

## *Del mercado de tierras, al mercado del territorio mexicano, el problema agrario de México a partir de la reforma petrolera*

**Carlos Humberto  
Durand Alcántara\***

*(Segunda parte)*

### Resumen

**E**n esta segunda entrega se sitúa el eslabón más débil del impacto petrolero, sustentado en la reforma estructural de Enrique Peña Nieto, que corresponde a la inserción de los oligopolios petroleros en el suelo agrario en que se encuentran algunos de los ejidos y pueblos habitados por población indígena y campesina, y aún incluso, en lo que en otras épocas fue identificado como tierras inalienables que corresponden a áreas naturales protegidas, parques nacionales y santuarios de flora y fauna, y de cuyo proceso de impacto tendrá la población posiblemente afectada la última palabra.

### Abstract

*This second delivery is located the weakest link of the oil impact, based on the structural reform of Enrique Peña Nieto, which corresponds to the insertion of oil oligopolies in the agrarian soil in which they find some of the ejidos and villages populated by population indigenous and peasant and even in what was formerly identified as inalienable lands corresponding to protected natural areas, national parks and sanctuaries of flora and fauna, and whose impact process will have the population possibly affected the last word.*

**Sumario:** I. Un primer acercamiento al tenor de la fundamentación jurídica neoliberal en el manejo de la política petrolera y su repercusión en los ejidos y comunidades / II. Conclusiones / III. Anexo / Fuentes de consulta

---

\* Dr. en Antropología, Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM. Profesor-Investigador del Departamento de Derecho UAM-A. Coordinador de la Maestría en Derecho, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

## I. Un primer acercamiento al tenor de la fundamentación jurídica neoliberal en el manejo de la política petrolera y su repercusión en los ejidos y comunidades

Cinco son los parámetros o figuras jurídicas “híbridas” que asumen los “intelectuales” orgánicos del capital para supuestamente justificar la desposesión de los ejidos y comunidades, y en su caso ensanchar el capital privado en la nueva geografía de las explotaciones petroleras.

Específicamente la adecuación constitucional y la nueva Ley Reglamentaria en materia de Hidrocarburos<sup>1</sup> señala como epicentro de la afectación campesina las siguientes figuras jurídicas, las que se emplazan en un entramado confuso y complejo, bajo esta óptica delimitamos:

*La ocupación.* Intervención por parte ya sea de Pemex o fundamentalmente de particulares (transnacionales y empresarios mexicanos) en la superficie, ya sea, ejidal, comunal, privada, y de las áreas naturales protegidas, entre otras del orden federal,<sup>2</sup> o inclusive y en menor medida de las colonias. La cual supone la nueva ley puede ser, parcial, total y/o temporal, o permanente dependiendo de la asignación que haya “migrado” Pemex, vía contrato con particulares, nacionales o extranjeros. Interrogábamos a cerca del fundamento legal de esta figura, la cual sería inexistente en relación a que las asignaciones como acto jurídico-administrativo no pueden ser ejercidas por particulares, además de que se contraponen con los derechos fundamentales de cientos de miles de campesinos e indígenas, por no situarse en el ejercicio de la ocupación a partir del debido sustento relativo a la consulta ecológica (consulta popular) o medio ambiental, o en el caso de los pueblos indígenas, a la consulta previa e informada, y por qué además, la agricultura u otras actividades rurales (ganadería, silvicultura, minería de placer, caza, pesca, recolección, artesanías, etcétera) que aplican los pueblos y comunidades, tiene una función pública y cumplen una evidente función social, justificando y legitimando su permanencia, frente a intereses particulares de alrededor de ochenta transnacionales y empresarios mexicanos (son los que se proyecta arribarán al agro según datos del Estado) y que sustentarán un sentido general y “legítimo” de la norma petrolera en que se funda la supuesta ocupación y en cuyo caso, *contrario sensu* a la dinámica gubernamental, es indispensable establecer prioridades en términos de la utilidad pública y la función so-

<sup>1</sup> Enrique Peña Nieto, Ley de Hidrocarburos, *Diario Oficial de la Federación*, del 11 de agosto de 2014, en: SEDATU, *Marco Legal de la Reforma Energética. Centenario de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915*, México, Ed. SEDATU/Procuraduría Agraria, 2015.

