento interno ejidal y es una figura creada por el Estado. En la segunda, el aprovechamiento de la tierra es comunal y siempre debían de estar en posesión de las mismas, se rigen por un Estatuto comunal, además de que las tierras comunales tienen la característica de ser imprescriptibles, inalienables, inembargables y no enajenables, ambas se rigen por la LA.

1.8. Sujetos agrarios

El derecho agrario tiene como sujetos a campesinos, a personas que en diferentes momentos de la historia han marcado el cambio y a través de sus luchas han moldeado al México que conocemos, fueron los campesinos los que edificaron una magnífica ciudad en el agua, los que le dieron al mundo el chile y el maíz, los que a fuerza de ensayo y error crearon un sistema sustentable de cultivo llamado milpa, los que se alzaron con palas y picos para buscar nuestra independencia y un siglo después, volvieron a tomar las armas para iniciar una revolución buscando que se le restituyeran derechos ancestrales sobre la tierra y ellos mismos los que 100 años después, aún se les ha quedado deber en el fallido reparto de la tierra cuyos objetivos han distorsionado casi siempre para simular una justicia que se ha tardado ya demasiado en llegar.

De ahí la dirección de este trabajo, el recalcar que los sujetos agrarios, entre otros, son personas, son seres humanos, entonces cualquier norma al respecto

debe ser emitida bajo la perspectiva de los derechos humanos, tomando en cuenta siempre el estado de la vulnerabilidad de este grupo social.

Por razones meramente jurídicas se numerarán a las personas que la ley agraria reconoce como sujetos de derecho en los dos tipos de propiedad social, en el ejido, la LA identifica a los ejidatarios, avocindados y posesionarios, calidad que se define por el tipo de derechos de los que la persona es titular manifestando en su artículo 12 que:

Son ejidatarios los hombres y las mujeres titulares de derechos ejidales.

Sus derechos se encuentran establecidos en el artículo 14 de la citada ley:

Corresponde a los ejidatarios el derecho de uso y disfrute sobre las parcelas, los derechos que el reglamento interno de cada Ejido les otorgue Sobre las demás tierras ejidales y los demás que legalmente les correspondan.

La última parte de este precepto no limita los derechos tutelados a lo que está literalmente establecido en el texto de la ley, el enunciado “*los demás que legalmente le correspondan*” comprende algunos derechos esenciales en la vida del ejido cómo no a ser separados del mismo por causas injustificadas, participar en la vida democrática del núcleo al tomar decisiones en la asamblea, a formar parte de las organizaciones de producción, participar de las ganancias, ocupar cargos de autoridad del ejido, entre otros. La calidad de ejidatario puede originarse del reconocimiento por el tiempo, es decir aquellos que ya estaban reconocidos antes de la reforma de 1992, los que reconocieron los tribunales agrarios posteriormente, los que reconoce la asamblea y los que por acuerdo de asamblea han decidido cambiarse de régimen comunal a ejidal.

La calidad de ejidatario se acredita con el certificado de derechos agrarios expedido por la autoridad competente, con certificado parcelario o de derechos comunes, con resolución de la autoridad agraria o sentencia del Tribunal Agrario, todo esto se encuentra fundamentado en el artículo 16 de la LA.

Por otro lado, el comunero es el titular de derechos en una comunidad agraria legalmente reconocida, establecidos en la LA y el estatuto comunal, esta calidad le permite, en su caso, el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común, tiene el mismo fundamento jurídico que el ejidatario, el mismo proceso de reconocimiento y derechos similares como el de no ser separado del núcleo agrario sin causa justificada, participar en las asambleas generales, ocupar cargos en la representación comunal, formar parte de las organizaciones para la producción que se llegaran a crear, participar en las ganancias de éstas y disponer de sus derechos parcelarios, aunque, en una diferencia muy marcada no pueden disponer de sus parcelas porque las tierras de las comunidades agrarias son intransferibles, a menos que se aporten a una sociedad mercantil y ésta sea liquidada.

El texto de la ley establece que los avecindados del ejido, para efectos de ley, son 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, aunque el simple hecho de vivir en las tierras del núcleo y el paso del tiempo no le aseguran esta calidad, los menores de edad y los extranjeros no pueden ser avecindados, ni un mexicano que viva en tierras ejidales pero no haya sido reconocido por la asamblea, la cual tiene la facultad de negarse a reconocerlo si así lo considera necesario.

Entre los derechos que se reconocen a los avecindados, se encuentran, mantener la residencia y participar de la junta de pobladores, atendiendo claramente el interés que existe sobre el objeto y futuro de la comunidad, pero nunca podrán inmiscuirse en los asuntos de ésta.

Cabe mencionar que los avecindados pueden convertirse en ejidatarios por medio del reconocimiento de la asamblea en términos del artículo 15 y 23 ambos en la fracción II de la LA, Mientras que el artículo 57 fracción II del mismo texto normativo les da el derecho de que la asamblea les asigne derechos sobre las tierras de uso común y, en caso de que un ejidatario haya fallecido sin dejar sucesores, participar en la venta de las tierras ejidales y la enajenación de derechos

parcelarios que realicen los ejidatarios para adquirirlos en concordancia con los artículos 19 y 80 de la propia ley.

En el 2007, los números de los sujetos agrarios alcanzaban las cifras de 4,210,30 ejidatarios y comuneros, de éstos, 3,337,035 eran hombres y 833,795 mujeres, 1,442,807 tenían la calidad de posesionarios, de los cuales 1,111,237 eran hombres y 33,570 mujeres, mientras que los avecindados contaban 1,423,298 hombres por 1, 023, 928 mujeres, haciendo un total de 2,447,226.²⁶

Como ya se dijo, las tierras ejidales son aquellas que el Estado ha dotado a un grupo de campesinos que carecían de ellas, las que han sido reconocidas por los tribunales agrarios como tal, como las que un grupo de campesinos incorpore a este régimen o las que el ejido adquiera legalmente por compra venta o por donación, éstas se dividen en tierras de asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas, así lo establece el artículo 44 de la LA, mientras que, en términos del artículo 98 de la misma ley, las tierras comunales son las que han sido reconocidas como tales por una acción agraria de restitución a comunidades que han sido despojadas de ellas, un acto de jurisdicción voluntaria por quienes guardan el estado comunal, siempre que no exista litigio derivado de la posesión de dichas tierras, la resolución de juicio promovido cuando exista oposición de la parte interesada, respecto a las pretensiones del núcleo agrario, o el procedimiento de conversión de un ejido a comunidad agraria, aunque tienen la misma regulación que el ejido en que son divididas en tierras de asentamiento humano, de uso común y parceladas, se les agrega la característica de que no se opongan a su carácter de inalienable, inembargable e imprescriptible, de esta manera, la comunidad puede tener tierras parceladas, de uso común y de asentamiento humano, pero en el caso de los solares, éstos siguen perteneciendo a la comunidad.

De acuerdo con el artículo 63 de la LA:

²⁶ INEGI, *Censo Agropecuario 2007, Censo Ejidal 2009-2010*.

Las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del Ejido, está compuesta por los terrenos que se ubica en la zona de urbanización y su fundo legal. Se dará la protección a la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la Juventud y a las demás áreas reservadas para el asentamiento.

En ellas no solo se establecen las casas habitación de los ejidatarios sino el espacio destinado para hacer la vida en comunidad como escuelas, oficinas, áreas deportivas y el espacio en las que se planea el crecimiento de la comunidad, las tierras que son destinadas al asentamiento humano tienen la protección de ser inembargables, inalienables e imprescriptibles, cualquier acto que contravenga estas disposiciones no tiene vida jurídica y es afectado de nulidad, la única excepción a la regla es que el núcleo decida a través de asamblea, aportar las tierras de asentamiento humano al municipio o al estado para ser dedicadas al servicio público.

Los solares destinados al asentamiento humano deben ser aprobados por la asamblea general con la intervención de las autoridades municipales, ya que será el municipio quien preste los servicios públicos, además que le corresponde administrar y aprobar la zonificación de crecimiento urbano de acuerdo artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los mencionados solares deberán distribuirse de manera equitativa entre los integrantes del ejido, en presencia de la Procuraduría Agraria y de acuerdo con el plano que previamente haya aprobado la asamblea general y se encuentra inscrito en el Registro Agrario Nacional quienes extenderán los títulos que amparan dichos solares a los ejidatarios, una vez que se los entreguen deberán inscribirlos en el Registro Público de la Propiedad.

Las tierras parceladas son aquéllas que la asamblea general del ejido ha decidido convertir en parcelas para que cada ejidatario en particular ejerza derechos de uso y aprovechamiento sobre la que le corresponda. Esas tierras, aunque son entregadas al particular, siguen siendo propiedad del ejido o comunidad, por tanto,

no pueden ser entregadas a otras personas sin autorización del ejido, lo que sí les está permitido es celebrar contratos de asociación y aprovechamiento con otras personas, los cuales deben tener una duración acorde a las necesidades del proyecto productivo, pero no mayor de 30 años. También pueden otorgarse en garantía el usufructo de sus parcelas a instituciones de crédito a personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales, en los mismos casos y condiciones que lo puede hacer el ejido con las tierras de uso común.

Las tierras parceladas no pueden exceder la superficie equivalente a una pequeña propiedad rural no más del cinco por ciento del total del núcleo en manos de un ejidatario, debe de incluir la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, el espacio para una granja agropecuaria y la parcela escolar.

Para la conservación de los recursos naturales, son nulas de pleno derecho la asignación de tierras parceladas en los bosques o selvas tropicales.

Estas tierras son, por exclusión, aquellas que no son ni de asentamiento humano ni parceladas, en términos del artículo 73 de la ley agraria, cómo su objetivo sustentar la vida en comunidad del Ejido, han sido consideradas inalienables, imprescriptibles e inembargables, característica que las asemeja con las tierras destinadas al asentamiento humano y las tierras de las comunidades agrarias. Los ejidatarios en lo particular tienen derecho sobre ellas, de la manera que ellos mismos establezcan a través de sus estatutos y si no lo hacen, de manera proporcional entre todos.

CAPITULO II

MARCO JURIDICO DE REFERENCIA

2.1. Implicaciones en el artículo 27 constitucional

Como se ha mencionado, la propiedad social ha tenido que pasar por diferentes etapas, todas relacionadas con el momento histórico de nuestro país, de tal manera que podemos afirmar que la historia de México es una historia agraria. La posesión de la tierra ha sido invariablemente la que ha dictado los grandes movimientos culturales, sociales y económicos, el régimen de propiedad no sólo ha afectado directamente a la vida interna del país, con movimientos sociales como la independencia o la revolución, también a las relaciones internacionales. La reforma constitucional de 1992, tenía como fines la repartición final de las tierras y la reactivación del campo mexicano con miras a una mayor competitividad en el preámbulo de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte el cual se signaría dos años después.

La exposición de motivos de la reforma de 1992 señalaba:

Su objetivo es promover mayor justicia y libertad, proporcionando certidumbre jurídica y los instrumentos para brindar justicia expedita, creando las condiciones para promover una sostenida capitalización de los procesos productivos, propiciando el establecimiento de formas asociativas estables y equitativas, y fortaleciendo y protegiendo al ejido y a la comunidad.

Sin embargo, al cancelarse el reparto agrario, los campesinos que no pudieron adquirir una parcela tuvieron que buscar nuevos modos de vida, movimientos migratorios internos y de emigración al extranjero aunado al minifundismo de quienes fueron beneficiados con pequeñas porciones de tierra, que, por ende, no garantizaban la producción para la sobrevivencia de las familias, propició un nuevo abandono del campo o el arrendamiento de parcelas.

Antes de la citada reforma existían mecanismos de control que exigían el trabajo de la tierra para mantener la posesión, los candados que se impusieron para la conservación de la titularidad, controlar la enajenación y trabajar la tierra fueron burlados con una especie de simulación en la que se vendían las tierras, se transmitían los derechos desafiando al marco legal y con ello produciendo un gran desorden.

2.2. La reforma energética

No se puede entender el tema medular de esta tesis si no analizamos antes el contexto en el que se desarrolló. Desde el inicio de la administración del presidente Enrique Peña Nieto uno de los temas prioritarios a impulsar fue la energía, estas líneas de acción quedan demostradas en los dos documentos que sirven como antecedente al diagnóstico y exposición de motivos del paquete de reformas y adiciones a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales; el Pacto por México y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, (PND) en ambos se incorporan las motivaciones iniciales de la reforma y del segundo se derivan las estrategias de acción establecidas en el Plan Sectorial de Energía y el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En el llamado Pacto por México signado en 2012 sobresalen los acuerdos:

A2.1 Intensificar la competencia económica sector energía (sic).

A2.4 Desarrollo sustentable que combata el cambio climático.

A2.5 Realizar una reforma energética que sea motor de inversión y desarrollo.

Por su parte el PND 2013-2018 menciona como uno de sus puntos álgidos;

Abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva, (para ello se requiere) Asegurar provisión de hidrocarburos y gasolinas, fortalecer abastecimiento de electricidad, promover uso eficiente de energía y aprovechar fuentes renovables y fortalecer CyT en temas prioritarios.

En este contexto, se expide “Ley orgánica de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios” en la que se establecieron los lineamientos básicos, para definir las atribuciones de PEMEX en su carácter de órgano descentralizado de la administración pública federal, responsable de la conducción de la Industria Petrolera Nacional, se determina la creación de un órgano corporativo y cuatro organismos subsidiarios; PEMEX Exploración y Producción, PEMEX Refinación, PEMEX Gas y Petroquímica Básica y PEMEX Petroquímica.

Previamente a la reforma energética de 2013, la industria petrolera enfrenta una serie de problemas, entre ellas la baja producción, lo que obligó al gobierno considerar a un inminente proceso de reforma energética que permitiera la participación de otros actores no estatales, tanto nacionales como internacionales, en la producción y la extracción del crudo. El 28 de noviembre de 2008, se publicaron, en el DOF, decretos que integraban una primera reforma energética tratando de solucionar la problemática mencionada:

- Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adiciona el artículo 3° de la Ley federal de las entidades paraestatales: el artículo 1° de la Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, y un párrafo tercero al artículo 1° de la Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

- Decreto por el que se expide la Ley para el aprovechamiento de energías renovables y el financiamiento de la transición energética

- Decreto por el que se expide la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos

- Decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el ramo de petróleo

- Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 33 de la Ley orgánica de la administración pública federal

- Decreto por el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía

Estos decretos eran los marcos legales que permitieron que las obras de modernización de PEMEX recibieran inversión de la iniciativa privada lo que generó opiniones encontradas.

La etapa de discusión de la reforma energética inició en 2013, en ella la sociedad civil, los especialistas y el gobierno, instalaron diversas mesas de debate, el punto central, los alcances de la modificación a los artículos constitucionales que regulaban la rectoría del estado en materia energética.

Los diagnósticos que se presentaron por el presidente y el Senado estuvieron encaminados a la justificación de la apertura a la inversión privada en este tema, aludiendo a los antecedentes jurídicos de las reformas cardenistas que a mitad del siglo pasado ensayaron esta modalidad de producción. Es importante recordar que, en 1940, se modificó la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional y el propio artículo mencionado, en este marco se celebraron algunos contratos con empresas independientes, sin embargo, debido a la casi nula participación el 29 de noviembre de 1958 se expidió la Nueva Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional y se eliminó la posibilidad de que los particulares celebraran contratos de este tipo.

El mismo diagnóstico presentado y que en este trabajo solo mencionaré de manera superficial por no ser el objetivo, se hizo referencia a la reducción de las reservas petroleras, a los costos de producción y mantenimiento, al difícil acceso para su extracción y, sobre todo; de los números rojos que hace algún tiempo acompañan a la paraestatal.

Las comisiones dictaminadoras del Senado señalaron que PEMEX necesitaba diez veces más recursos de los que contaba para alcanzar los niveles de inversión de Estados Unidos en aguas profundas del Golfo de México, una poca seguridad energética del país por la insuficiente producción de petróleo y gas, las importaciones de gasolina, gas, diésel y petroquímicos derivados, la limitada

capacidad de refinación, el esquema fiscal rígido, la realidad operativa de la empresa en la que sus obligaciones fiscales rebasaban por mucho a sus ingresos.

