

# BREVE CONTEXTO SOBRE LA TENENCIA DE LA PROPIEDAD EJIDAL Y COMUNAL FRENTE A LA REFORMA ENERGÉTICA DE 2013 Y LA SERVIDUMBRE LEGAL DE HIDROCARBUROS\*

ELVIRA NÚÑEZ TERRONES  
JOSÉ ALFREDO CASTELLANOS SUÁREZ

## RESUMEN

Se plantea como objetivo de la investigación analizar los alcances jurídicos y sociales de la reforma energética del 20 de diciembre de 2013 con sus correspondientes modificaciones al artículo 27 constitucional, de manera específica la exploración y explotación de hidrocarburos en territorios de los núcleos agrarios, en concreto se estudian los alcances e implicaciones de la Ley de Hidrocarburos (LH) en los ejidos y comunidades con la ejecución de los megaproyectos. La parte central del artículo lo constituye la servidumbre legal de hidrocarburos, figura jurídica incluida en la reforma. Entre sus conclusiones destaca el planteamiento de que las adaptaciones legislativas modificarán la estructura agraria del país y los derechos de propiedad de los campesinos y población indígena.

La reforma energética marcará un antes y después en la vida constitucional y política de la nación mexicana, ya que por la envergadura de sus efectos se puede entrever que en su ejecución nuevamente se pone a prueba la resistencia y la tenacidad del sector agrario mexicano.

**Palabras clave:** reforma energética; núcleos agrarios; servidumbre legal de hidrocarburos; Ley de Hidrocarburos; megaproyectos.

## INTRODUCCIÓN

Las causas de la crisis del sector agropecuario en el país responden a diferentes factores, particularmente las reformas y medidas legislativas tomadas no han resuelto la problemática rural de fondo. Así, por ejemplo, no solamente habría que ver por qué reformas constitucionales al artículo 27 como la de 1992 no

---

\* Fecha de recepción: 6 de marzo de 2018.

Correos electrónicos: [zihua-elvi\\_gro@hotmail.com](mailto:zihua-elvi_gro@hotmail.com);  
[josealfredocs@hotmail.com](mailto:josealfredocs@hotmail.com)

fueron garantía suficiente para superar el rezago del campo mexicano –tal como fue vaticinado por sus creadores y defensores–, sino también, desde nuestra concepción, tuvo como objetivo principal fragmentar y otorgar a terceros el control territorial de la extensa propiedad social de miles de ejidos y comunidades agrarias.

En este sentido, se plantean varias reflexiones sobre las modificaciones de 2013 al artículo 27 constitucional en materia de energéticos, así como la Ley de Hidrocarburos (LH) de 2014. A fin de exponer cómo estas adecuaciones jurídicas ofrecen superficie y recursos naturales para beneficio del capital, ya que las grandes empresas energéticas tendrán acceso a la tierra, al subsuelo y a los recursos naturales y, por lo tanto, desencadenarán la aparición de procesos de transformación de la tenencia de la tierra y la producción agrícola, trastocando con ello profundamente la estructura territorial del país.

En este contexto, el objetivo principal de ese trabajo es analizar los alcances jurídicos y sociales de la reforma del 20 de diciembre de 2013 al artículo 27 constitucional respecto a la apertura del sector energético en México, específicamente la exploración y explotación de hidrocarburos en territorios de núcleos agrarios. A fin de poner en manifiesto la modificación de los derechos de propiedad de comunidades originarias y pueblos campesinos, frente a la ejecución que tendrán los megaproyectos exploratorios y extractivos impulsados con tales reformas al artículo 27 constitucional, además de modificar drásticamente la estructura agraria del país que implican, asimismo, alterar la correspondiente a los campesinos y población indígena.

## PROPIEDAD SOCIAL

Federico Engels refiere que ya en los grupos humanos primitivos del “viejo mundo”, hasta el estadio inferior de la barbarie, la riqueza duradera se limitaba únicamente a la habitación, vestimenta y utensilios necesarios para obtener y preparar alimentos, sin embargo, la domesticación de animales y la cría de ganado, dio origen a una nueva riqueza desconocida hasta entonces y con ello se originaron relaciones sociales totalmente nuevas (Engels, 1979).