<sup>2</sup> Es importante señalar que como ya ha ocurrido, prácticamente desde el sexenio de Salinas de Gortari (tómese como ejemplo el que corresponde a la Petroquímica de “Pajaritos” en Coatzacoalcos Veracruz, acreditada a particulares y en la que por cierto, recientemente fallecieron más de una treintena de trabajadores), además de los diversos servicios que competen a Pemex, la nueva Ley contempla la adquisición de los pozos en funcionamiento y su diversa infraestructura, de ahí que el carácter otrora inalienable como bienes de la Nación tiendan a subsumirse al interés transnacional.

cial, respecto de las actividades campesino-indígenas y el petróleo en términos de las transnacionales y de toda la sociedad mexicana.

*Afectación.* Formulación que evidentemente implica un cambio en el régimen de propiedad rural en el que no sólo puede corresponder a las áreas en común de un ejido o comunidad, sino que según sean los polígonos (los que por cierto aún no están del todo definidos), o la cartografía que se diseñe para las explotaciones petroleras y mineras, acorde con los cánones impuestos por la Secretaría de Energía (Sener) vía la Comisión Nacional de Hidrocarburos, pueden afectar zonas urbanas, de ejidos y comunidades, infraestructura agrícola, bodegas, silos, caminos, calles, urbanización, y aún áreas que conforme a la actual Ley Agraria mantienen su condición de inalienabilidad, inembargabilidad, e intransmisibilidad (parcelas escolares, o unidades agrícolas e industriales para la mujer), salta a la vista la interrogante acerca del interés que deberá prevalecer y en donde existen evidentes contradicciones y lagunas de la Ley.

En el caso de los pueblos indígenas, además de lo consignado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y en el que es extensivo el criterio inherente a la inalienabilidad de sus territorios, aspecto que de igual forma consigan, tanto el artículo 27 constitucional como la Ley Agraria vigente, de manera particular dicho Tratado Internacional, (el que irónicamente correspondió ratificar a Salinas de Gortari), advierte espacios que culturalmente guardan características particulares, como lo son, los centros ceremoniales, panteones, lugares sagrados, y que se enmarcan en los principios que forjan a la autodeterminación y autonomía de los pueblos de referencia, esto no solamente sustentado bajo la óptica no hegemónica o estatal, sino insistimos, bajo la convencionalidad internacional, lo cual determina que nos encontramos frente a dos intereses disímbolos, respecto de los cuales se requiere establecer de cara a la nación un profundo debate por lo que esto implica.

*Servidumbre en materia agraria.* Si bien esta figura jurídica con antecedentes muy remotos y fundada en el derecho de gentes, o civil en Roma, constituye una de las instituciones que de alguna forma se han adaptado al régimen de propiedad rural subyacente en el agro mexicano y cuyas características aducen a la facultad de dominio público, y en general en tareas que le son asignadas al Estado en sus diversas manifestaciones, trátase del gobierno centralizado o paraestatal; así ha sido común establecer servidumbres como el derecho de vía de paso por comunidades y ejidos, como son los tendidos férreos, autopistas, caminos vecinales, techados eléctricos, ductos petroleros etcétera. Sin embargo, como así lo veremos, la manera en que está planteada la “nueva servidumbre” puede implicar la ocupación geográfica total, del propio ejido y/o del pueblo indígena de que se trate, a través de la infraestructura petrolera, viviendas de los trabajadores, urbanización acorde con la petrolización, incluyendo la edificación de pozos, etcétera, lo que en un momento puede determinar la ocupación completa de la extensión territorial de dichas unidades de producción ejidales y comunales. De forma tal que, desde la doctrina, la jurisprudencia, incluyendo la

específicamente agraria,<sup>3</sup> se denota que el carácter formal de la servidumbre ha sido rebasado, en virtud de que la inserción del capital transnacional, es integral y no se refiere a la otrora formulación de un derecho de vía de paso,<sup>4</sup> sino a la plena intervención de los derechos del otro régimen de propiedad preexistente (ejidal y comunal). Sin embargo, en la lógica neoliberal parece que el lenguaje jurídico puede trascender a las formas de su lógica jurídica, en cuanto a fondo y forma, y no sólo ello, sino que también el Estado mínimo neoliberal trata de “tender puentes jurídicos”, a través de híbridos o instituciones que no corresponden a su forma tradicional, para finalmente viabilizar el acceso del capital.