Así las cosas, el 12 de agosto de 2013, el ejecutivo presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma constitucional en seis ejes estratégicos:

1. Fortalecimiento del papel de Estado como rector de la industria petrolera: Dotarle de nuevas herramientas para la definición y conducción de la política energética del país, que permitan una adecuada y prudente administración del patrimonio petrolero nacional;

2. Crecimiento económico: México está llamado a aprovechar sus recursos energéticos en favor de mayor inversión y generación de más empleos, a partir de iniciativas que promuevan el abasto de energía en cantidades suficientes y a costos competitivos;

3. Desarrollo incluyente: El acceso a la energía permitirá democratizar la productividad y la calidad de vida de la población en las distintas regiones del país;

4. Seguridad energética: Se debe aprovechar la disponibilidad de energía primaria en el territorio nacional para lograr la procuración continua, diversificada y económica del suministro energético para ésta y las siguientes generaciones;

5. Transparencia: Garantizar a los mexicanos el adecuado acceso a la información sobre la administración del patrimonio energético nacional, y

6. Sustentabilidad y protección del medio ambiente: Es posible mitigar los efectos negativos que la producción y el consumo de energías fósiles puedan tener sobre la salud y el medio ambiente, mediante la mayor disponibilidad de fuentes de energía más limpias.²⁷

²⁷ Iniciativa de Reforma Constitucional [línea] <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/reformas/IEF20122013>>, [consulta: 15 de octubre de 2019].

En veinte meses se promulgaron las reformas que serían el sello que caracterizó a ese gobierno, en las áreas educativa, laboral, hacendaría, financiera, política, telecomunicaciones, judicial y por supuesto, energética; ésta última, por sus implicaciones jurídicas, económicas, sociales, ambientales y, me atrevo a decir, patrióticas, es una de las más importantes en los la etapa contemporánea, cambiando el escenario político y económico de México en su relación con las demás naciones. En resumen, se hicieron cambios sustanciales a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, permitiendo la participación del capital privado en el sector energético, garantizando, en opinión de la misma exposición de motivos, la soberanía nacional y la rectoría del Estado sobre su aprovechamiento.

Estas adiciones y reformas fueron aprobadas por el Senado, la Cámara de Diputados y 17 Congresos estatales en la semana del 9 al 15 de diciembre de 2013, el *Diario Oficial de la Federación* con fecha de 31 de octubre de 2014, publicaría los reglamentos de las Leyes de hidrocarburos y de la industria eléctrica.

Con la finalidad de entender estas reformas en todo su contexto, analizaremos las reformas a los tres artículos en lo general para finalmente aterrizar en lo particular a las afectaciones de estas en el agro mexicano.

2.2.1. Artículo 25 constitucional

El 5 de junio de 2013, aparece la primera reforma al artículo 25 constitucional, el DOF publica además la quinta y sexta reforma al mismo con fecha 26 de mayo de 2015 y 5 de febrero de 2017, sin embargo, la reforma sustancial se lleva a cabo el 20 de diciembre de 2013, es en este decreto donde se establecen las disposiciones a seguir en materia energética.

Cito entonces de manera literal el antes y después del artículo en comento:

Texto anterior

Artículo 25. ...

...

...

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

...

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

...

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.²⁸

Texto nuevo

Artículo 25. ...

...

...

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los

²⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, 2013.

organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

...

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

...

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.²⁹

²⁹ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, Diario Oficial de la Federación de 20 de diciembre de 2013, Edición vespertina, Única Sección, [en línea] <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&> [consulta 18 de octubre de 2019].

En el segundo texto el subrayado es mío para hacer notar las diferencias sustanciales, de la lectura de ambos recalcando un nuevo concepto, las empresas productivas del Estado, dando lugar a un cambio en el paradigma de producción y manejo de las empresas paraestatales las cuales fueron cambiadas a este nuevo régimen el 11 de agosto de 2014 dejando de sujetarse a la Ley federal de entidades paraestatales, teniendo como objetivo regular la organización, administración, funcionamiento y operación de las empresas del sector energético, además de establecerles un régimen especial y regular sus adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, bienes, responsabilidades y dividendo estatal.

Para cumplir con los objetivos se le dota de facultades para ser una persona moral de derecho público controlada por el gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica operativa y de gestión en términos que determine su ley, cuyo objeto, parafraseando a Miguel Ángel Cervantes Galaviz “ *es desarrollar la actividad estratégica del Estado consistente en la generación de productos y servicios para su venta, transformación y comercialización, incluyendo su transformación, venta y comercialización de sus derivados, mediante el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando cadenas de valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como propietario*”.

Desde mi punto de vista, las Empresas Productivas del Estado surgen ante la necesidad de evadir la rigidez de las paraestatales que no habían dado resultados debido a la corrupción y si bien, es cierto que la inversión, gestión y producción estaba rezagándose, el problema de fondo fue la corrupción, luego entonces, el cambio de régimen debe acompañarse de una política anticorrupción de otra manera no tardaran en tener el mismo final.

El concepto de sustentabilidad se recalca insistentemente en el texto, bajo este criterio, se deben de establecer las empresas en cualquier sector en su desarrollo, entendiendo al desarrollo sustentable en definición de la FAO como

El manejo y la conservación de la base de recursos naturales, así como la orientación del cambio tecnológico e institucional de manera tal que se garantice de forma permanente la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Este tipo de desarrollo conserva la tierra, el agua, los recursos genéticos vegetales, es ambientalmente no degradante, técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable.

En el dictamen mencionado se señaló:

...al introducir el concepto de “sustentabilidad” en artículo constitucional, énfasis en el vínculo necesario entre la política económica rectora del Estado en el desarrollo económico, industrial y de la competitividad, con un entorno ecológico sano, que genere beneficios para la sociedad a largo plazo.³⁰

En resumen, es en el 25 constitucional tiene como idea principal el cambio de régimen de las paraestatales a empresas productivas del Estado, se reserva el control del sistema energético y de hidrocarburos, pero al mismo tiempo se abre la posibilidad de llevar a cabo contratos con los particulares.

2.2.2. Artículo 27 constitucional

Texto anterior

Artículo 27...

...

...

...

³⁰ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía, op. cit. Pág. 163.

...

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 del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, 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 servicio público.

En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

...

...

...

Texto nuevo

Artículo 27.

...

...

...

...

...

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.

...

...

...

Comenzaré el análisis del 27 constitucional y sus últimas reformas recordando el valor simbólico nacionalista revolucionario del mismo, en él se concentran por su extensión e importancia los principios que dieron origen a la gesta civil de hace ya más de cien años y ha sido la perla de la corona del carácter social de nuestra Carta Magna, temas como la propiedad, poderes de expropiación, ordenamiento urbano, protección del ambiente, minerales y dos que resaltan por el tema de esta tesis. El régimen agrario y los hidrocarburos, recientemente tocados en la llamada Reforma Energética, es, sin duda, en el 27 donde descansaron las esperanzas de los mexicanos posrevolucionarios, en el que se estructuró el México moderno y contemporáneo, en palabras de Félix Palavicini

“El debate del artículo 27 se había estado posponiendo porque la forma en que estaba expuesto y los puntos que se resolvían en sus preceptos, no eran bastantes para solucionar el problema social más vasto y más trascendente de todos los que tenía enfrente la Revolución”.³¹

³¹ PALAVICINI, Félix, *Historia de la Constitución de 1917*, Fondo de Cultura Económica, 4ta ed. México, 1991. p. 640.

Las reformas circundan lo relativo a la planeación y control del sistema eléctrico mexicano en todas sus fases, la producción, trasmisión y distribución, el Estado, dice el texto, podrá celebrar contratos con los particulares y se deja a las leyes reglamentarias la determinación de las formas, se reitera que no existirá a figura de las concesiones.

Los rubros que eran exclusivos de la nación como hidrocarburos y energía eléctrica lo seguirán siendo, aunque ahora bajo el marco de áreas estratégicas, lo que a su vez permite que, siendo propiedad de la nación, a ésta se le concede la facultad de llevar a cabo actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante las empresas productivas del Estado o través de contratos con estas o con particulares. Sin embargo, revisando el texto constitucional y los artículos transitorios, no se encuentra una explicación de cómo serán las asignaciones, si bien se habla de las diferentes rondas no se establece un criterio general que garantice la transparencia de dichos actos.

La prohibición de otorgar concesiones tratándose de petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos al ser esta propiedad de la nación bajo los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad, en otras palabras, esta propiedad originaria no puede ser transmitida, cedida o vendida y el derecho no se extingue por el transcurso del tiempo.

2.2.3. Artículo 28 constitucional

Texto anterior

Artículo 28.

...

...

...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía;

petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

...

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

...

Texto nuevo

Artículo 28.

...

...

...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente

señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

...

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

...

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.

...

Las reformas a éste artículo eliminan el monopolio que tenía el Estado sobre las actividades de explotación del petróleo y de los hidrocarburos derivados, enumera que será de su exclusividad las funciones estratégicas de planeación y control del sistema eléctrico nacional, el servicio público de la transmisión y distribución de la energía eléctrica, la exploración y extracción del petróleo y los demás hidrocarburos. Aquí se debe de poner especial atención, no a lo que

establece el texto constitucional de manera expresa, sino de aquello que no menciona y es la parte medular de la reforma, se deja entonces fuera de ese contexto de exclusividad las demás etapas de producción del petróleo, refinación, distribución, almacenamiento y comercialización.

Estas funciones se llevarán a cabo de acuerdo con las disposiciones establecidas en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, que, palabras más, palabras menos faculta al Estado para celebrar contratos con los particulares en diversas modalidades.

Para que el estado cumpla con las funciones encomendadas en las áreas estratégicas en materia energética contará con las comisiones Nacional de Hidrocarburos y Reguladora de Energía, ambas se les otorga el carácter de reguladoras y se elevan a rango constitucional, además se crea el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo funcionando en la figura de un fideicomiso público que tendrá como institución fiduciaria a el Banco de México con el objeto de recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos que se otorguen en la materia, con excepción de los impuestos.

En resumen, el 18 de diciembre del 2013, se reforman los párrafos Cuarto, Sexto y Octavo del artículo 25; el párrafo Sexto del artículo 27; los párrafos Cuarto y Sexto del artículo 28; y se adicionan un párrafo Séptimo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 27; un párrafo Octavo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene como propósito fundamental, el que el Estado Mexicano, sin perder la propiedad de los recursos energéticos, ofrece a los particulares participar en la exploración y explotación de los recursos naturales energéticos, otorgando inversiones privadas a una actividad en que el Gobierno era incapaz de solventar económicamente.

2.3 El contexto interno

Al presentar iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la ley de hidrocarburos por parte de Mario Delgado Carrillo, senador integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LXII legislatura del congreso de la manifestó:

A pesar de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo Tercero) tiene a la democracia “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, esto no ha ocurrido. Bajo esta premisa, entonces las medidas de política económica y pública adoptadas debieron ser garante de un equilibrio entre los diferentes actores y sectores sociales que conforman a la sociedad mexicana. Con el manto de la ley, debería de esperarse la existencia de al menos una posibilidad donde pudiese homologarse la diversidad existente. Así visto, el Estado debería contar no solamente con un marco estructural propicio para alcanzar la adecuada participación y representación de todos los sectores de la población, sino también debería responder a sus necesidades. ...En este sentido la reforma energética debe contener principios y estrategias que garanticen la consecución de lo que hasta el momento no se ha logrado, un mayor crecimiento y desarrollo para México...El desafío no es menor, particularmente si se recuerda que la posición de mercado dominante de varias empresas es producto de la política económica aplicada en las últimas décadas, es decir del ejercicio del gasto de gobierno y de la forma en que se han realizado las privatizaciones, licitaciones y concesiones en México.³²

³² DELGADO CARRILLO, Mario, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos*, Gaceta de la Comisión permanente del miércoles 18 de junio de 2014, p. 42.

Múltiples fueron los mensajes como éstos, coincidiendo todos en la imperante necesidad de cambiar la estrategia nacional respecto a los hidrocarburos, tendría que ser un cambio radical desde las raíces del problema, para ello se tendrían que cambiar las reglas de tal forma que tuviera un impacto en todos los frentes, desde la extracción, la operatividad y la inversión.

Se entiende entonces que las modificaciones tendrían que salir de nuestra Carta Magna y esta a su vez afectar a las leyes y reglamentos, no siendo el fin de este trabajo el detenernos a analizar cada una de estas normas, pero si el tener un escenario del marco jurídico enumeraré solamente a cada una de las mismas.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía.

-Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de inversión extranjera; Ley minera, * y Ley de asociaciones público-privadas.

-Decreto por el que se expiden la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de energía geotérmica y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de aguas nacionales.

-Decreto por el que se expide la Ley de ingresos sobre hidrocarburos, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley federal de derechos y de la Ley de coordinación fiscal y se expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo.

-Decreto por que se expide la Ley de los órganos reguladores coordinados en materia energética; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley orgánica de la administración pública federal y, se expide la Ley de la agencia nacional de seguridad industrial y de protección al medio ambiente del sector hidrocarburos.

Decreto por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reforman y derogan diversas disposiciones

de la Ley federal de las entidades paraestatales; la Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y la Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

-Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley federal de presupuesto y responsabilidad.

-Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley minera.

-Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

En virtud de la importancia que tiene la mediación, primero, como medio alternativo de impartición de justicia y segundo, como parte medular en los procedimientos de servidumbre los cuales son factor determinante en la reforma energética, encontrando su fundamentación jurídica en la Ley de hidrocarburos, capítulo IV sobre el uso y ocupación superficial.

En el artículo 106 se establece que el asignatario o contratista podrá promover ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos, o solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano una mediación que versará sobre las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos, así como la contraprestación que corresponda.

2.3. El contexto internacional

Los tratados internacionales, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. De esa forma los tratados que se signen con los requisitos establecidos tendrán el rango de constitucionales, de ahí la importancia de analizar a los acuerdos que tutelan derechos de los sujetos agrarios y a los que se encuentra sometido el Estado mexicano, y, sobre todo, de garantizar el cumplimiento ya que

el estado se obliga a establecer las estrategias y mecanismos necesarios en el derecho interno, caso contrario podrá ser sancionado.

2.3.1. Convenio 169 de la OIT

Si bien el convenio 169 de la OIT es un instrumento a favor de los indígenas, no propiamente del sujeto agrario, también es cierto que muchos de los núcleos son conformados por comunidades indígenas por el origen étnico del cual provienen, entonces las prerrogativas que ahí se han establecido son complementarias a los derechos humanos agrarios en un gran porcentaje de los ejidos y comunidades, de ahí la justificación de resaltar este convenio como parte del marco jurídico internacional sobre los derechos de los sujetos agrarios.

El convenio 169 sobre Pueblos indígenas y tribales en países Independientes es un tratado internacional que surgió el 27 de junio de 1989 en el seno de la OIT, qué revisó el convenio de 1957 dándole nuevos contenidos. Hasta la fecha, es el único instrumento internacional con carácter vinculatorio en relación con los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, por tratarse de una Convención de la OIT, el instrumento no es, ni pretendió abordar de manera global toda la problemática de los derechos humanos de los pueblos indígenas, aun así, se establece el derecho de los pueblos indígenas a vivir y desarrollarse como comunidades distintas, y a ser respetados, estableciendo obligaciones para los estados en materia de su integridad cultural, sus derechos sobre las tierras, territorios y recursos naturales, sus formas propias de organización, la no discriminación, la búsqueda de su participación y consulta en las decisiones políticas públicas que los afecten, y el derecho al desarrollo económico y social.

El Convenio 169 de la OIT fue ratificado por México al año siguiente de su emisión, en 1992 se adiciono un primer párrafo al artículo 4 constitucional, que reconoció la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada en los pueblos indígenas.

El artículo dos de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos recoge las exigencias del Convenio 169 de la OIT, y, ante los claroscuros de la

figura del ombudsman agrario, es necesario resaltar la importancia de estos principios, en general buscando garantizar la libre determinación de los pueblos indígenas y su autonomía en el apartado a en 8 fracciones que a continuación se transcribe de manera literal:

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

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

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

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

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la

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

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

El apartado B, a través de sus 9 fracciones, establece las medidas que deberán de tomar la Federación, los Estados y los municipios, con la finalidad de promover la igualdad de oportunidades como la eliminación de la discriminación y el establecimiento de instituciones políticas para el respeto de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de los pueblos y comunidades.

2.3.2. Declaración para los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales

El ritmo de vida en el que se desarrolla actualmente el mundo ha puesto contra las cuerdas a la comunidad campesina, desalojos forzosos para la extracción de minerales o hidrocarburos que se encuentran en sus tierras, el crecimiento de la

mancha urbana, las pocas oportunidades de crecimiento, la falta de políticas públicas para hacer sustentable el campo ha dejado en el olvido al campo, su lugar lo han tomado grandes empresas que apuestan por las utilidades sin buscar un equilibrio con la naturaleza.

El Consejo de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) empezó a abordar el tema de derechos campesinos en 2008. El grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta (OEIWG) fue creado en septiembre de 2012, con “el mandato de negociar, finalizar y presentar al Consejo de Derechos Humanos un proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales”. Desde entonces, 4 sesiones de negociaciones tuvieron lugar: 2013 (1ª sesión), 2015 (2ª sesión), 2016 (3ª sesión), 2017 (4ª sesión).

Fue así la Organización de las Naciones Unidas, apenas en noviembre del año 2018 a través del Tercer Comité (Social, Humanitario, y Cultural) de la Asamblea General, votó a favor de la Declaración sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en áreas rurales, a través de la Resolución no. AC.373L.30.

Esta declaración de la ONU busca garantizar la protección de los derechos de todas las poblaciones rurales incluyendo las y los campesinos, los pescadores artesanos, nómadas, trabajadores agrícolas y pueblos indígenas, para así mejorar sus condiciones de vida y también fortalecer las luchas por la soberanía alimentaria, en contra el cambio climático, y conservar la biodiversidad. La aprobación de la declaración de la ONU también constituye una contribución importante al esfuerzo internacional de promover la agricultura familiar y campesina.

Manifiesta además que la ONU se encuentra convencida de la necesidad de que se protejan mejor los derechos humanos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales y de que se interpreten y se apliquen de forma coherente las normas y los principios internacionales de derechos humanos relativos a esta cuestión.

Define entonces al campesino como:

*“Toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra”.*³³

Agrega, además que dicha declaración se aplica a toda persona que se dedique a la agricultura artesanal o en pequeña escala, la siembra de cultivos, la ganadería, el pastoreo, la pesca, la silvicultura, la caza o la recolección, así como a las artesanías relacionadas con la agricultura u otras ocupaciones conexas en una zona rural. También se aplica a los familiares a cargo de los campesinos; a los pueblos indígenas y las comunidades locales que trabajan la tierra, a las comunidades trashumantes, nómadas y seminómadas y a las personas sin tierra que realizan tales actividades; a los trabajadores asalariados, incluidos todos los trabajadores migrantes, independientemente de su situación migratoria, y los trabajadores de temporada, que estén empleados en plantaciones, explotaciones agrícolas, bosques y explotaciones de acuicultura y en empresas agroindustriales.

De esto se deduce que los derechos que se pretenden garantizar no son al campesino como lo conocemos de manera limitativa, sino a toda aquella persona que guarda apego a la tierra, por tanto, los sujetos agrarios, quienes por su naturaleza tienen este apego son sujetos de derechos de estas garantías.

En el tema que nos ocupa, es necesario resaltar el artículo 3 en su inciso 1:

Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos humanos y las

³³ ONU, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales*, [en línea] en <https://viacampesina.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2018/11/Resoluci%C3%B3n-no.-AC.373L.30..pdf> [consulta 26 enero de 2020].

libertades fundamentales que se reconocen en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y todos los demás instrumentos internacionales de derechos humanos, sin ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos por motivos de origen, nacionalidad, raza, color, linaje, sexo, idioma, cultura, estado civil, patrimonio, discapacidad, edad, opinión política o de otra índole, religión, nacimiento o situación económica, social o de otro tipo.

En ese mismo orden de ideas el artículo 5 continúa;

Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a acceder a los recursos naturales presentes en su comunidad que sean necesarios para gozar de condiciones de vida adecuadas, y a utilizarlos de manera sostenible, de conformidad con el artículo 28 de la presente Declaración. También tienen derecho a participar en la gestión de esos recursos.

El término campesino engloba a toda persona que es trabajadora del campo, así tenga o no tierra, es importante que se observen las distintas definiciones mencionadas anteriormente y como en esta declaración se incluye tanto al hombre como a la mujer dando un significado incluyente al concepto, considerando tanto al hombre como a la mujer trabajadores del campo.³⁴

Son dos los puntos esenciales en este convenio, la garantía de los derechos humanos los cuales se deben tutelar a los campesinos y segundo, el acceso a los recursos naturales de la comunidad a la que pertenecen, sin duda esta segunda parte claramente contraría a lo que pretende la reforma energética, el acceso a los recursos conlleva una libre autodeterminación sobre el futuro de la comunidad, quien debe decidir cuál será la mejor forma de explotarlos o de omitir su acceso por así convenir a los objetivos de la misma a través de herramientas propias del pueblo

³⁴ AVILA VALENCIA, María Luisa Fernanda, “voz campesina”, Diccionario Jurídico, Edit. Facultad de Derecho-UNAM-Tirant lo Blanch, México, 2019. P. 314.

o de las que el Estado les acerque como la consulta, lo que no puede hacer el Estado es llegar e intervenir sin el consenso respectivo.

Son muchos los temas que toca este convenio, los cuales se encuentran encaminados a mejorar la vida del campesino, la sustentabilidad de las actividades agrícolas y el acceso a las políticas públicas de los Estados del agro, pero para no alejarnos del objetivo del presente trabajo, son los artículos antes mencionados esenciales para el respeto a la libre autodeterminación y la garantía de tutela de los derechos humanos de los campesinos, los cuales el Estado violenta.

En cumplimiento a las reformas constitucionales el 11 de agosto de 2014, se publican la Ley de hidrocarburos y la Ley de la industria eléctrica, como Leyes reglamentarias de los artículos 25; párrafo cuarto; 27; párrafo séptimo y 28 párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía, en el Capítulo IV y Capítulo VIII, de las citadas leyes, se establece que con respecto a la contraprestación, los términos y las condiciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para la realización de actividades de exploración y extracción de hidrocarburos y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, serán negociados y acordados entre los propietarios o titulares de dichos terrenos, bienes o derechos, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales, con los asignatarios o contratistas, quedando supeditadas a las reglas de transparencia y sujetándose a las bases previstas por la ley, así mismo, que al involucrarse terrenos, bienes o derechos sujetos a los regímenes previstos en la LA, es decir, ejidos, ejidatarios, comunidades o comuneros, podrán solicitar la asesoría, y en su caso, la representación de la Procuraduría Agraria en las negociaciones mencionadas.

Para la autorización del uso, goce o afectación y demás actos o disposiciones permitidos, deberán sujetarse invariablemente y sin perjuicio de las demás disposiciones aplicables, a las formalidades previstas en los artículos 24 a 28, 30 y 31 de la LA, para los actos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de dicho ordenamiento.

Tratándose de ejidatarios y comuneros que, conforme a las disposiciones aplicables, tengan reconocidos derechos de manera individual, se les deberá entregar directamente la contraprestación respectiva por el uso, goce y afectación de tales derechos. En caso contrario, se entregarán a través del Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, o cualquier otro fideicomiso si así lo acuerdan las partes, cualquier acuerdo alcanzado por las partes, deberá presentarse por el asignatario o contratista ante el tribunal unitario agrario competente, con el fin de que sea validado, dándole el carácter de cosa juzgada

Atendiendo dichos cuerpos legales, la competencia de los tribunales unitarios agrarios, en materia de energías, se dará en dos casos: en la validación de los acuerdos alcanzados por las partes y en la negativa de esos acuerdos dentro del término de 180 días naturales, contados a partir de que el contratista o asignatario haya solicitado al propietario o titular del derecho, el interés de usar, gozar y afectar sus bienes o derechos, para demandar la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos o de la industria eléctrica.

CAPITULO III

LOS DERECHOS HUMANOS DE LA JUSTICIA SOCIAL

3.1. Conceptos generales

La figura del llamado “bloque de constitucionalidad” ha quedado establecido en el artículo 1°. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dando un sentido amplio a la tutela de los derechos en la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que somos parte:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...

El siglo pasado no tiene como exclusividad la violación a los derechos humanos, pero si fue un punto de quiebre en su concientización, el primer movimiento formal bien podría ser el de *protección de los derechos de las minorías*,

el cual quedó plasmado en los Tratados de Versalles de 1918-1919 por la Sociedad de Naciones.

La perplejidad que se ha mantenido durante muchos años sobre el concepto de derechos humanos ha sido muy amplia, desde la noción de *Ius* del derecho romano haciendo alusión la posición jurídica del titular de ciertas servidumbres cuando aún no existía la conciencia del derecho subjetivo, pasando por los llamados derechos pasivos o pretensiones de la escuela de Boloña de recién entrado el siglo XII, hasta el cambio de garantías a derechos humanos de la etapa contemporánea, han sido múltiples los conceptos de los juristas y tratadistas sobre los derechos humanos. El autor Peces Barba los definen como:

*La facultad que la norma atribuye de protección de la persona, en lo referente a su vida, a su libertad, a su igualdad, a su participación política y social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado en caso de infracción.*³⁵

Castán Tobeñas manifiesta acerca de los derechos humanos

*Aquellos derechos fundamentales de la persona humana — considerada en su aspecto individual como comunitario— que corresponde a éste por razón de su propia naturaleza (de esencia, a un mismo tiempo, corpórea, espiritual y social), y que deben ser reconocidos y respetados por todo poder y autoridad, y toda norma jurídica positiva, cediendo, no obstante, en su ejercicio ante las exigencias del bien común.*³⁶

Para Miguel Carbonell, destacado constitucionalista e investigador destaca:

³⁵ BIDART CAMPOS, Germán J, *Teoría general de los derechos humanos*, IJ-UNAM, México, 1989, p. 233.

³⁶ CASTÁN TOBEÑAS, José, *Los derechos del hombre*, Reus. Madrid, 1976, pp. 13 y 14.

Los derechos humanos se refieren a la protección de los intereses más vitales de toda persona, con independencia de sus circunstancias o características personales.

Mientras que, para Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche:

Se entiende por derechos humanos al conjunto de atributos propios de todos los seres humanos que salvaguardan su existencia, su dignidad y sus potencialidades por el mero hecho de pertenecer a la especie humana, que deben ser integrados y garantizados por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para evitar que el poder público y la sociedad los vulneren o violenten, por tener la calidad de derechos fundamentales.³⁷

3.2. Derechos humanos y sujetos agrarios

De manera objetiva, son asuntos agrarios aquellos que se derivan de la aplicación de las disposiciones contenidas en la legislación agraria, entendiendo a esta última como el cuerpo normativo que se compone de LA, Ley orgánica de los tribunales agrarios, reglamentos, etcétera, y su vinculación con los sujetos agrarios, quienes son las personas físicas y morales que tienen ese carácter por reconocimiento expreso de la ley, al tener personalidad jurídica y patrimonio propios por virtud de la dotación de tierras (art. 9º), o del reconocimiento de comunidad (arts. 98 y 99), o por ser titulares de derechos agrarios (art. 12). Esto no puede ser limitativo a que sean considerados sujetos agrarios solo aquellos que son titulares los ejidos y las comunidades o los ejidatarios y comuneros, los colonos, personas físicas integrantes de las colonias agrícolas y ganaderas, modalidad de la propiedad de carácter mixto, con regulación propia, quienes son titulares de parcelas denominadas “lotes” y de derechos específicos.

³⁷ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma, *Derechos Humanos*, ed. Porrúa. México, 2009, p. 21.

La ley también reconoce a otros sujetos agrarios, los poseionarios, a quienes se les reconoce la posesión de las tierras, pero de acuerdo al artículo 56 de la LA, no son ejidatarios.

Los avecindados no tienen titularidad ni posesión de tierras, el artículo 13 de la LA, les da el derecho de tener la facultad de adquirir derechos parcelarios cuando se lleve a cabo una enajenación interna.

Los campesinos por actividad económica y los poseedores de terrenos baldíos nacionales son sujetos agrarios, estos últimos pueden convertirse en pequeños propietarios, aunque mientras tengan como actividad primaria las actividades agrícolas la ley les conserva la característica estar bajo el rubro mencionado, y, por consecuencia derechohabiente a la actividad protectora de la Procuraduría Agraria en la defensa de sus derechos humanos en materia agraria.

3.3. Clasificación de los derechos humanos

El reconocimiento de los derechos humanos ha sido progresivo, si bien, los iusnaturalistas forjaron esta noción, en el derecho positivo fue incorporado en los cuerpos legales a partir de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, con la llamada primer generación que incluía a los derechos civiles, políticos y de libertad en general. De acuerdo a Jesús Orozco, los derechos civiles se encuentran en los primeros 29 artículos de nuestra carta magna, mientras las prerrogativas del ciudadano se establecen en el 35 de la misma.³⁸

Los derechos humanos económicos, culturales y sociales pertenecen a la segunda generación, la Constitución de 1917, en su momento fue parteaguas en la tutela de estos derechos por parte del constituyente, el salto de estado liberal a estado social de derecho, comprenden el derecho a la educación, los derechos

³⁸ OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús y Juan Carlos Silva Adaya, *Los derechos humanos de los mexicanos, Comisión Nacional de los Derechos humanos*, México, 2002, p. 12.

laborales, de la seguridad social, de la familia y el menor, la protección a la salud, a la vivienda, los derechos de carácter económico y los derechos agrarios.³⁹

En palabras del mismo Orozco Henriquez:

Los derechos humanos de la tercera generación de reciente y paulatina aparición, cuyos titulares son fundamentalmente los pueblos y naciones, son el derecho a la paz; a la soberanía nacional; a la autodeterminación de los pueblos; a la solidaridad internacional; el derecho de los pueblos indígenas; el derecho al desarrollo (apenas el 4 de diciembre de 1986, las Naciones Unidas lo declaró como derecho humano);⁸ el derecho a la protección del medio ambiente; a la preservación de los recursos naturales; a los asentamientos humanos; el derecho a las comunicaciones, y el derecho al patrimonio común de la humanidad.⁴⁰

El derecho a la propiedad, establecido en la primera generación de derechos humanos dentro de los derechos civiles y políticos, sin embargo, esta era de carácter individualista, por tanto, el régimen de propiedad social no fue contemplada.

El derecho agrario es una disciplina del derecho social, tuvo que ser en la segunda generación en la que se establece una función social objetiva y subjetiva a la propiedad en general, es decir, el derecho de los grupos humanos a la tierra para de esta forma, ser parte de la cadena de producción, así como la obligación subsecuente del Estado de tutelar éste derecho, exigencias que fueron consagradas en el 27 constitucional, el cual le reserva a la nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, con el 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, retomando los principios de colectividad e igualdad de oportunidades, estas exigencias fueron cumplidas a

³⁹ Ibidem. p. 13 y 49.

⁴⁰ Ibidem. p. 13 y 71.

través del reparto agrario y la reforma al artículo 27 constitucional de 1992, con ello se cumple la destrucción del latifundio y la reafirmación de la modalidad de la propiedad denominada ejido y comunidad, imponiéndoles en su momento restricciones para su uso y aprovechamiento.

Con la mencionada reforma de 1992, se incorporan al texto constitucional las nuevas dimensiones del derecho agrario: preservación y restauración del equilibrio ecológico (artículo 4º., párrafo quinto), fomento de las actividades económicas en el medio rural (artículo 27, tercer párrafo), derecho a la justicia agraria (artículo 27, fracción XIX), derecho al desarrollo rural integral y a la organización productiva agropecuaria, industrial y comercial, considerándolas de interés público (artículo 27, fracción XX). Luego entonces, tomando en cuenta la autonomía del agro con la implementación de los tribunales agrarios que tienen la exclusividad de resolver los asuntos de la materia; ¿Quién debe resolver los conflictos y garantizar los derechos humanos del sujeto agrario? La conclusión parece simple, sí son derechos humanos en materia agraria, por consecuencia, que cualquier afectación a esos derechos puede ser competencia del ombudsman agrario.

3.4. El ombudsman agrario

Por lo antes manifestado, es el procurador agrario quien tiene las facultades de intervenir en la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, esta figura tiene su origen particularmente en la reforma de 1992, Durante el debate legislativo sobre la fracción VII, el diputado José de Jesús Berrospe Díaz, del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, señaló que los campesinos no estaban:

En condiciones de consultar ni de pagar servicios profesionales, para la defensa jurídica de sus derechos, mucho menos como contestatarios para exigir el cumplimiento de las múltiples obligaciones que se ha impuesto el propio Ejecutivo a favor de estos sujetos.⁴¹

⁴¹ Discusiones en lo particular del proyecto de decreto de reformas al artículo 27 constitucional, *Diario de los Debates, Cámara de Diputados*, diciembre 6 de 1991, México, 1991, p. 1641.

Agregando la necesidad imperante de establecer:

Un órgano descentralizado del Ejecutivo Federal, con rango constitucional, con facultades de convocatoria o excitativa de conciliación entre partes, de gestión, de defensoría y de procuración.⁴²

Proponiendo entonces:

La creación de la Procuraduría Federal Agraria, como instrumento permanente, autónomo, con funciones de gestión, asesoría, defensa gratuita y obligatoria para los ejidatarios y comuneros en ejercicio de sus derechos agrarios y en la exigencia del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las autoridades agrarias.⁴³

En la fracción XIX del Artículo 27 constitucional, se precisará que la Ley establecería un órgano para la procuración de justicia agraria, cuya conformación y alcances quedaba en manos de la legislación secundaria, estableciéndose que estas facultades estarían en manos del procurador agrario.

Entre los antecedentes encontramos el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, de 1980 en el cual se estableció que le competía a la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria:

Brindar los servicios de procuración agraria; coadyuvar con los campesinos en los trámites de acciones y procedimientos agrarios; proporcionar asesoría gratuita a los campesinos y autoridades ejidales y comunales en los asuntos de su interés y representarlos en sus negocios agrarios, siempre a petición de parte. Para desarrollar los servicios anteriores, se estableció un Procurador Agrario en cada delegación agraria, quien dependería de esta Dirección; también llevaría a cabo las investigaciones por violaciones a la ley o contra el personal oficial, estudiando las quejas y reclamaciones que formulen particulares, ejidatarios y

⁴² Discusiones. op. Cit., 1641.