*Expropiación. Contrario sensu* al perfil del que les dotó el Estado benefactor, sobre todo durante el cardenismo, esta institución que guarda sus orígenes de igual forma en el derecho romano, advirtió la afectación de los intereses contrarios a la Nación, como así aconteció con centenares de latifundios que fueron expropiados por causa de utilidad pública, a través de la aplicación de la Reforma Agraria, sin embargo, en las tres últimas décadas esta figura ha permitido la afectación de centenares de ejidos y comunidades en beneficio del capital transnacional.

En la actual coyuntura (año 2017), la expropiación implica necesariamente, la plena justificación de la utilidad pública que, desde nuestro punto de vista, la ubicamos de manera confrontada entre los intereses de la población campesina y los oligopolios, en cuyo caso, para los primeros la función social en el manejo de sus tierras, no justificaría la decantada utilidad pública, a efecto de aplicar la expropiación de sus tierras. Y en el caso de las transnacionales petroleras y empresarios nacionales cuyo criterio es evidentemente el de sus ganancias, la obtención de plusvalía y sobre todo el manejo de la renta petrolera, observamos que su manejo del suelo es debatible, en términos de la supuesta función social y de beneficio que exista para la

---

<sup>3</sup> Increíblemente y no obstante lo preceptuado en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que dan pauta a que los Tribunales en materia agraria sean generadores de jurisprudencia, no se ha proveído por esta institución la debida sistematización de dicha fuente emisora de derecho, esto, no obstante de la cantidad de tesis que por centenas han sido emitidas desde hace más de tres décadas por los tribunales de referencia. Resulta inverosímil que la fundamentación de la justicia agraria se limite a citar a la (“vieja”) Jurisprudencia emitida por la Corte, cuando en los hechos la reforma de Carlos Salinas le dio el carácter de “tribunales especiales” al ubicarlos por fuera del Poder Judicial, y cuyo fin en su momento fue evidente, al facilitar el mercado de tierras a partir de lo que el Estado denominó la búsqueda de la certeza jurídica a través de la “aplicación de una justicia agraria expedita”. Este fenómeno que amerita un profundo estudio advierte que detrás de esta aparente inoperancia existe la fragilidad en que se ubica la administración de la justicia agraria mexicana y enmarca a qué intereses corresponde su ejecución.

En otras palabras, en el momento en que se sistematicen quizás miles de jurisprudencias subyacentes, en los tribunales podrían dar un cauce distinto —social— a la administración de la justicia.

<sup>4</sup> La Ley de Derecho Civil de Galicia recoge la figura de la servidumbre y la regula en los Art. 76 a 81. Es una figura jurídica que antes de la Ley de Derecho Civil de Galicia ya tenía una gran importancia consuetudinaria. El Art. 76 la define como: Paso o camino privado de titularidad común y sin asignación de cuotas, cualquiera que sea lo que cada uno de los usuarios o causantes hubiera cedido para su constitución, que se encuentra establecido sobre la propiedad no exclusiva de los colindantes y que tienen derecho a usar, disfrutar y poseer en común a efectos de paso y servicio de los predios. No es necesario que exista un predio dominante y otro sirviente, a diferencia de la servidumbre de paso, lo fundamental es el desconocimiento del dominio o identidad individualizada del camino o vía colindante.

sociedad mexicana. De ahí que la postura que justifica el acto expropiatorio guiado por estos argumentos constituya un atentado a las economías campesinas.

Un aspecto soterrado en la reforma petrolera corresponde al pago o indemnización, quizás este es un aspecto medular por el cual, para el Estado aparentemente será “más sencillo afectar, u ocupar los territorios ejidales y comunales”, en virtud de que sólo exige al particular empresario un pago mínimo que implica dicha figura, además de un pequeño excedente que converge en el marco de las ganancias obtenidas.

Otro ámbito indemnizatorio corresponde a posibles daños que ocasionen los inversionistas al medio agrario, o la infraestructura afectada, en ejidos y comunidades lo que no obstante la amplia explicación que sustenta la Ley de hidrocarburos, existe tanto un impacto social como de la naturaleza que no tendría precedente. El suelo rural es irrecuperable en virtud de que se trata de material orgánico (*humus* por su nombre científico) que se conformó al paso de millones de años, de manera que pensar que será factible indemnizar a los ejidatarios o indígenas, (por más expertos que resulten los valuadores), resulta una ironía ya que el suelo agrícola desaparecerá.