⁴³ Discusiones, op. Cit., 1642.

comuneros; intervendría por la vía conciliatoria en las controversias agrarias; practicaría investigaciones y diligencias sobre divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamientos (art. 21).

La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la SEDATU, en concordancia con el artículo 134 de la LA, reglamentaria del artículo 27 constitucional, por tanto, su rango es de carácter general.

El artículo 135 de la ley en comento, estableciendo que Procuraduría Agraria tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la ley y su reglamento, cuando así se lo soliciten, o de oficio, en los casos en que así se prevea.

Mientras que el artículo 136 en su fracción IV otorga a la Procuraduría Agraria, entre otras atribuciones, las de prevenir y denunciar las violaciones de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes.

El procurador agrario, al igual que el *ombudsman* nacional, tiene la facultad de emitir recomendaciones, las cuales están reglamentadas en el Reglamento interior de la institución (art. 5, fracción XII), estableciendo un capítulo especial de procedimiento para dichos efectos.

La Procuraduría Agraria fue concebida bajo la variante de *ombudsman* ejecutivo, a diferencia del *ombudsman* parlamentario, al depender del titular del poder ejecutivo, puesto que su nombramiento y remoción es facultad directa (art. 142).⁴⁴

⁴⁴ FIX ZAMUDIO, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*. Comisión Nacional de los Derechos humanos, México, 2001. P. 79

3.5. Los derechos humanos del sujeto agrario

Quiero hacer hincapié en la característica de universalidad de los derechos humanos, en la obligación extendida del Estado de tutelar e incrementar estos derechos por el bloque de constitucionalidad, en ese sentido no podríamos hablar de derechos humanos agrarios, estos derechos pertenecen a la humanidad y representan las garantías mínimas que el estado está obligado a garantizar. Por la naturaleza del sujeto agrario, de su actividad económica, de las condiciones culturales, de su estado de vulnerabilidad, si se podría hablar de un catálogo de derechos que deben ser respetados para su bienestar, tienen implicaciones en los transitorios en los que se fundamenta la reforma energética.

a) derecho a la libre determinación de los pueblos

El reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no implica su independencia política ni su soberanía, sino sólo la posibilidad de elegir libremente su situación dentro del Estado mexicano, que no conduce a su disolución, sino al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar su suerte, siempre y cuando se preserve la unidad nacional.⁴⁵

b) derecho a un medio ambiente adecuado

Implica el derecho a la conservación y disfrute a un medio ambiente sano y a la promoción y preservación de la calidad de vida, así como a la protección de los bienes, riquezas y recursos ecológicos y naturales.

c) derecho al agua

⁴⁵ AMPARO DIRECTO 3/2009. Alejandro Paredes Reyes y otros. 21 de octubre de 2009. Cinco votos. Ponente: Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Derivado de este asunto véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, T. XXXI, febrero de 2010, p. 114, tesis 1a. XVI/2010; IUS: 165288.

Comprende el derecho a acceder y utilizar de manera suficiente y con condiciones sanitarias adecuadas la cantidad de agua que necesitamos para llevar una vida digna.

d) derechos de los grupos en estado de vulnerabilidad

Derechos humanos de *...aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.*⁴⁶

e) Derecho a la consulta y el consentimiento libres, previos, informados y culturalmente adecuados

Entendido como un mecanismo de diálogo y consenso a partir del cual el Estado tienen que informar, de manera previa, sobre cualquier política pública, sea esta legislativa o administrativa, que pueda afectar a una comunidad o pueblo originario. El objeto en sí no es solamente recoger la opinión sino buscar el consentimiento de dicho pueblo.

f) derecho a la alimentación y a la nutrición

El derecho a la alimentación es un derecho humano, reconocido por la legislación internacional, que protege el derecho de todos los seres humanos a alimentarse con dignidad, ya sea produciendo su propio alimento o adquiriéndolo.

g) derecho a la vivienda

El derecho a la vivienda pretende dar satisfacción a la necesidad que tiene toda persona de tener un lugar adecuado para vivir. Es considerado como un derecho inalienable al individuo. Es concebido también, como el resguardo del ser

⁴⁶ Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de la Coordinación de Compilación y de Tesis, 2008, p. 6.

humano y de su familia que actúa como plataforma para su desenvolvimiento e influye en su progreso individual y colectivo.⁴⁷

3.6. Violaciones a los derechos humanos. Casos concretos

Es innegable que las políticas públicas en materia agraria se han encontrado siempre con candados para la disposición de la tierra que fueron establecidos por el afán proteccionista en algún momento del legislador a los campesinos, el sentido social del constituyente de 1916 y, sobre todo, el que la Carta Magna haya sido un resultado de una revolución cuyo principal objetivo era el reparto agrario han sido elementos que han garantizado la protección del campesino ante el despojo. La asamblea es el órgano que sirve como tamiz a las decisiones del campesino sobre su parcela, que se tiene una legislación exclusiva sobre el tema, que se han establecido órganos como el Registro Agrario Nacional, los tribunales agrarios y figuras específicas para la defensa de la tierra, aun así, no son pocos los casos de violaciones a los derechos humanos.

En este sentido, la necesidad de establecer una solución a las violaciones de derechos humanos se deriva de problemáticas que la historia nos ha demostrado que a pesar del modelo rígido de nuestra Constitución, los particulares y el Estado han encontrado siempre la manera de realizar proyectos que en aras de un enriquecimiento personal han afectado a los núcleos agrarios, sin dejar de mencionar que en estos proyectos ha existido complicidad desde la propia asamblea quien ha actuado como el mecanismo que le da legalidad, de esta forma la determinación se ha tomado por ejidatarios quienes aceptan por presión o ignorancia, sirvan estos ejemplos para encontrar los factores comunes de afectación y de los que se deduce que en todos los casos los daños han sido a pueblos originarios, todos ellos bajo regímenes agrarios y en su mayoría indígenas, que existe una afectación al territorio, elemento y componente esencial del derecho a la libre determinación y finalmente, que en ningún caso se ha tomado en

⁴⁷ VELÁSQUEZ DE LA PARRA, Manuel, *El derecho a la vivienda, aspectos jurídicos de la vivienda*, año IV, no. 18. sep.- dic de 1991, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1991, p. 4771.

consideración la opinión de las comunidades indígenas no solo en torno a la implementación de los proyectos, sino en relación a su libre autodeterminación.

Chablekal, Yucatán

El ejido ha vendido sistemáticamente tierras ejidales que son parte del territorio de Chablekal a diversos empresarios e inversores inmobiliarios.

Como parte de la táctica se han incorporado como ejidatarios a diversos empresarios que toman decisiones sobre el destino de la tierra y han fomentado la parcelación de las tierras de uso común. En los procesos se habla de que ha existido complicidad de las autoridades y los juicios instaurados ante el tribunal agrario han incorporado muy lentamente al debate el tema de los derechos indígenas, los derechos humanos violados, tierra, territorio, recursos naturales, autonomía, consulta.

Xmaben, municipio de Hopelchén, Campeche

En Xmaben se efectuó, a través de la asamblea ejidal, la división del ejido con fines de enajenación de tierras a favor de comunidades menonitas para la implementación de agroindustria, prevaleciendo los intereses de estos grupos de raíces extranjeras sobre los de los pueblos originarios.

En una lógica similar a la de Chablekal, los menonitas fueron reconocidos como avecindados y posteriormente como ejidatarios, con lo cual tuvieron acceso a más de cinco mil hectáreas del ejido en detrimento de la población originaria. En este proceso hubo complicidad de autoridades con violaciones a los derechos de tierra, territorio, recursos naturales, libre autodeterminación y consulta.

Ejidos Cedros, El Vergel, Cerro Gordo y Mazapil, Zacatecas

Representantes de la empresa Minera Peñasquito, intervienen en la vida política de los núcleos ejidales antes citados. Con apoyo del visitador agrario de la Procuraduría Agraria, quien fungió más como mediador que como autoridad que vela por los intereses del ejido, logran la anuencia de las asambleas ejidales para

establecer “Convenios de Ocupación Temporal” (4.525 hectáreas en ocupación temporal durante 30 años, prorrogables otros 30) para la instalación de una mina que además ocupará parte importante del agua de la región, con claras violaciones a los derechos a la tierra, territorio, recursos naturales, agua, libre autodeterminación , consulta y consentimiento.

Energías renovables en Oaxaca y Yucatán

Desde inicios del 2000, el Istmo de Tehuantepec se ha visto invadido por diversas empresas de energías renovables que se aproximan a comunidades y ejidos por medio de visitantes agrarios de la Procuraduría Agraria para establecer convenios de ocupación territorial por 30 años donde construyen parques eólicos. Los convenios se han logrado a través de engaños a las asambleas de ejidatarios y la decisión de usufructuar la tierra a las empresas ha sido tomada por los ejidatarios y muchas veces solamente por algunos representantes de la asamblea ejidal, excluyendo a la mayor parte de la población. La labor de la Procuraduría Agraria ha sido fundamental para lograr la firma de estos convenios.

En Yucatán se vive una situación similar, pues existen más de 20 proyectos de energías renovables (entre eólicos y solares) aprobados, en donde la negociación en torno al territorio donde se instalarán dichos parques se ha hecho fundamentalmente con el ejido bajo el mismo esquema en donde la Procuraduría Agraria funciona como intermediario y en donde el resto de la población, si acaso, es sometida a un proceso de consulta cuando los proyectos ya han sido diseñados, autorizados y, en su caso, subastados, pudiéndose apreciar violaciones a los derechos a la Tierra, territorio, recursos naturales, libre autodeterminación y consulta.

Las expropiaciones en Creel, Chihuahua

Desde 1992, hay un interés por parte de empresarios y políticos locales de desarrollar su vocación turística para lo cual se crea el “*Plan Maestro Barrancas del Cobre*”, orientado a convertir una franja que sirve de mirador en un parque turístico de gran escala financiado con inversión pública y privada.

En 2002, la asamblea ejidal celebró un convenio con el gobierno del estado de Chihuahua donde el ejido cedía 488 hectáreas para la creación de una nueva reserva espacial destinada al crecimiento urbano. El documento disponía que, de esas 488 hectáreas, 244 fueran escrituradas como propiedad privada a favor de cada uno de los ejidatarios, correspondiendo a cada uno el título de propiedad por una hectárea. Las 244 hectáreas restantes, pasarían a formar parte de la reserva territorial ya referida, y serían expropiadas por el gobierno estatal. Esta operación fue obstaculizada por la cubierta forestal de las tierras, de manera que el gobierno no logró justificar utilidad pública del acto. Este plan, sin embargo, no se cumplió.

Mientras tanto, los ejidatarios de Creel seguirán pugnando porque se les restituyan las 488 hectáreas que no pudieron ser expropiadas y, de la misma manera, buscan que se les indemnice por las 160 hectáreas que fueron utilizadas para la construcción del aeropuerto regional de Creel.

La creación de las Reservas de la Biósfera: el caso de Calakmul, Campeche y de Montes Azules, Chiapas

La Reserva de la Biósfera de Calakmul (REBICA) conformada por 723 mil hectáreas de propiedad social y pública, y decretada en 1989 a partir de la expropiación de las ampliaciones forestales de ejidos de la redonda y de la integración de la superficie de 64 ejidos. Aunque una buena parte de los ejidos está conformada con población indígena, para la creación de la reserva ninguno de los ejidos fue consultado.

La REBICA se impuso tras un período de intensa oposición local hacia las nuevas imposiciones restrictivas sobre las actividades de subsistencia (cacería, y la quema y tumba de bosques) que suponía la reserva, y solo fue aceptada tras acuerdos entre el gobierno y los ejidatarios afectados quienes recibirían un mayor apoyo económico en la forma de proyectos de desarrollo sustentable.

La mayoría de los ejidos que se encuentran dentro de la REBICA se formaron con población indígena y campesina proveniente de otros estados de la república entre 1960 y 1970 como parte de una estrategia del gobierno federal por ampliar la

frontera agrícola sobre esta región con baja densidad poblacional y rica en recursos naturales. Para la creación de la REBICA un total de catorce ejidos fueron expropiados, aunque solo cuatro de ellos recibieron indemnización en el año 2000. Estos últimos se encuentran ubicados en el municipio de Hopelchén y son: Ich-ek, Santa Rita Becanchén, Xcupilcacab y Konchén. Todos ellos recibieron un pago por indemnización que de acuerdo con ejidatarios y abogados fue mucho menor a lo que podrían obtener si realizaban una explotación sustentable de la selva, la expropiación significó además la pérdida del patrimonio comunitario para las generaciones futuras de los Ejidos expropiados.

Los otros diez Ejidos que conforman la REBICA no han sido indemnizados. Lo sucedido en la Reserva de la Biósfera de Calakmul guarda similitudes con lo ocurrido en Chiapas con la creación en 1978 de la Reserva de la Biósfera Montes Azules (REBIMA) y Lacantún (REBILA) sobre parte del territorio de la comunidad agraria y comunidad Lacandona conformada por indígenas lacandones, tzeltales y choles. En una investigación realizada por un grupo de investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México y Chapingo estos concluyen lo siguiente: la negociación establecida para la conservación de la selva en las áreas que están bajo protección se ha basado en la exclusión social de la mayoría de la población de la comunidad lacandona y en el detrimento del desarrollo de sus capitales: humano, social, económico/financiero y natural de la mayoría; es decir, afectando las principales condiciones que posibilitan el desarrollo en general y el sustentable en particular, manifestando con todo ello violaciones a los derechos a la tierra, territorio, recursos naturales, libre autodeterminación y consulta.⁴⁸

Comunidad Otomí de San Francisco Xochicuatla y su Barrio La Concepción, ubicada en el municipio de Lerma, Estado de México

En 2008 la comunidad realizó una asamblea por usos y costumbres donde se acordó rechazar el proyecto para la autopista Toluca-Naucahpan. A pesar del

⁴⁸ LEGORRETA Díaz, C., Márquez Rosano, C. y Trench, T. (Coord), *Paradojas de las tierras protegidas en Chiapas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, p. 25.

rechazo de la obra, la construcción de la autopista se inició en el 2009. En 2011 se realizó, con resguardo de la policía estatal, una asamblea general de comuneros registrados en un padrón creado por las autoridades agrarias en 2008, donde se aprobó el proyecto de autopista y un convenio de ocupación previa que fue suscrito el 16 de noviembre del 2011, este proyecto de construcción de una carretera (Toluca-Naucalpan) concesionada a la Empresa de Autopistas de Vanguardia, S. A. de C. V. (Autovan), filial del Grupo Higa, violentó los derechos humanos de los sujetos agrarios a la tierra, territorio, recursos naturales, libre autodeterminación y consulta.⁴⁹

⁴⁹ TORRES MAZUERA, Gabriela. Et. Al. *Informe sobre la jurisdicción agraria y los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos de México*, [en línea] <http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_jurisdiccion_agraria_version_final.pdf> [consulta el 10 de octubre de 2019].

CAPITULO IV

IMPLICACIONES DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN LA PROPIEDAD SOCIAL BAJO LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Como se ha manifestado en capítulos anteriores, el objetivo de la reforma energética fue que el estado mexicano tuviera una reforma estructural en la materia. La palabra reforma hace referencia al cambio o reestructuración de las partes que conforman un todo, lleva implícita la expedición de políticas públicas y leyes con la finalidad de dar solución a una problemática en este caso, en materia energética, que comprende minerales radioactivos, transmisión y distribución de energía eléctrica, petróleo y demás hidrocarburos como carbón y gas natural. Para estos efectos, se tiene que encontrar la parte medular en la reglamentación, en este tenor de ideas, el punto de partida para la afectación a la propiedad social se encuentra en el octavo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, que ya se ha citado, el cual establece:

Octavo. Derivado de su carácter estratégico, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, a que se refiere el presente Decreto se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas.

La ley preverá los términos y las condiciones generales de la contraprestación que se deberá cubrir por la ocupación o afectación superficial o, en su caso, la indemnización respectiva.

Los títulos de concesiones mineras que se encuentren vigentes a la entrada en vigor de este Decreto y aquellos que se otorguen con

posterioridad, no conferirán derechos para la exploración y extracción del petróleo y los demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, sin perjuicio de los derechos previstos en sus propias concesiones. Los concesionarios deberán permitir la realización de estas actividades.

La ley preverá, cuando ello fuere técnicamente posible, mecanismos para facilitar la coexistencia de las actividades mencionadas en el presente transitorio con otras que realicen el Estado o los particulares.⁵⁰

Se debe de poner especial atención en conceptos clave, en el primer párrafo se le da el carácter de estratégico a las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, además, la consideración de interés social y orden público a estas actividades lo que deviene en lo que establece el mismo primer párrafo del mencionado octavo transitorio; la calidad de preferente. El párrafo subsecuente dota al Estado de la facultad de establecer los términos y condiciones para el cumplimiento de estos preceptos.

En los dos párrafos mencionados es donde se legitima la violación a los derechos de los sujetos agrarios y de las comunidades indígenas, mismos que muchas veces comparten estas dos características, al ser de interés social y orden público se faculta a las empresas productivas del Estado a actuar, dejando, desde mi punto de vista, en segundo plano derechos humanos como el de la autodeterminación de los pueblos al poder ingresar a sus posesiones bajo éste argumento, sin garantizar derechos establecidos en la ley como el que reza que la asamblea podrá destinar para los usos que considere pertinente las tierras señaladas, a través del Programa de certificación de derechos ejidales, dejando de lado también, una lista interminable de derechos como el de un ambiente sano ya que la empresa puede llevar a cabo acciones que degraden el medio ambiente al

⁵⁰ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía. Diario Oficial de la Federación, [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013 [consulta el 17 de octubre de 2019].

estar realizando una actividad de exploración y extracción calificada como preferente.

Los términos y condiciones para que esta actividad se lleve a cabo quedaron establecidos en la Ley de hidrocarburos y la Ley de la industria de la electricidad, en ambas legislaciones se establece que dichas industrias son de utilidad pública y procederá la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación necesarias para la realización de sus actividades.

Regresando un poco a la LA, recordemos que la tierra social se divide en tres de acuerdo a su destino, para el asentamiento humano, de uso común y parceladas, las primeras para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido o comunidad y están compuestas por los terrenos donde se ubica la zona de urbanización y su fundo legal, las segundas constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por las tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población ni sean tierras parceladas⁵¹ y, finalmente, las tierras parceladas son aquellas en que los ejidatarios pueden ejercer derechos de aprovechamiento, uso y usufructo, y a su vez, pueden conceder a otros el uso y usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier acto jurídico, sin necesidad de autorización de la asamblea u otra autoridad.⁵²

Luego entonces, la ley ha establecido mecanismos de protección a la propiedad social que, a decir de algunos juristas se ha visto afectado por figuras como el dominio pleno del sujeto agrario sobre las parcelas, mucho se comentó que la reforma al artículo 27 constitucional de 1992, buscaba la debilitación de la persona moral ejido o comunidad al permitirle la enajenación de tierras, aun así, prevalecieron candados en los requisitos como el que se enajena a sujetos de la misma comunidad que tuvieran calidad de avecindados como mínimo, así mismo, el usufructo de las tierras debe de tener como principio el objetivo de elevar la

⁵¹ Ley agraria, artículo 44, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992, [en línea] <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>> [consulta el 13 de septiembre de 2019]

⁵² *Ibidem*, artículo 79.

producción y productividad de su parcela, y así incrementar sus ingresos y nivel de vida, lo cual se interpreta en la siguiente tesis:⁵³

Novena Época Registro: 176073 Tribunales Colegiados de Circuito Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIII, enero de 2006 Materia(s): Administrativa Tesis: III.3o.A.57 A Página: 2521 Tesis Aislada USUFRUCTO PARCELARIO. LOS ARTÍCULOS 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VIGENTE A PARTIR DEL 7 DE ENERO DE 1992, 45 Y 79 DE LA LEY AGRARIA, PUBLICADA EL 26 DE FEBRERO DEL MISMO AÑO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, PROHÍBEN QUE SE OTORGUE A TÍTULO GRATUITO, AÚN TRATÁNDOSE DE UN HIJO DEL EJIDATARIO. De una interpretación teleológica y sistemática de los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir del 7 de enero de 1992, 45 y 79 de la Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de febrero del mismo año se advierten elementos suficientes para considerar que está prohibido el usufructo parcelario a título gratuito, aun tratándose de un hijo del ejidatario, pues ello desvirtúa los fines de la reforma del citado artículo constitucional y de la emisión de la Ley Agraria, consistentes, fundamentalmente, en permitir a los ejidatarios celebrar contratos como los de aparcería, mediería, asociación, arrendamiento, o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, para elevar la producción y productividad de su parcela, y así incrementar sus ingresos y nivel de vida, lo que no ocurriría con el usufructo

⁵³ TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. Amparo directo 406/2004. Miguel Santos Arroyo. 11 de octubre de 2005. Mayoría de votos. Disidente: Elías H. Banda Aguilar. Ponente: José Manuel Mojica Hernández. Secretaria: Dolores Esparza Fonseca Zepeda.

gratuito, precisamente porque aquéllos no recibirían con ello beneficio económico alguno.

La limitante a enajenar admite excepciones de conformidad con los artículos 64, 75 y 93, de la LA, estableciendo la posibilidad de la transmisión de la propiedad en caso de aportar tierras del asentamiento al municipio o entidad correspondiente, siempre que sea para dedicarlas al servicio público; en los casos de utilidad para el núcleo de población ejidal cuando les transmitan el uso común a sociedades mercantiles o civiles que participen en sociedades civiles y mercantiles con los ejidos y por último, en el caso de expropiación. Lo anterior no implica que los derechos agrarios que los ejidatarios y comuneros tengan en lo individual de esas tierras no puedan ser transmitidos a favor de avecindados o titulares del mismo núcleo agrario.

Las tierras que comprende la propiedad social no son embargables, es decir, elimina la posibilidad de fijárseles algún tipo de gravamen y que alguna autoridad quede facultada para embargarlas en ejecución de algún adeudo, sea otorgado en garantía por el plazo pactado y previa resolución del respectivo tribunal agrario, así mismo, son imprescriptibles, esto significa que las tierras del núcleo agrario no son susceptibles de apropiación (lo que recaería en desincorporación del régimen ejidal) mediante la vía de la prescripción. Estas figuras jurídicas establecidas en la ley impiden que la propiedad social, tratándose de tierras de uso común o para el asentamiento humano, salgan del dominio agrario quedando como única forma legal que existe para que el poder público afecte la propiedad social la expropiación.

Dada su extensión la propiedad social representa aproximadamente el 51% de la superficie total del territorio nacional; la propiedad privada representa el 39%, y el resto son colonias agrícolas, ganaderas o terrenos nacionales.⁵⁴ Así, resulta de vital importancia para el desarrollo de la reforma energética el estudio del impacto de la misma en estas tierras, el porcentaje mencionado hace que bajo una lógica

⁵⁴ *La superficie de ejidos y comunidades de México, más grande que algunos países.* Boletín de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, México, boletín núm. 053, 22 de abril de 2012, [en línea] <<http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2012/abril-2012/12166/>> [consulta el 29 de septiembre de 2019].

muy simple, sea en tierras sociales el escenario donde se materializaran las reformas estructurales y en donde, a decir de muchos, la ley tuvo especial interés en buscar las figuras necesarias para que las empresas productivas del Estado a través de asignatarios y contratistas pudieran ingresar a pesar de los candados previamente estudiados, utilizando un instrumento agazapado en el octavo transitorio.

4.1. Mecanismos de defensa en la ley

El saldo de las reformas estructurales en materia energética fueron veintiún leyes afectadas, de ellas, nueve vieron a la luz y doce fueron modificadas, la Ley de hidrocarburos y la Ley de la industria eléctrica regularon el tema de la ocupación, uso y adquisición de terrenos, para asegurar la aplicación del marco constitucional, en ambas legislaciones se establece sus fines se encuentra dentro del principio de utilidad pública, precisan además que se procederá a la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación necesarias para la realización de sus actividades.⁵⁵

Recordando entonces que cuando el estado no cuente con las herramientas necesarias satisfacer las necesidades de exploración, explotación y comercialización de los hidrocarburos, si puede autorizar a un particular para que realice estas actividades, agregando las características de interés social y orden público, no importa que sea el Estado o un particular el que realice la actividad, siempre habrá prevalencia de ésta sobre cualquier uso u aprovechamiento que se tenga en las superficies y el subsuelo.

En ese tenor, el artículo 100 de la Ley de hidrocarburos menciona que la contraprestación, los términos y las condiciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos serán negociados y acordados entre los propietarios o titulares de dichos terrenos, bienes o derechos, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales, y los asignatarios o contratistas. Tratándose de propiedad privada, además podrá convenirse la adquisición.

Sin embargo, en un afán de cumplir con los tratados internacionales y documentos como el Acuerdo 69 de la OIT, en el segundo párrafo establece:

⁵⁵ Ley de la industria eléctrica, Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2014, [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec_110814.pdf> [consultado el 16 de octubre de 2019].

Lo dispuesto en el presente Capítulo será aplicable respecto de los derechos que la Constitución, las leyes y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, reconocen a las comunidades indígenas.

Y es en este párrafo donde se encuentran las esperanzas de defensa de la afectación de la ley a los sujetos agrarios, que como se ha multimencionado, muchos de ellos comparten la característica de ser indígenas.

En los procesos para afectación de la propiedad se privilegia a la voluntad de las partes, los medios alternativos de solución de controversias y sus principios, son las herramientas por excelencia, sobresaliendo la voluntad, la autocomposición y la negociación, ésta última es el objetivo principal. Cabe mencionar que la ley regula dos procedimientos para la ocupación de predios en los que no hay negociación, para aquellos en los que son entes públicos los que pretenden la afectación, en este caso la ocupación temporal, la limitación de dominio y la expropiación; recalcando que todas estas figuras operarán siempre y cuando las instituciones públicas sean quienes realicen por sí la operación de actividades energéticas.

En materia agraria, la expropiación en sí misma constituye un trámite que se caracteriza por la lentitud en donde intervienen distintas instancias de la administración pública federal y, por tanto, pueden aún ser impugnadas mediante el juicio de amparo al ser autoridades responsables, en el cuerpo de la LA se establece un procedimiento específico para tal fin. En este cambio de paradigma sobre los mecanismos de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos, los particulares autorizados por el Estado pueden utilizar figuras como la negociación, mediación, servidumbre administrativa o jurisdiccional que el legislador ha establecido en las leyes secundarias para que asignatarios y contratistas obtengan los permisos para realizar las actividades autorizadas.

En el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que las leyes prevendrán medios alternativos de solución de controversias conocidos como los MASC, dentro de los cuales se encuentran la mediación, la conciliación, la negociación y el arbitraje, los primeros son

autocompositivos dado que el nacimiento de los actos jurídicos surgen de la voluntad de los hoy conflictuados, y estos mismos los pueden resolver sin llegar a los tribunales de justicia, y el arbitraje quien resuelve es un tercero llamado arbitro, sin ser este una autoridad, sin embargo los contratantes pueden convenir en que este resuelva el conflicto.⁵⁶ En lo que respecta a este trabajo de investigación exponemos los siguientes medios alternos:

a) negociación

Es el primer intento y parte necesaria en los procedimientos para regular la ocupación, uso o disposición de bienes para realizar actividades energéticas, los Asignatarios y los Contratistas entablan una comunicación y realizan propuestas en torno a solicitar el permiso de los afectados, quienes a su vez aceptan o hacen contrapropuestas, se realiza por la SEDATU (Secretaria de Desarrollo Agrario territorial y Urbano) a través de un órgano especializado que es la USEIFOM (Unidad de Utilización de Suelo para proyectos de Energía e Inversiones Físicas de los Fondos Mineros) quienes son parte del andamiaje institucional de la reforma energética.

Aunque la SEDATU lleva la parte técnica de esta negociación, se privilegia, de acuerdo a las paginas oficiales la certeza y la seguridad jurídica en los convenios que emanan, el afectado debe ser plenamente informado para que tome la mejor decisión, además de que son varias las instituciones que intervienen ya sea como testigos sociales o como figuras de apoyo, es el caso de la Procuraduría Agraria en el caso de los ejidos y las comunidades, el procedimiento de negociación se encuentra establecido en el artículo 101 de la Ley de hidrocarburos y en el artículo

⁵⁶ *Cfr.* En 2008 se expidió Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el entonces Distrito Federal, en proceso la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias... Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos publicados en el DOF el 12 de junio del 2015. los Lineamientos y modelos de contratos para el uso, goce y afectación o, en su caso, adquisición de los terrenos, bienes o derechos para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos y de transporte por medio de ductos, publicados en el DOF el 2 de junio de 2012. José Armendáriz Orozco y María del Rosario Valencia Salcedo, "Mecanismos alternativos de solución de controversias en materia agraria", Diccionario Jurídico, ed. Facultad de Derecho-UNAM y Tirant lo Blanch, México, 2019, pp. 1183 y 1184.

74 de la Ley de la energía eléctrica, los cuales texto más o menos cumplen con los siguientes pasos:

- *Los Asignatarios y los Contratistas deben expresar por escrito al titular del derecho o propietario su interés de afectar o adquirir sus bienes o derechos;*
- *Deberán justificar su interés técnicamente sin dejar de atender dudas del afectado, además de explicar las consecuencias que se generarán en su ejecución y los beneficios que le representan en lo particular y a su comunidad;*
- *Podrán participar los testigos sociales;*
- *Se notificará a través de los Asignatarios o los Contratistas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) o Secretaría de Energía (SENER) el inicio de negociaciones;*
- *Se especificará la forma o modalidad de afectación y el instrumento jurídico a celebrar;*
- *La contraprestación que se pacte será proporcional a las actividades que se realicen;*
- *Los pagos se harán en efectivo, aunque también se tiene la posibilidad de hacerlo en prestaciones para beneficio de la comunidad como bienes e insumos;*
- *Habrá un contrato por escrito que se sujetará a los modelos que emita la SENER, previa opinión de la SEDATU;*
- *Dichos contratos no tendrán cláusulas de confidencialidad sobre términos, montos y condiciones de penalización, y*
- *No se pactará una contraprestación asociada a una parte de la producción de hidrocarburos.*⁵⁷

⁵⁷ Artículo 101, Ley de hidrocarburos, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014, [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_110814.pdf> [fecha de consulta 15 de noviembre de 2019].

En materia agraria, el procedimiento esta especificado en los artículos subsecuentes de ambas leyes, el 102 En la Ley de hidrocarburos y en el 75 de la Ley de la industria eléctrica estableciendo el siguiente proceso:

- El ejido, comunidades o comuneros podrán solicitar asesoría de la Procuraduría Agraria en la negociación;
- La autorización para el uso, goce o afectación y actos de disposición permitidos deberán sujetarse a las formalidades previstas en la LA en sus artículos 24-28, 30 y 31, los cuales se refieren a la aprobación de asamblea, formas de representación, convocatorias, señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización, instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva y
- Los ejidatarios o comuneros con derechos individuales recibirán su contraprestación directa, y en caso contrario se entregará al Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal u otro fideicomiso si lo deciden las partes; tratándose de derechos colectivos, el porcentaje de la cantidad de extracción se entregará a través de los órganos facultados, para ser distribuido entre todos sus integrantes, en los términos que decida la asamblea o se destinen a obras de servicio colectivo.

Como se puede observar, la Procuraduría Agraria tiene como labor el de asesorar, es el órgano que por su naturaleza conoce del estado que guarda cada núcleo agrario, sus necesidades y su autodeterminación, por tanto, se le encomienda la defensa de los sujetos agrarios, aunque siempre será a elección, además de que puede solicitar la intervención de testigos sociales cuando el proyecto tenga particularidades como condiciones de riesgos o vulnerabilidad en el área, esto se encuentra establecido en el artículo 69 del Reglamento de la Ley de hidrocarburos. La delimitación del concepto es muy vaga, condiciones de riesgo siempre van a existir, el impacto social al que se refiere la ley estará presente si tomamos en cuenta que cualquier proyecto afecta la vida cotidiana de los núcleos

agrarios, agreguemos a estos que los testigos sociales serán instituciones de gobierno que de alguna forma no pueden ser imparciales o que en los ejemplos mencionados en el capítulo anterior, muchos de los derechos humanos que se han vulnerado a los sujetos agrarios lo han hecho gracias a la complicidad de la asamblea y de la Procuraduría Agraria, los testigos sociales del Estado no han intervenido y a la sociedad organizada simplemente no se le ha tomado en cuenta argumentando una legalidad en el proceso obtenida con todos los vicios mencionados.

La negociación como primer paso un acto de voluntad entre los Asignatarios o Contratistas y el ejido o la comunidad, si se solicita, la SEDATU puede intervenir para dar agilidad estableciendo los canales necesarios para que se llegue a buenos términos.