*Compra.* Corresponderá en el contexto ejidal en ciertos espacios de los hoy denominados asentamientos humanos, áreas en común, parcelas y/o derechos alícuotos en aquellos que tengan el régimen colectivo. Lo cual también puede aplicarse en el caso de las colonias, y de la propiedad privada (pequeña propiedad) en virtud de la existencia de derechos reales que advierten la posible transmisión del régimen de propiedad del suelo.

Esta figura que en apariencia corresponde a una “simple compraventa” puede incorporar diversos problemas, que van en el caso del ejido, desde el dominio pleno de la parcela, por parte del ejidatario, el cual depende de las asambleas mayoritarias o “duras”, de los ejidos, por tratarse de una persona moral. Hasta, la subsistencia de los vecindados respecto de quienes subyacen derechos inherentes a sus casas y solares en el área de asentamientos humanos o de la zona urbana ejidal.

Y lo más candente de las relaciones de propiedad ejidal, se ubica en relación con los posesionarios, que debido a “prácticas clientelares” (curiosamente ligadas al PRI, vía la Confederación Nacional Campesina, ciertos comisariados ejidales convertidos en caciques regionales, y la Liga de Comunidades Agrarias) que permitieron el asentamiento de gigantescas áreas hoy ocupadas en el marco de los más de 31

***Y en el caso de las transnacionales petroleras y empresarios nacionales cuyo criterio es evidentemente el de sus ganancias, la obtención de plusvalía y sobre todo el manejo de la renta petrolera, observamos que su manejo del suelo es debatible, en términos de la supuesta función social y de beneficio que exista para la sociedad mexicana.***

mil ejidos por poseionarios que han sido en algunos casos reconocidos por el Estado neoliberal.<sup>5</sup>

Desde la óptica de la nueva reforma estructural petrolera del Presidente Peña Nieto la “legitimidad” de esta intervención en los ejidos, comunidades, colonias y propiedad privada se fincaría en los siguientes supuestos: El interés público y el uso social del energético, aspecto que se desglosa en el artículo 25 párrafo cuarto al tenor de la siguiente sustentación:

[..]

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.<sup>6</sup>

Bajo los cánones mencionados se hace patente, si acaso la “petrolización” de la ruralidad mexicana es la vía por la que deberá de transitar el Estado mínimo, y en donde cabría razonar también, en sentido inverso, es decir, considerar primigeniamente a los propios ejidos y comunidades como potencialmente acreedores a ser “migrantes de las asignaciones” que hoy profesa el Estado, que si bien puede o no ser el proyecto que definan los pueblos indígenas y ejidos, también constituye un presupuesto constitucional, en esta tesitura encontramos: [..]. “Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social” [..],<sup>7</sup> es evidente que más allá de la simple interpretación jurídica se encuentra básicamente el proyecto de un país democrático y el cual sin lugar a dudas también puede encontrar sus simientes en la mayoría poblacional.

En el contexto del análisis en cuestión, observamos que la vertiente transnacional y empresarial en que se colocan las tierras ejidales y comunales se enmarcan dos percepciones jurídicas las cuales, según la ley, cumplen la función social y la utilidad pública, como así corresponde a la agricultura y a las explotaciones petroleras,

---

<sup>5</sup> Conforme a datos de Héctor Robles Berlanga, situados en el Marco de los Censos agropecuarios de 2007, encontramos: Un millón 447 mil poseionarios y dos millones 447 avecindados. Cf. Del autor. [www.subsidiosalcampo.org.mx](http://www.subsidiosalcampo.org.mx), (consulta octubre 24 de 2016).

<sup>6</sup> Constitución, *op. cit.*, 2017.

<sup>7</sup> Artículo 25, *Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, 2017.

sin embargo, cuestionamos de nueva cuenta ¿en qué medida la renta petrolera constituirá un beneficio para la nación, cuando su iniciativa emerge desde los centros de poder hegemónico? y ¿de qué manera la agricultura reditúa en beneficio general de los productores del campo y de la propia nación?