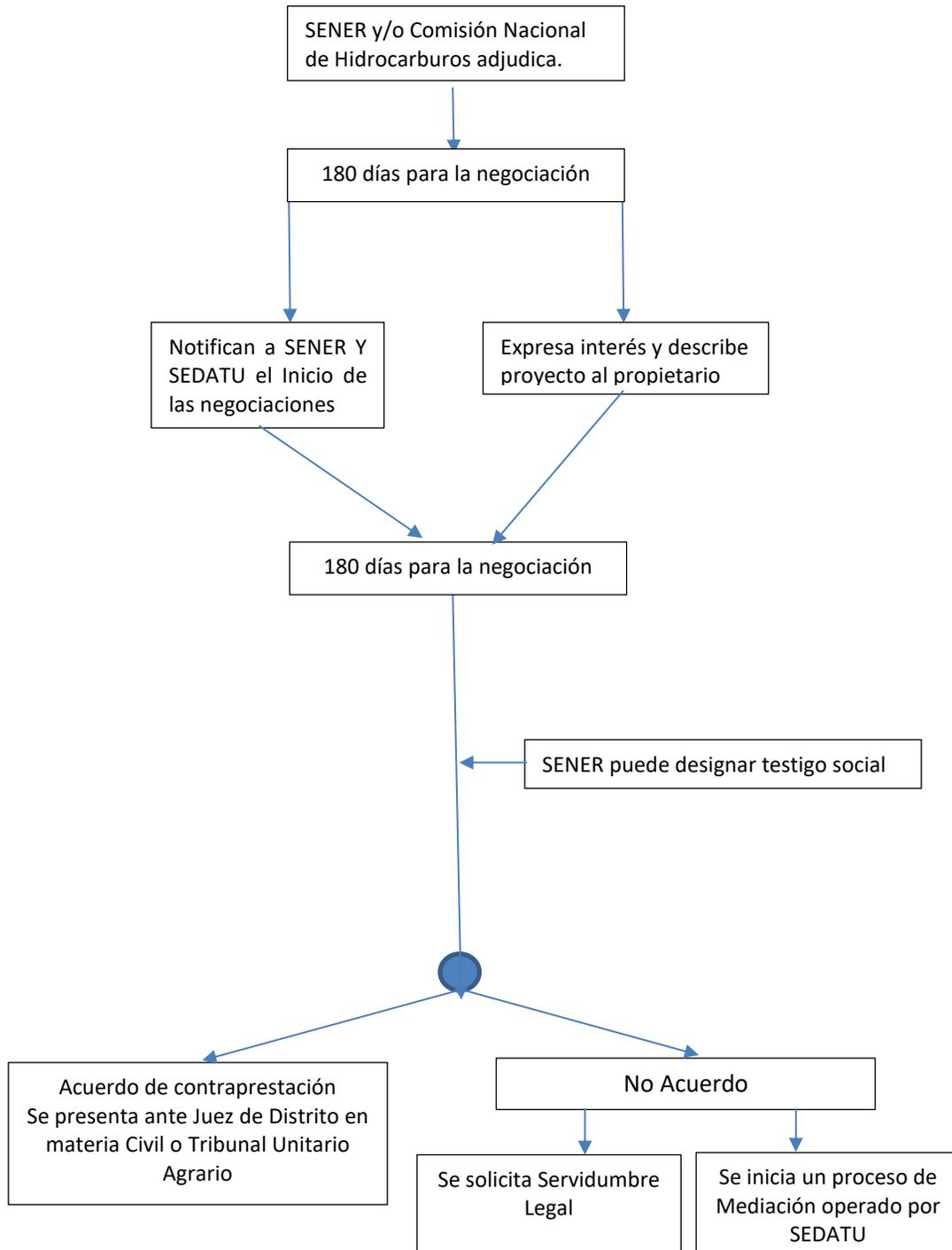
Parte importante del procedimiento es el avalúo, esta será la base de la negociación para que tratar de buscar el equilibrio en las pretensiones, en el artículo 103 de la Ley de hidrocarburos se faculta al Instituto Nacional de Avalúos a Bienes Nacionales (INDAABIN), con respecto a la cantidad a pagar por concepto de afectación, además de que se dejan a salvo los derechos de las partes para solicitar la práctica de avalúos con instituciones de crédito del país, corredores públicos o profesionistas con posgrado, los cuales deberán considerar distintos factores establecidos en las leyes y lo regulado en el artículo 104 de la multicitada Ley de hidrocarburos, sobre la carga del pago del costo de los avalúos esta se deja a los asignatarios y contratistas, acción que sin duda busca no ocasionarle detrimento a la economía del afectado, pero también es un riesgo que la institución que realiza el avalúo sea imparcial a favor de quien realiza el pago.

Si en esta etapa se llega a un acuerdo, la solemnización del mismo se lleva a cabo ante el tribunal agrario por parte de los asignatarios o contratistas, al inscribirse tendrá el carácter de cosa juzgada.

Sin embargo, si las partes no llegan a un acuerdo en un plazo de 180 días partir de la recepción de los documentos, los asignatarios o contratistas podrán ante

el tribunal unitario agrario la constitución de la servidumbre legal o servidumbre legal de hidrocarburos, o solicitar a la SEDATU una mediación respecto a formas y modalidades de adquisición y contraprestaciones.

La negociación



b) mediación

La mediación es un medio alternativo de impartición de justicia, de debe ser un proceso voluntario y confidencial para que las personas físicas o morales que tienen un conflicto entre sí obtengan un acuerdo satisfactorio para ambas partes y eviten un proceso judicial. De este modo, el mediador es una persona que ayuda a comprender las posiciones de los involucrados, que no juzga ni decide por ellos, sino que busca una cultura de legalidad y paz social (Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, 2015). La mediación es un proceso de resolución de conflictos extrajudicial o diferente a los canales legales o convencionales de resolución de disputas; la solución en este proceso no es impuesta por terceras personas, como en el caso de los jueces o árbitros, sino establecida por las partes (Rozemblum, 1998).

Como ya se explicó con anterioridad, al no existir una negociación o agotar el plazo de 180 días naturales, la mediación se convierte en una opción para la afectación, artículo 106 de la ley mencionada se dice que en caso de no existir un acuerdo entre las partes, el asignatario o contratista podrá promover ante el juez de distrito en materia civil o tribunal unitario agrario competente la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos, o solicitar a la SEDATU una mediación que versará sobre las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos, así como la contraprestación que corresponda, los asignatarios y contratistas tendrán la opción de constituir servidumbres legales, si se opta por la mediación el procedimiento está regulado en el Reglamento de la ley de hidrocarburos previendo en el mismo que será la SEDATU la instancia mediadora y emitirá los lineamientos para ello tomando en cuenta las siguientes bases:

Los mediadores de la SEDATU tendrán a su cargo la sustanciación de la mediación y presentarán, conforme a ley, las propuestas. Notificarán la propuesta para la formalización de contrato o ya bien se proceda a la servidumbre.

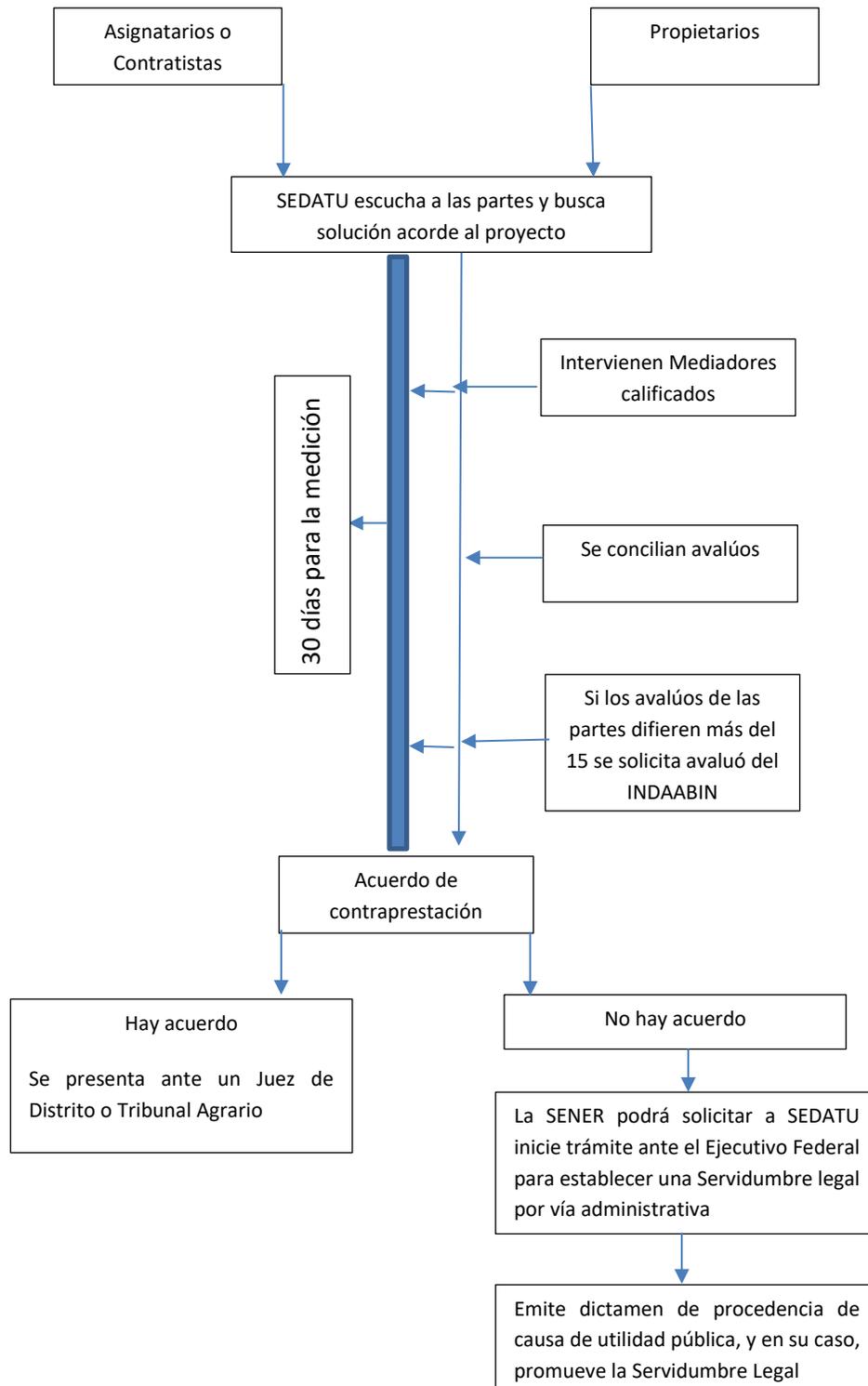
La SEDATU notificará a la SENER el resultado de la mediación para los efectos procedentes dentro del término de diez días hábiles de concluida la mediación.

Se señalará el valor por concepto de afectación.

Recordando la característica de ser actividades de interés social y orden público, el artículo 108 plantea que, si dentro de los treinta días naturales contados a partir de la sugerencia de contraprestación las partes no llegan a un acuerdo, la SEDATU que dé trámite ante el ejecutivo federal para la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos por vía administrativa, esto deja indefensos a los propietarios y poseesionarios de los terrenos.

Además, el artículo 107 de la citada ley señala para la mediación que la SEDATU escuchará a las partes y sugerirá la forma o modalidad de adquisición, uso, goce o afectación que concilie sus intereses y pretensiones, según las características del proyecto, y que buscará que las partes alcancen una solución aceptable y voluntaria, procurando mejorar su comunicación y futura relación; de hecho, esto se refiere al concepto de conciliación y no de estricta mediación.

Mediación



Servidumbres legal, administrativa y jurisdiccional

Este tipo de afectaciones siguen un cauce establecido en la ley, así, la legislación civil en su doctrina la define como

Un gravamen real que se impone a favor del dueño de un predio y a cargo de otro, propiedad de distinto dueño, para beneficio o mayor utilidad del primero.⁵⁸

La servidumbre administrativa es decretada por el Ejecutivo Federal con los siguientes pasos.

- Solicitud emitida por la SEDATU, debiendo observar, por lo menos, que la misma emita en un término de quince días hábiles un dictamen preliminar sobre la procedencia de decretar la servidumbre administrativa, notificándose a la SENER, a los asignatarios y a los contratistas y al titular de la tierra.
- Los notificados contarán con un plazo de diez días hábiles posteriores a la notificación para que manifiesten lo que a su derecho convenga.
- Transcurrido dicho término, la SEDATU contará con un plazo de quince días hábiles para emitir el dictamen definitivo de las condiciones en que se constituirá la servidumbre legal por vía administrativa.

La Ley de hidrocarburos establece que lo anterior será aplicable a para actividades de transporte por medio de ductos y reconocimiento y exploración superficial, salvo la constitución de servidumbres legales. En este sentido, el particular, previo al acto de establecimiento de dicha servidumbre administrativa, podrá participar, asegurando su garantía de audiencia.

La servidumbre jurisdiccional hace referencia a aquella que afecta a la propiedad agraria y siguiendo los principios de exclusividad es ventilada ante el

⁵⁸ ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Compendio de derecho civil, bienes, derechos reales y sucesiones*. 36a. ed. Porrúa, México, 2004, p. 135.

tribunal agrario observándose las garantías del debido proceso, con todos los requisitos procesales, es decir, la presentación promoción, la contestación, las pruebas, los alegatos y la sentencia.

En cualquiera de las servidumbres decretadas a favor de los asignatarios y contratistas se deben regir por las disposiciones del derecho civil federal, serán entonces instancias federales en donde se ventilaran las controversias y se limitan al tiempo del contrato o la asignación correspondiente, comprendiendo el derecho de transito de las personas y todo lo necesario para ejecutar las obras y trabajos necesarios, incluyendo vehículos, maquinaria, infraestructura,⁵⁹ firmado el contrato y se decrete la servidumbre administrativa, se hará entrega de los documentos correspondientes en copia por el asignatario o contratista a la Comisión Nacional de Hidrocarburos o a la Comisión Reguladora de Energía.

La ley de hidrocarburos plantea en su articulado mecanismos de defensa a los afectados por prácticas de los asignatarios y contratistas que contravengan a lo regulado en la misma ley, sin embargo, no dedica demasiados artículos como si lo hace para justificar por diferentes vías la ocupación de la propiedad, se deberían de tomar en cuenta figuras como la suplencia de la queja bajo la justificación de que, como ya se ha dicho, el terreno agrario, por el porcentaje que ocupa en el territorio nacional, será uno de los escenarios recurrentes para materializar la reforma energética y que, naturalmente, en este se encuentran campesinos y grupos indígenas, un sector de la sociedad claramente vulnerable.

Durante el procedimiento se solicita a los asignatarios y contratistas se abstengan de realizar, directa o indirectamente, conductas o prácticas abusivas, discriminatorias o que busquen influir indebidamente en la decisión de los propietarios o titulares de los terrenos, bienes o derechos, durante las negociaciones y los procedimientos previstos para la afectación, en los casos en que se acredite que el asignatario o contratista incurra en las conductas señaladas en más de una ocasión, la asignación y, en su caso, permisos o autorizaciones

⁵⁹ LH, artículo 109, párrafo 2.

podrán ser revocados o el Contrato para la Exploración y Extracción rescindido.⁶⁰ Nótese el afán proteccionista de la ley a los asignatarios o contratistas cuando se exige el requisito de que la conducta sea realizada más de una vez, dejando la carga de la prueba a los afectados cuando solicita sea acreditada la conducta, además de que la palabra “podrán” hace alusión en este contexto, que no necesariamente la conducta, ya acreditada y realizada en más de una ocasión no siempre serán revocados los permisos o autorizaciones o rescindidos los contratos.

Ya en la etapa de ejecución, procede la rescisión del contrato o la insubsistencia de la servidumbre legal de hidrocarburos cuando:

- Las obras o trabajos por desarrollar no se inicien dentro de los plazos establecidos en el Contrato para la Exploración y Extracción o Asignación o en las autorizaciones de las autoridades;
- El terreno objeto de estas sea destinado a un uso distinto de aquel que justificó la afectación;
- Se declare nula o cancele la Asignación o contrato para la exploración y extracción con base en el cual se ejerció el derecho para obtenerle, y
- Se actualice algún supuesto que se establezca en las disposiciones aplicables o en las cláusulas del contrato.

De estas disposiciones, sobresale la última parte en la que hace referencia a las cláusulas del contrato, el cual siguiendo su naturaleza de flexibilidad permite que las partes establezcan medidas que regulen sus pretensiones, es aquí donde el trabajo de la SEDATU y su órgano especializado la USEIFOM deben de llevar a cabo el trabajo de asesoría y acompañamiento a los sujetos agrarios para garantizar que no sean vulnerados sus derechos o que, al menos, los contratos sean realizados con absoluta legalidad e imparcialidad.

Por último, para la etapa de abandono de sitio se prevé que los asignatarios y contratistas, asegurarán que el desmantelamiento de sus instalaciones y abandono

⁶⁰ LH, artículo 114.

de los terrenos que hayan afectado se realice atendiendo a los compromisos pactados y a las mejores prácticas, restableciendo el pleno goce de los derechos al afectado y cubriendo los daños y perjuicios no previstos en la contraprestación que lleguen a causar. Lo cual sería importante tener una estadística que verifique que estas actividades se lleven a cabo una vez concluida la servidumbre.