Pero, además, desde nuestros mejores doctrinarios abocados al derecho constitucional, administrativo y agrario encontramos que, entre otros, el criterio de legalidad de cualquier norma se funda en ser general, el Artículo 25 plantea:

[...]

“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 ahí que ante el carácter impositivo del cual emergió esta reforma deberá de ser necesariamente reformulado su debate y debido encuadramiento, en el marco de la legalidad que establece el derecho nacional.

Al decir de Castillo y Zúñiga encontramos:

Las consideraciones que sirvieron de base para estimar que el Estado ya no estaba legitimado para llevar a cabo más expropiaciones cuando los beneficiarios fueran sujetos particulares que buscaran su propio beneficio y no el mismo del Estado, como encarnación del bien común, debieron servir también para concluir que, en tales casos, el Estado tampoco tenía ya legitimidad para adoptar nuevas figuras como la Servidumbre Legal de Hidrocarburos, que al igual que la expropiación suponen, en última instancia, pasar por encima de la voluntad de sus destinatarios bajo los argumentos de la utilidad pública o el interés social y el orden público; categorías que se tornan vacuas cuando el Estado interviene para beneficiar a simples particulares en detrimento de la colectividad.<sup>8</sup>

## II. Conclusiones

La reforma petrolera al referirse a las instituciones jurídicas de la asignación y asignatario debieron de situar su carácter inconstitucional al brindar soberanía de derechos territoriales a terceros, como así está aconteciendo con corporaciones transnacionales y empresarios privados, en virtud de los actos unilaterales que como “régimen especial supuestamente les legitima”, pero que por su naturaleza, se trata de un acto jurídico inexistente.

*Contrario sensu* a éste sentido utilitario que guarda la Ley reglamentaria de los artículos 25, 27 y 28 en materia de hidrocarburos, concibo que en lo relativo al agro,

---

<sup>8</sup> Juan Antonio Castillo López y José Guadalupe Zúñiga Alegría, “La nueva servidumbre legal de hidrocarburos como alternativa a la expropiación de tierras para las actividades de la industria petrolera en territorio nacional, *Alegatos*, núm. 92, UAM-A, enero-abril de 2016, p. 129.

(sector que afectará fundamentalmente), resulta de suma importancia situar los preceptos contenidos en la fracción XX del Artículo 27, el que a la letra señala:

[...]

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

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

Conforme a estos postulados resultan significativos tres aspectos de la lectura de este apartado:

- a) El Derecho Humano fundamental al *desarrollo rural integral y sustentable*, con el propósito de generar empleo y *garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional*.<sup>9</sup>
- b) El Derecho Humano a *organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público*.
- c) El Derecho Humano al desarrollo rural integral y sustentable [...], también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

Aspectos que confrontan con la primicia que pretende brindarle a la actual hegemonía las explotaciones petroleras. Es decir que, bajo la lógica jurídica contenida en la Constitución, como en la Ley Agraria, tanto es de interés público el petróleo, como lo es, la producción campesina de alimentos.

Desde la doctrina, los principios generales del derecho, la jurisprudencia y la propia legislación nos encontramos ante una definición técnico-jurídica trascendente que yuxtapone aspectos, kantianos, hegelianos y más recientemente desarrollados por Jürguen Habermas, acerca de la aplicación del mejor derecho, (lo justo) algo semejante al actual principio pro persona que de igual forma yuxtapone en ocasiones a las resoluciones de la Corte, frente a los Tratados Internacionales signados por el Estado mexicano. Desde nuestra óptica, en la medida en que quienes gobiernan están acatando los designios del Banco Mundial y El Capital financiero, se requerirá como decíamos párrafos atrás de un análisis concienzudo de los márgenes en que se proyecta la aplicación de esta Ley.

<sup>9</sup> Subrayado del autor.



<http://primiciadiario.com/>

Es decir que, bajo la lógica jurídica contenida en la Constitución, como en la Ley Agraria, tanto es de interés público el petróleo, como lo es, la producción campesina de alimentos.

La lógica del mejor derecho coloca a los intereses de los pueblos por encima de los intereses de las petroleras y sus aliados, al respecto encontramos los siguientes parámetros:

- a) Se intenta violar el derecho humano y social a la propiedad ejidal y comunal sin que sea el Estado quien justifique conforme a derecho (si acaso existe justificación) y en términos del artículo 14 constitucional<sup>10</sup> la traza desde la cual particulares, nacionales o extranjeros, pueden entablar un “contrato” con ejidos o comunidades, cuando no constituye ningún acto volitivo de los pueblos y ejidos. La Ley condiciona a los particulares del agro a contratar, la interrogante que cabe plantear es: ¿Qué condiciona a contratar a los campesinos, poseionarios, ejidatarios, comuneros, pueblos indígenas? cuando cualquier aspecto que trascienda a su régimen de propiedad debe ser a través de un acto administrativo que la autoridad debidamente justifique y que esté debidamente legitimado en su condición de ser una norma de observancia general y de ninguna manera constreñida a intereses de los centros de poder económico.
- b) Además de lo ya invocado en materia de derechos humanos, y del interés público que compete a las economías campesinas e indígenas, el valor jurídico

<sup>10</sup> Artículo 14, Extracto; [...] Nadie podrá ser privado de su libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. [...]. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, 2017.

que intrínsecamente conforma su régimen de propiedad es el que corresponde al derecho humano más importante, es decir *el derecho a la vida*.<sup>11</sup> Y que en el caso de los pueblos indígenas compete incluso a un sentido de pertenencia cosmogónica.

- c) Los 5.6 millones de ejidatarios, comuneros y posesionarios agrupados en 31,518 ejidos y comunidades con una superficie de 105 millones de hectáreas, no son producto de una concesión graciosa del Estado, el reparto agrario por el contrario se ciñó en primer término a una Revolución de contenido agrario y a la memoria histórica de los pueblos indígenas por reivindicar sus territorios y en segundo ámbito, al cumplimiento de la distribución de la riqueza en cumplimiento de la función social y el derecho humano que se le asigna a la propiedad rural, fundamentalmente campesina e indígena.
- d) El bien común siguiendo a Don Gabino Fraga<sup>12</sup> y otros diversos investigadores debe de constituir la guía que despliegue la planeación del Estado. Si acaso por “bien común” se comprenden los intereses de las transnacionales, el Estado dejó de cumplir su función social y habrá que refundarlo.

El Estado aún no tiene, después de casi un siglo, el debido ordenamiento de la propiedad agraria. Como es de sobra conocido en el caso de los ejidos, existen aún conflictos de límites superficiarios, concurren también, inadecuaciones a las hoy llamadas áreas de asentamientos humanos irregulares,<sup>13</sup> que agrupan aún a diversas áreas urbanas de los ejidos, las parcelas escolares, además de las Unidades Agrícolas e Industriales para la mujer, y por otro lado, las áreas en común, dicho de otra manera invasiones urbanas a ejidos, posesionarios e hijos de ejidatarios con parcelas no certificadas, en donde los Programas de Certificación agraria se quedaron cortos.<sup>14</sup> Aspectos que conforman en gran medida las condiciones particulares de la tenencia de la tierra en que se ubican miles de propiedades rurales. ¿Será que acaso

---

<sup>11</sup> Subrayado del autor.

<sup>12</sup> Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, 29 ed., 1999. Ed. Porrúa, *op. cit.*, Jorge Fernández Ruiz, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, T. VIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.

<sup>13</sup> En relación con las expropiaciones a núcleos ejidales y comunales, “existe un adeudo histórico de 299.6 millones de pesos, correspondientes a 219 decretos expropiatorios pendientes de pago. Actualmente, restan por certificar 1,771 núcleos agrarios que presentan condiciones técnicas y jurídicas complejas y para contar con información acorde a la realidad, es necesario ampliar la población objetivo, para atender a núcleos regularizados que presentan cambios respecto al uso de sus tierras. La regularización de la tenencia de la tierra de asentamientos humanos irregulares ubicados en terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal. Al mes de agosto de 2013, se encuentran en proceso de regularización, más de 370 mil predios que representan 21 mil hectáreas en 2,167 asentamientos humanos irregulares. Cf. SEDATU. Dirección General de Concertación Social, México, 2013.