4.2. Medios de protección del derecho agrario

Entendiendo primero a la figura del control como aquellos procesos que tienen a su favor los para corregir las desviaciones legales en la operación de las normas, ya sea en sus derechos, en el debido proceso o incumplimiento de la misma, en la negociación se tiene como medio de control la obligación de cumplir como lo que mandata la LA, es decir, si un asignatario o contratista tiene la intención de ocupar, usar o afectar una tierra catalogada como de uso común, debe hacerlo con estricto apego a los requisitos de la ley: la aprobación de la asamblea, formas de representación, convocatorias cumplidas, aprobación, la formalización de contratos como el de ocupación previa. En la asamblea se debe hacer el pronunciamiento sobre si se cumple con el requisito de ser de interés social y orden público la obra o proyecto a desarrollar y si no se cumple la característica de ser de utilidad pública se puede negar la autorización.

Ahora bien, palabras más palabras menos ese era el medio de control que había protegido por tantos años a la propiedad agraria, la autonomía en la toma de decisiones en las que el órgano superior era la asamblea la había permitido al núcleo social autodeterminarse en su desarrollo, esta es la que llamo parte fina y si vale la expresión, de la reforma energética, porque antes con el no de la asamblea, justificado o no, terminaba el procedimiento, ahora los asignatarios o el contratista tienen a su favor medios de combate a las negativas de los afectados, la negociación, la mediación o la constitución de servidumbres.

4.2.1 Revisión de la legalidad

Dicta el procedimiento que cuando se llega a un acuerdo en la negociación entre los asignatarios o el contratista y los afectados, el acuerdo debe presentarse ante el tribunal unitario agrario en cumplimiento del artículo 105 de la Ley de hidrocarburos, será entonces el tribunal quien tendrá a su cargo la revisión de la legalidad, para ello tendrá treinta días posteriores a la suscripción para validar si cumple con las formalidades exigidas por en leyes aplicables, verificara que no exista un juicio pendiente que involucre a los terrenos en cuestión. La resolución que emita tendrá el carácter de sentencia, esta puede ser en sentido positivo ratificando que se ha cumplido con la ley o en sentido negativo si se advierte que hubo ilegalidades, emitiendo una sentencia que decrete la nulidad del acuerdo.

Tiene el tribunal unitario agrario en sus manos el cerciorarse de que el procedimiento fue en estricto apego, no solamente a la ley específica, sino a la constitución y tratados internacionales, esto es algo que se le debe exigir a los tribunales, que en su actuación garanticen la tutela de los derechos en sentido amplio para dar legitimidad al procedimiento.

Cabe mencionar que al ser una autoridad jurisdiccional quien emite la sentencia, esta tendrá la característica de ser cosa juzgada por lo que la única vía que queda para combatir la resolución es el juicio de amparo directo en términos de los artículos 103, fracción I y, 107, fracción III inciso a y fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La página electrónica diccionario jurídico mexicano define a la impugnación como:

- a. *La palabra impugnación se originó del latín impugnatio, -onis, y significa acción o efecto de impugnar. A su vez, impugnar proviene del latín impugnare e implica "combatir, contradecir, refutar."*
- b. *...La teoría de la impugnación involucra el estudio del conjunto de instrumentos jurídico-procesales de que una parte puede hacer uso, con*

*el fin de que la sentencia que se dictó en un proceso sea revisada, generalmente, por un juzgador con jerarquía superior a la del que la dictó, para efectos de que dicha sentencia sea confirmada, modificada, revocada o anulada.*⁶¹

Cuando se lleva a cabo la constitución de la servidumbre legal administrativa, tiene como autoridad exclusiva el Ejecutivo Federal, al ser un acto de carácter administrativo manifestado en una resolución, atendiendo lo establecido en el artículo 103, fracción I y 107, fracción IV de la ley fundamental, en caso de impugnación su conocimiento sería de un juez de distrito, siguiendo esta lógica esta resolución admitiría a su vez el recurso de revisión en amparo.

En materia de juicio de amparo directo, la competencia sería del tribunal colegiado de circuito. En este juicio se impugnaría la calificación de legalidad hecha por el tribunal unitario agrario de los convenios de negociación firmados entre el asignatario y el contratista, y terceros. Adicionalmente ante la constitución de servidumbres jurisdiccionales.

4.3. Los derechos humanos de los sujetos agrarios. Propuesta de defensa

A lo largo de este trabajo se ha tratado de explicar desde la historia del derecho de propiedad hasta los artículos que han tenido que reformarse para dar vida a las reformas estructurales de la reforma energética, las pretensiones que se habían buscado con este cambio de paradigma en la exploración, explotación y comercialización de los hidrocarburos fueron muy altas y México no ha encontrado aún ese bienestar que se prometió.

Quisiera detenerme en una lista de derechos humanos que se han manifestado a lo largo de este documento, primero el derecho de propiedad, conceptualizado

⁶¹ DICCIONARIO JURÍDICO, [en línea] <<http://diccionariojuridico.mx/definicion/impugnacion/>> [consulta 26 de diciembre de 2019].

como un derecho humano de usar, gozar, disfrutar y disponer sus bienes de acuerdo con la ley. Dicho derecho será protegido por el Estado, por lo que nadie podrá ser privado, ni molestado en sus bienes sino en virtud de un juicio que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento, sólo en caso de interés público, y observando la debida indemnización, el Estado puede restringir el derecho a usar, disfrutar y disponer de ella.

Esta última parte es donde se puede percibir la vulnerabilidad en la que quedan los sujetos agrarios y la propiedad social, siempre queda un pequeño resquicio en el que el Estado deja la oportunidad de afectar a los derechos humanos, en el caso que nos ocupa recordemos que fue en un artículo transitorio de la reforma donde se estableció que las actividades energéticas son de interés social y orden público y se sobreponen a todo régimen de propiedad, pero ese artículo transitorio forma parte de un decreto de reforma constitucional, es decir, se encuentra en un nivel primario, una gran parte de sector académico y doctrinal afirma que la aplicación de esta restricción constitucional al derecho de propiedad, si así se puede llamar, debe aplicarse a la luz del artículo 1° constitucional que menciona que en materia de derechos humanos estos deben de interpretarse en el sentido más amplio y favorable a las personas, es decir, el principio pro persona, sin embargo al ser de interés público y en su naturaleza el interés público representa no a una sino a muchas personas dice otro sector de la doctrina, se debe privilegiar la actividad energética sin importar la ubicación en una disposición transitoria o en la Constitución misma.

En el capítulo anterior, se mencionaron de manera general los derechos que están en riesgo de violentarse en los sujetos agrarios e indígenas, el derecho a la consulta pública no es tomado en cuenta por parte de quien realiza las asignaciones, en mediación y negociación se convoca a la asamblea con todos los requisitos establecidos en la LA. A decir de algunos juristas con ello se cumpliría con la consulta, particularmente no estoy de acuerdo con la característica de que sea vinculante, calidad que pierde al momento de que los asignatarios y contratistas pueden recurrir a la constitución de servidumbres legales.

Otro de los derechos que preocupa por el momento histórico que vive el mundo, es el derecho al medio ambiente sano, a través de las servidumbres legales se establece una ocupación temporal que al momento de que se abandone el lugar necesariamente el paisaje tendrá que haber cambiado. La Ley de hidrocarburos plantea que para la etapa de abandono de sitio los asignatarios y los contratistas asegurarán que el desmantelamiento de sus instalaciones y abandono de los terrenos que hayan afectado se realice atendiendo a los compromisos pactados y a las mejores prácticas, sin embargo, se deja que los compromisos los establezcan las partes, obviamente una de ellas, los afectados muchas veces carecen de los elementos técnicos para reconocer el grado de afectación.

La historia nos ha dado grandes ejemplos de que el medio ambiente no es el mismo después de una ocupación, en ella se utiliza maquinaria, combustibles, aceites, entre otros, que van a dar a los mantos freáticos, ocupan agua que al desecharla contamina los ríos, por lo que el acceso al agua también se ve menoscabado, sin olvidar que se encuentra tutelado como un derecho humano. Ahora bien, se debe de tomar en cuenta que el derecho al medio ambiente sano no se circunscribe solamente a las personas que viven en el núcleo agrario, sino que es un derecho que atañe a toda la humanidad, no olvidemos qué precisamente son estas prácticas las que nos han llevado hacer un uso desmedido de los recursos naturales que han derivado en calentamiento global, contaminación en los mares, Con todo lo mencionado, este derecho tiene las características de ser de interés público y debería tutelarse en todos sus aspectos.

El derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, es decir, derecho de un pueblo a decidir sus propias formas de gobierno, perseguir su desarrollo económico, social y cultural, y estructurarse libremente sin injerencias externas, se violenta cuando un organismo estatal decide cual será el rumbo de los pueblos indígenas y los núcleos agrarios, terminando con siglos de cultura e identidad al constituir una servidumbre legal, es el caso de comunidades de huicholes o wixárikas que se han visto en la necesidad de emigrar o de dejar de realizar sus rituales ancestrales cuando sus terrenos habían sido expropiados aun antes de la reforma energética,

Con el establecimiento de las servidumbres es imposible combatir este tipo de atropellos que atentan con nuestra propia identidad, sin duda el sureste de México será uno de los más afectados, selva virgen y cultura serán borrados con la fuerza de dos simples párrafos del multicitado octavo transitorio del decreto.

En el Convenio 169 OIT, prevalece una fuerte inclinación por el mayor control (libre determinación) de los pueblos indígenas sobre diversos asuntos mediante mecanismos de “consulta” (artículos 6, 15, 17, 22, 27 y 28), “participación” (artículos 1, 2, 7, 15, 22, 23 y 27), “control” indígena (artículos 7 y 25), “responsabilidad” indígena (artículos 22, 25 y 27) y “cooperación” (artículos 5, 7, 20, 22, 25, 27 y 33); este tiene como objetivo asegurar que los pueblos interesados coadyuben en las leyes, las políticas y los programas que les afecten y que incidan en su futuro, principios que han sido elevados a rango constitucional pero que ahora parecen textos sin sentido al convertir en legal una ocupación forzosa.

En resumen, la única forma de combatir una servidumbre legal que esta elevada a rango constitucional es a través de la exigencia de la garantía de derechos que se encuentren a rango constitucional y los derechos humanos que han sido, están siendo y eran vulnerados por estas leyes, sin duda caen en este supuesto.

En esta línea, el 6 y 10 de junio de 2011, se publicaron las que considero son dos importantes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que impactan directamente en la administración de justicia federal con el enfoque de protección a los derechos humanos.

La primera de ellas concierne fundamentalmente al juicio de amparo, institución protectora de los derechos fundamentales por excelencia, el cual se ve robustecido al ampliarse la procedencia del amparo respecto de cualquier norma general, al preverse su procedencia por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; y en concordancia con el artículo 133 que le da el rango de constitucionales a estos tratados, con la introducción de figuras como el amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo; la adopción de nuevos conceptos en torno a la violación de derechos

por omisión de las autoridades; la declaratoria general de inconstitucionalidad cuyos alcances y condiciones se determinarán en la ley reglamentaria; la creación de los plenos de circuito; y una nueva forma de integrar jurisprudencia “por sustitución”; entre otras.

La segunda, en íntima relación con la anterior, evidencia el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio pro-persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas. Así, la ampliación de los derechos que significa la concreción de algunas cláusulas constitucionales, como aquella relativa a los migrantes o a la suspensión de garantías, aunada a la obligación expresa de observar los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano, miran hacia la justiciabilidad y eficacia de los derechos que, a la postre, tiende al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y al desarrollo de cada persona en lo individual.

En todo este contexto, la defensa que queda de los derechos vulnerados es la del amparo como mecanismo de protección a los derechos, es cierto que, como también se dijo, debido a los grandes intereses de las empresas que intervienen en este tipo de actos, el sujeto agrario puede quedar en indefensión sin embargo si los tribunales nacionales no cumplen con la garantía de estos derechos toma esto puede ser llevado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

4.3.1. Etapas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (la Corte)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de acuerdo con su folleto informativo, tiene como objetivo:

- i. *...promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en las Américas. La comisión ejerce esta función a través de la realización de visitas a los países, actividades o iniciativas temáticas como la preparación de informes sobre la situación de derechos humanos en un país o sobre una temática particular, la adopción de medidas cautelares a*

su solicitud de medidas provisionales a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el procesamiento y análisis de peticiones individuales con el objetivo de determinar la responsabilidad internacional de los Estados por violaciones a los derechos humanos y emitir las recomendaciones que considere necesarias.

Las peticiones individuales que examina la CIDH pueden ser presentadas por personas, grupos de personas u organizaciones que alegan violaciones de los derechos humanos garantizados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (“la Declaración Americana”), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“la Convención Americana”) y otros tratados interamericanos de Derechos Humanos.⁶²

De esta forma, para substanciar un juicio ante la Corte, se debe hacer ante la CIDH, ésta evaluará si el Estado ha violado algunos de los derechos y emitirá la respectiva recomendación si es el caso, esto debido a que los Estados Parte y la Comisión pueden someter un caso ante la Corte. Las personas no pueden acudir directamente a la Corte, y deben primero presentar su petición ante la Comisión y completar los pasos previstos ante ésta.

La Corte, instalada en 1979, es un órgano judicial autónomo de la Organización de Estados Americanos (OEA), cuyo mandato surge de la Convención Americana. La Corte tiene su sede en la ciudad de San José, Costa Rica y está compuesta por siete jueces/zas elegido/as a título personal, provenientes de los Estados miembros de la OEA. La Corte tiene como objetivo interpretar y aplicar la Convención Americana y otros tratados interamericanos de derechos humanos, en particular, a través de la emisión de sentencias sobre casos y opiniones consultivas.

⁶² COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, SISTEMA DE PETICIONES Y CASOS, FOLLETO INFORMATIVO, OEA, 2012, [en línea] <http://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto_esp.pdf> [consulta 02 de noviembre de 2019].

En nuestro caso, México se encuentra entre los países que ha reconocido y ratificado la competencia de la CIDH, el catálogo de derechos humanos protegidos son los contenidos en la Declaración Americana, la Convención Americana y otros tratados interamericanos de derechos humanos.

Los tratados interamericanos sobre derechos humanos a tutelar son la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, 1969; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, 1985; Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, 1988; Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, 1990; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”, 1994; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, 1994; Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, 1999.

Resalta en esta lista, el Protocolo de San Salvador el cual protege los derechos económicos, sociales y culturales, es decir, son los derechos humanos relativos a las condiciones sociales y económicas básicas necesarias para una vida en dignidad y libertad, cuestiones como el trabajo, la seguridad social, la salud, la educación, la alimentación, el agua, la vivienda, un medio ambiente adecuado y la cultura.

Y es precisamente en esta parte, donde el estado al determinar como de carácter estratégico las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, darles la característica de ser interés social y orden público y preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas, vulnera los derechos a un medio ambiente sano cuando a raíz de las actividades de extracción deja secuelas en la naturaleza como derrames, contaminación en los mantos freáticos, en los ríos y aguas superficiales, afectado al mismo tiempo el derecho a la salud, porque este no

involucra el acceso a ella como se ha pretendido garantizar con programas como el tren de la salud de Grupo México, sino el derecho a no ser afectado en la sanidad.

Se suma a este catálogo de derechos que se violentan al determinar que estas actividades son de orden público e interés social, el derecho a la vivienda cuando en los lugares en los que se realiza la extracción dentro de los núcleos agrarios se han determinado como de asentamiento humano, a la alimentación si serán afectadas las tierras parceladas o cuando no son parceladas pero el campesino las utiliza como pequeñas propiedades agrícolas y sin duda, el derecho a la participación en la vida cultural, este último, en una íntima relación con la libre autodeterminación de los pueblos, derecho que tutela el Convenio 169 de la OIT y nuestro artículo 2º. constitucional, nuestra nación es pluricultural y el Estado debe de proteger la libertad de que tienen los pueblos de elegir su futuro, de vivir sus costumbres, sus creencias, sus tradiciones, derechos que deberían de prevalecer sobre los intereses económicos de las empresas productivas del Estado, y cuando por el carácter de interés social y orden público sea necesario invadir a la propiedad social o ancestral, al menos se debe de incluir a los núcleos agrarios y pueblos originarios a través de otro derecho, el de la consulta informada.

El procedimiento de servidumbre legal establecido en la ley tiende a ser unilateral, las empresas productivas pueden acceder a las propiedades de los campesinos sin que exista en la medicación la oportunidad de calificar la vulneración de derechos humanos, el procedimiento está más cerca de lo administrativo que de lo judicial, solo se le permite al propietario o posesionario buscar un acuerdo para la indemnización, sin embargo, no hay etapa en la que pueda presentar pruebas de las posibles afectaciones, entonces, al ser una determinación estatal, es el Estado el autor intelectual de dicha conducta, luego entonces, el único camino que queda es el que lleva a la CIDH.

La petición

El primer requisito para iniciar una petición ante la Comisión es haber agotado los recursos judiciales internos, es decir, en nuestro caso, haber agotado la

negociación, mediación y se haya establecido la servidumbre administrativa o legal, y, si es el caso, el amparo también se haya vencido. Cabe mencionar que éste requisito tiene sus excepciones, cuando las leyes internas no establecen un debido proceso para la protección de los derechos que se presumen violados, cuando a la presunta víctima se le niegue el acceso a estos recursos internos o cuando exista demora en el proceso o la decisión final sin que se encuentre justificada, esto determina los tiempos ya que cuando se configura alguna de las excepciones el tiempo para ingresar la petición es abierta y cuando se hayan agotados los recursos internos, la presunta víctima tiene un tiempo determinado de seis meses posteriores a la fecha en que se notificó la determinación.

Cualquier persona (grupo de personas u organización) por sí misma o en representación de otra, puede presentar una petición para denunciar una violación a los derechos humanos en contra de uno o más Estados de la OEA, estableciéndose con estos dos sujetos en el proceso, la parte peticionaria y la presunta víctima, la primer es la persona o grupo de personas que presenta la petición y la segunda la persona o grupo de personas que han sido presuntamente afectados por los hechos alegados en la petición, una persona puede ser peticionaria y presunta víctima, es importante hacer esta manifestación en su momento ya que la CIDH mantendrá el contacto con la parte peticionaria.

Requisitos

Bajo una suerte de suplencia de la queja y de hacer sencillo y practico el proceso, el peticionario no requiere de la representación de un abogado, no hay costos económicos, los idiomas oficiales de la CIDH son el español, inglés, portugués y francés, los requisitos en el texto son los siguientes:

- Los datos de la/s presunta/s víctima/s y de sus familiares;
- Los datos de la parte peticionaria, tales como el nombre completo, teléfono, la dirección postal y de correo electrónico;

- Una descripción completa, clara y detallada de los hechos alegados que incluya cómo, cuándo y dónde ocurrieron, así como el Estado que se considera responsable;

- La indicación de las autoridades estatales que se consideran responsables;

- Los derechos que se consideran violados, en caso de ser posible;

- Las instancias judiciales o autoridades en el Estado a las que se acudió para remediar las violaciones alegadas;

- La respuesta de las autoridades estatales, en especial de los tribunales judiciales;

- En caso de ser posible, las copias simples y legibles de los principales recursos interpuestos y de las decisiones judiciales internas y otros anexos que se consideren pertinentes, tales como declaraciones de testigos; y

- La indicación de si se ha presentado la petición ante otro organismo internacional con competencia para resolver casos.

Es importante mencionar que, si se envían anexos, estos no deben de cumplir con formalidad alguna como apostillamiento, certificación o legalización, basta con que sean copias legibles y en virtud de que la CIDH no devuelve documentos, es recomendable no enviar originales.

La petición puede ser entregada de manera personal, aunque la vía más accesible es el envío por medios electrónicos, al correo: cidhdenuncias@oas.org, en la página www.cidh.org se puede rellenar el formulario, en el fax +1(202) 458-3992 o 6215 y, por último, en el correo postal Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1889 F Street, N.W. Washington, D.C. 20006 Estados Unidos.

Evaluación preliminar

Una vez acusada de recibida la petición, la Comisión iniciará su estudio, el tiempo para la respuesta es variable debido a la carga de trabajo, todas las peticiones presentadas ante la CIDH son evaluadas y se da una respuesta.

De acuerdo con el Folleto Informativo, una vez hecha la evaluación preliminar la CIDH puede decidir:

- No abrir a trámite la petición;
- Solicitar información o documentación adicional; o
- Abrir a trámite. En este momento, la petición entrará en etapa de admisibilidad.

Esta decisión significa que se cumplieron los requisitos necesarios para que la CIDH estudie la misma, pero no significa decisión alguna respecto a la materia presentada.

Etapas de admisibilidad

Cuando la petición cumple con los requisitos, será enviada al Estado para que presente sus observaciones. Se inicia un proceso de intercambio de información, en el cual la CIDH puede solicitar más información para decidir sobre la admisibilidad. Cualquier información presentada, por una parte, será trasladada a la otra parte. Luego de este intercambio de información, la CIDH decide si la petición es admisible o inadmisible.

Etapas de pruebas

Cuando una petición es admisible, la CIDH analizará los alegatos de las partes y las pruebas presentadas. En esta etapa, la CIDH puede pedir más información, pruebas y documentos al Estado y a la parte peticionaria, y, de ser necesario, puede convocar una audiencia o reunión de trabajo, en todo momento se puede llegar a una solución amistosa con el Estado bajo reglas de mediación y negociación sin la necesidad de completar el proceso contradictorio, y que se da bajo la supervisión de la CIDH.

De no ser posible llegar a una solución amistosa, la CIDH continuará analizando los alegatos de las partes y decidirá sobre el caso, determinando si el Estado es o no responsable por las violaciones alegadas.

La determinación

La CIDH puede decidir, como ya se dijo, si el estado es o no responsable por las violaciones alegadas, en caso de que determine que el Estado es responsable de violaciones a derechos humanos, emitirá un informe que incluirá recomendaciones que pueden estar dirigidas a:

- Hacer cesar los actos violatorios de los derechos humanos;
- Esclarecer los hechos y llevar a cabo una investigación oficial y sanción;
- Reparar los daños ocasionados; Introducir cambios al ordenamiento legal; y/o
- Requerir la adopción de otras medidas o acciones estatales.

El Estado deberá de cumplir con las recomendaciones, en caso de que no sea así, la CIDH decidirá si publica el caso o lo somete a la jurisdicción de la Corte quien lo analizará y emitirá una sentencia fundamentada. En el proceso ante la Corte participan la CIDH, el Estado y la/s víctima/s.

Así mismo, es conveniente resaltar el principio de progresividad de los derechos humanos, el cual es una garantía no solo para evitar que el Estado, a través de cualquier de sus órganos disminuya derechos humanos, sino que adopte las medidas necesarias para hacer efectivo el ejercicio de esos derechos, a través de acciones concretas, este principio limita el eventual desconocimiento por parte del Estado del contenido de los derechos humanos y de los avances que en esta materia se hayan conseguido, además de conllevar una obligación de mejorar la protección y contenido de esos derechos, dicho de otra manera, no es otra cosa que la garantía de que el Estado respete el ejercicio de los derechos humanos y a la vez una obligación de no regresividad, de no disminución de esos derechos, así, todos los derechos que han sido consagrados en la constitución y en los tratados internacionales deben de respetarse, por lo que no cabe en este caso la disminución de los mismos simplemente por un decreto que violenta este logro, las actividades de extracción, distribución y comercialización de los hidrocarburos no pueden

realizarse por encima de los derechos humanos de los sujetos agrarios, ni de persona alguna y el Estado debe de buscar las alternativas para llevar a cabo sus programas de gobierno respetando, promoviendo y garantizando los derechos humanos de cada uno de los gobernados.

Conclusiones

Primera. El paquete de reformas estructurales contempló 27 los decretos que fueron promulgados, los cuales reformaron 74 artículos constitucionales, seis que nunca habían sido reformados, en porcentajes duros, el 54% de los artículos cambiaron en seis años lo que generó un caudal de leyes secundarias, siendo la reforma energética la considerada madre de sus reformas, y mientras en el país se debatía sobre en manos de quien quedarían los hidrocarburos, en el procedimiento para acceder a estos recursos se gestaba una de las violaciones más significativas a la propiedad agraria, la negociación, mediación y el establecimiento, en su caso de servidumbres administrativas o legales tiene como principal objetivo el acceso del estado y de sus empresas productivas al más del 50% por ciento del territorio que se encuentra en manos de los campesinos a través de los núcleos agrarios y de la pequeña propiedad agrícola, territorio que a través de la autonomía de la LA tenía candados que ya habían tratado de ser abiertos.

Segunda. La propuesta no es entonces pronunciarse en contra de la reforma energética, sino que se establezcan las herramientas necesarias para que el estado acceda a los recursos que manera originaria le pertenecen, pero que esto se lleve a cabo de una manera ordenada, que cada caso sea analizado y calificado de viable de acuerdo a la menor afectación a la naturaleza y la nula afectación de los derechos humanos de los pueblos en los que se encuentran esos recursos y que mantienen apego a la tierra que les fue repartida o restituida. De conformidad con el principio de progresividad que ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad. Se obliga a todas las autoridades del Estado mexicano en el ámbito de su competencia incrementen la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

Tercera. Los mecanismos de negociación y mediación deben de ser desarrollados bajo la perspectiva de los derechos humanos, de igual manera de los mecanismos de defensa y protección de estos derechos, caso contrario solo nos queda la herramienta que ha sido presentada en este trabajo, la petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la propia Corte Interamericana de

Derechos Humanos para que el Estado cumpla con los tratados internacionales que le obligan a garantizar estos derechos.

Cuarta. La perspectiva de analizar a la reforma energética bajo la luz de los derechos humanos es una exigencia de la que no se encuentra inmune cualquier otra ley. Se entiende perfectamente que nuestra economía, como la de muchos países de Latinoamérica se centre en la explotación de los recursos naturales, que es necesaria la inversión privada para el progreso, pero también es cierto que este progreso debe estar sujeto al cumplimiento de requisitos esenciales como el no vulnerar derechos de terceros, se analizaron en el presente trabajo, los derechos de los sujetos agrarios, con serias implicaciones en los pueblos originarios y las comunidades agrarias, sin embargo, solo es porque son los sujetos que se encuentran en la primera línea, afectaciones al medio ambiente dañan también a quienes se encuentran lejos del campo a través de un calentamiento global, los daños a las tierras derivaran en algún momento en crisis alimentarias.

Quinta. Al escribir estas conclusiones se daba inicio a la cotización del agua en mercados futuros en Wall Street previendo conflictos por la escasez, por lo que, con base en la experiencia de estos primeros años de aplicación, es oportuno replantear y hacer los ajustes necesarios a la reforma energética se debe replantear la viabilidad de la reforma energética o los ajustes por la experiencia de estos primeros años.

Bibliografía

ALVA IXTLILXÓCHITL, Fernando, *Obras históricas, sumaria relación de las cosas de la Nueva España*. UNAM, 1973.

AMPARO DIRECTO 3/2009. Alejandro Paredes Reyes y otros. 21 de octubre de 2009. Cinco votos. Ponente: ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Derivado de este asunto véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, T. XXXI, febrero de 2010, tesis 1a. XVI/2010; IUS: 165288.

BIALOSTOVSKY, Sara, *Algunos aspectos del régimen tributario azteca y sus supervivencias en comunidades indígenas actuales*. Memoria del II Congreso de Derecho Mexicano. México, UNAM, 1981.

BIDART CAMPOS, Germán J, *Teoría general de los derechos humanos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989.

CASO, Ángel, *Derecho agrario*. México, Ed. Porrúa. p. 37, 1950.

CASTÁN TOBEÑAS, José, *Los derechos del hombre*, Madrid, Reus, 1976.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, 2013.

DELGADO CARRILLO, Mario, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos. la Gaceta de la Comisión permanente del miércoles 18 de junio de 2014.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa, Tomo P-Z, México, 1977.

DISCUSIONES EN LO PARTICULAR DEL PROYECTO DE DECRETO DE REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, *Diario de los Debates, Cámara de Diputados*, diciembre 6 de 1991.

DURÁN, Fray Diego de, *Historia de las Indias de Nueva España e Islas de Tierra firme*. Ed. Nacional, México, 1997.

FABILA MONTES DE OCA, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria*, 2ª Edición, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1990.

FIX ZAMUDIO, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*. Comisión Nacional de los Derechos humanos, México, 2001.

GUTELMAN, Michel, *Capitalismo reforma agraria en México*, México, Ed. Era, pp. 35-36, citado por Durand Alcántara, Carlos Humberto, *El derecho agrario y el problema agrario en México, su proyección histórico-social*, México, segunda edición, Editorial Porrúa, 1971.

HOLDEN, Robert M., *Los terrenos baldíos y la usurpación de tierras: mitos y realidades*, en Semo, Enrique, coord., *Historia de la cuestión agraria mexicana. La tierra y el poder 1800-1910*, México, t. 2, Siglo Veintiuno Editores, CEHAM, 1988.

IBARROLA, Antonio, en *Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria*, núm. 4, julio-septiembre de 1996.

INEGI, *Censo Agropecuario 2007, Censo Ejidal 2009*, 2010.

KRAUZE, Enrique, *Místico de la autoridad Porfirio Díaz*. México, Biografía del Poder, Fondo de Cultura Económica, 1987.

LEGORRETA Díaz, C., Márquez Rosano, C. y Trench, T. (Coord), *Paradojas de las tierras protegidas en Chiapas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, p. 25.

LEMOINE VILLICAÑA, Ernesto, *Morelos, su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros testimonios de la época*. Editorial: UNAM-Coordinación de Humanidades, México, 1965.

LEÓN PORTILLA, Miguel. *Los Códices mesoamericanos. Grandes momentos en su investigación*. En Rueda Smithers Salvador, et al. *Códices y Documentos sobre México*, Segundo Simposio. Volumen I. INAH CONACULTA, México, 1997.

MADERO, Francisco I, *La sucesión presidencial en 1910*. México, Editorial Nacional, p. 236, 1908.

MANCISIDOR, José, *Rebeliones indígenas durante el Porfiriato*, en Torre Villar, Ernesto de la, *Lecturas históricas mexicanas*, t. IV, Instituto de Investigaciones Históricas UNAM, 1944.

MATOS MOCTEZUMA, Eduardo, *Legislación mexicana*, En David Cienfuegos Salgado, coord., *La vida política de la Ciudad de México y su influencia Nacional*. México, Cámara de Diputados, p. 32, 2014.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El problema agrario de México*. 14a. ed., México, editorial Porrúa, 1977.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El problema agrario en el siglo XIX*, en Torre Villar, Ernesto de la, ed. *Lecturas mexicanas*, 1979.

MESTRIES, Francis. *El movimiento barzonista contra la política financiera salinista hacia el campo*. En Chacón, David, et al. *Efectos de las reformas al agro y los derechos de los pueblos indios en México*. México, UAM-Azcapotzalco, 1995.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús y Juan Carlos Silva Adaya, *Los derechos humanos de los mexicanos*, Comisión Nacional de los Derechos humanos. México, 2002.

PALAVICINI, Félix, *Historia de la Constitución de 1917*, Fondo de Cultura Económica, 4ta ed., México, 1991.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma, *Derechos humanos*. México, Porrúa p. 21. 2009.

QUIROGA, VASCO DE, *Información en Derecho*, en *La utopía en América*. Madrid, Ed. Dastin, 2002.

REGLAS DE BRASILIA sobre Acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de la Coordinación de Compilación y de Tesis, p. 6, 2008.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Compendio de derecho civil, bienes, derechos reales y sucesiones*. 36a. ed., México, Porrúa, 2004.

SÁNCHEZ MONTAÑEZ, Emma, *La iconografía del poder en las estelas de Coba*. Memorias del primer Coloquio internacional de Mayistas. México, UNAM, 1987.

TUÑÓN, Julia, *Mujeres*. En Enrique Florescano, coord. *Historia ilustrada de México*. México, Debate, CONACULTA, 2015.

ZURITA, Alonso de, *Breve relación de los señores de la Nueva España*. Ed. UNAM, México, 1963.

En línea

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, SISTEMA DE PETICIONES Y CASOS, FOLLETO INFORMATIVO, OEA, 2012, [en línea] <http://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto_esp.pdf> [consulta 02 de noviembre de 2019].

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ENERGÍA, Diario Oficial de la Federación de 20 de diciembre de 2013, Edición vespertina, Única Sección, [en línea] <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&> [consulta 18 de octubre de 2019].

DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL. *La superficie de ejidos y comunidades de México, más grande que algunos países*, Boletín de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, México, boletín núm. 053, 22 de abril de 2012, [en línea] <<http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2012/abril-2012/12166/>> [consulta el 29 de septiembre de 2019].

Iniciativa de Reforma Constitucional [línea] <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/reformas/IEF20122013>>, [consulta: 15 de octubre de 2019].

LEY AGRARIA, artículo 44, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992, [en línea] <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>> [consulta el 13 de septiembre de 2019].

LEY DE HIDROCARBUROS, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014, [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_110814.pdf> [fecha de consulta 15 de noviembre de 2019].

Ley de la Industria Eléctrica, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014, [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec_110814.pdf> [consultado el 16 de octubre de 2019].

ONU, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, [en línea] en <https://viacampesina.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2018/11/Resoluci%C3%B3n-no.-AC.373L.30..pdf> [consulta 26 enero de 2020].

TORRES MAZUERA, Gabriela. Et. Al. *Informe sobre la jurisdicción agraria y los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos de México*, [en línea] <http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_jurisdiccion_agraria_version_final.pdf> [consulta el 10 de octubre de 2019].