<sup>14</sup> Al decir de la SEDATU tenemos que: “Actualmente se identifican 445 conflictos agrarios y asuntos pendientes de solución. Estados como Chiapas, Michoacán, Oaxaca, Tabasco y Veracruz presentan la mayor conflictividad. En materia de procuración de justicia para los sujetos agrarios, durante las últimas dos décadas se han privilegiado los procesos de conciliación a través de 550 mil acciones, 461 mil 540 gestiones administrativas, arbitraje y servicios periciales, y 1 millón 575 mil asuntos de asesoría y representación legal. No obstante, los avances, aún existen 41 mil asuntos en trámite en los tribunales agrarios. Actualmente se investiga un territorio de 5.3 millones de hectáreas susceptibles de constituir

esta diversidad de fenómenos sean parte de la estrategia gubernamental para confundir aún más las circunstancias y viabilizar su reforma energética?, sin embargo, concebimos que *contrario sensu* a todo el impacto que podrían causar las petroleras aún es momento para que la sociedad mexicana recapacite acerca de la gran deuda histórica con el campo y su desarrollo, en donde presumimos, tanto acciones, como omisiones han contrariado a cantidad de pueblos y comunidades y cuyo especial énfasis arrancó con Carlos Salinas.

### III. Anexo

#### Reforma y adición constitucional de EPN en materia petrolera

[...]

**Artículo Único.** 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, para quedar como sigue:

**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 y empresas productivas del Estado<sup>15</sup> 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 hi-

---

propiedad de la nación, misma que puede ser regularizada en beneficio de la población solicitante, ponerse a disposición de las dependencias que los requieran, o declararse como; Áreas Naturales Protegidas.

En cuanto a las Colonias Agrícolas y Ganaderas, figura jurídica que combina la propiedad privada con la organización colectiva para la toma de decisiones, aún están pendientes de regularizar, por la vía de la titulación, 3 mil lotes rústicos y 98 mil lotes urbanos, de 311 colonias ubicadas en 22 entidades federativas”. Cf. SEDATU. Dirección General de Concertación Social, México, 2013.

<sup>15</sup> El concepto que ahora se asigna a Pemex, como una *empresa productiva del Estado*, más allá de los evidentes afanes capitalistas privatizadores, habría que cuestionar, ¿si con antelación no lo habría sido? y ¿por qué?, lo cual constituye uno de los puentes de que se vale el “régimen especial”, creado desde el Estado y fundado desde la OCDE, para permitir la privatización de todos los eslabones de la política petrolera, hasta su desmantelamiento nacional y su proclividad con el actual esquema globalizador.

drocarburos, 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.

**Artículo 27.** [...]

[...]

[...]

[...]

Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias 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.

[...]

[...]

[...]

**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 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.<sup>16</sup>

## Fuentes de Consulta

### Bibliográficas

- Altamira, Pedro Guillermo. *Curso de derecho administrativo*. Edición póstuma, Buenos Aires Argentina, Depalma. 1971.
- Corporativo. *Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos*. Porrúa, 2017.
- Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. 29 ed., Ed. Porrúa, 1999.
- Ley Agraria. Porrúa. 2017.
- Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. En: SEDATU. *Marco Legal de la Reforma Energética. Centenario de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915*. Ed. SEDATU/Procuraduría Agraria, México, 2015.

### Electrónicas

- Robles Berlanga, Héctor. [www.subsidiosalcampo.org.mx](http://www.subsidiosalcampo.org.mx). Exposición UAM-A., marzo de 2016.

### Hemerográficas

- Castillo López, Juan Antonio y Zúñiga Alegría, José Guadalupe. “La nueva servidumbre legal de hidrocarburos como alternativa a la expropiación de tierras para las actividades de la industria petrolera en territorio nacional”. *Alegatos*. núm. 92, UAM-A. enero-abril de 2016.
- Diario Oficial de la Federación*. 16 de diciembre de 2012. Secretaría de Gobernación.
- Ley de Hidrocarburos. *Diario Oficial de la Federación*. del 11 de agosto de 2014. SEDATU. “Marco Legal de la Reforma Energética. Centenario de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915”. México, Ed. SEDATU/Procuraduría Agraria, 2015.
- Peña Nieto, Enrique. Ley de Hidrocarburos. *Diario Oficial de la Federación* del 11 de agosto de 2014. SEDATU. *Marco Legal de la Reforma Energética. Centenario de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915*. México, Ed. SEDATU/Procuraduría Agraria, 2015.

---

<sup>16</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, del 11 de agosto de 2014, Secretaría de Gobernación, México.