El mismo autor afirma que esta nueva riqueza en su origen perteneció a la *gens*. “Pero muy pronto debió desarrollarse la propiedad privada de los rebaños... al introducirse la cría de ganado, la elaboración de metales, el arte del tejido y, por último, la agricultura, las cosas tomaron otro aspecto. Sobre todo, desde que los rebaños pasaron definitivamente a ser propiedad de la familia...” (Engels, 1979: 51-52). A partir de este postulado podemos observar que la figura de la propiedad surgió desde los primeros establecimientos humanos y pasó de ser ejercida de forma grupal o colectiva a una forma particular o privada. Esta delimitación entre la propiedad colectiva y la propiedad individual sienta las bases de la mayoría de los sistemas jurídicos de distintos países.

Para el caso de América Latina, en la mayor parte del territorio americano se aplicó por medio de la jurisprudencia española el Derecho romano, particularmente el sistema legal mexicano tiene por orígenes la costumbre y a aquel cuya influencia en nuestro sistema jurídico se ha visto reflejado especialmente en la legislación civil en lo referente a la ordenación de las sucesiones, las obligaciones, los contratos y la propiedad. Así, por ejemplo, la Ley de las XII Tablas constituye uno de los antecedentes de esta influencia jurídica. Esta Ley fue elaborada alrededor del siglo V antes de la era cristiana, aproximadamente en el año 449 a. C., ese instrumento fue elaborado precisamente sobre doce tablas, de ahí proviene su nombre. Esta legislación contemplaba, entre otras cosas, la posesión de la tierra de manera individual y de forma comunal. Dentro del contenido de las XII Tablas se hacía una diferencia entre la propiedad común y la individual. “Se atribuye a Rómulo el primer reparto de tierra entre los individuos, a razón de dos *jugera* (como una hectárea). Sin embargo, más tarde encontramos aún tierra en manos de las *gens*, sin hablar de las tierras del Estado...” (Engels, 1979: 121).

Precisamente haciendo referencia a esta presencia de caracteres del Derecho romano en la legislación mexicana respecto a la regulación de la propiedad, Martha Chávez Padrón indicó que el concepto romano de propiedad constaba de tres beneficios:

- El *jus utendi* o *usus*, facultad de servirse de una cosa y de aprovecharse de los servicios que rinda;
- El *jus fruendi* o *fructus* derecho sobre los frutos o productos, y
- El *jus abutendi* o abuso el poder de disponer hasta la consumación o destrucción de la cosa o su enajenación; la persona que reunía los tres beneficios tenía sobre su cosa poder absoluto (Chávez, 2008: 289).

Lo dicho hasta aquí supone que se significó a la propiedad como una figura jurídica extremadamente individualista que permitía tener sobre los bienes una potestad absoluta, exclusiva e irrevocable.

De manera semejante, los postulados sobre el derecho de propiedad surgidos durante la Revolución Francesa de 1789 en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que proclamó como derechos naturales al hombre la libertad y la propiedad, “esto explica el concepto individualista del Código de Napoleón que reafirmó los atributos romanos de la propiedad y protegió los intereses personales” (*Ibid.*, p. 290).

En concreto, tal como lo afirmó Juan Carlos Pérez, el concepto de propiedad es sumamente relativo y volátil, que cambia según las circunstancias, el tiempo y el espacio, es dependiente de las fuerzas ideológicas que ostenten el poder sobre su conceptualización e institucionalización jurídica y social (Pérez, 2002).

Por lo anterior, se supone que la noción de propiedad a escala mundial doctrinaria y jurídicamente se ha transformado a lo largo del tiempo, dado que la legislación vigente en cada territorio responde a los intereses de las fuerzas que dominan la escena nacional. Tal como señaló Mario Díaz, el concepto que se acuñe

sobre la propiedad puede crear brecha entre aquellos que padecen carencias y los que todo tienen o, por el contrario, al moderar la distribución de la riqueza. De esta manera, la significación de propiedad se ha adecuando a las circunstancias políticas y sociales imperantes en cada territorio en el que se normará con él.

Si el derecho de propiedad es simplemente la relación del hombre con el bien de su pertenencia en cuyo caso será limitado, exclusivo y absoluto, o si bien supone la obligación de todos los demás ciudadanos a su respeto, lo que planteará hasta qué punto el ejercicio de ese derecho puede ir en contra del interés general de todos los ciudadanos, o en suma hasta qué límite llega la obligación de los ciudadanos de respetar ese derecho, que se convierte en una agresión para el cuerpo social (Díaz citado por Ruiz, 1988: 43).

Es en este sentido donde estriba la importancia del concepto de propiedad al que se recurre en el presente trabajo, puesto que precisamente a través de esas adaptaciones conceptuales, jurídicas y sociales se ha conseguido legalizar el despojo de tierras y territorios con mecanismos jurídicos que facilitan la privatización de bienes ejidales y comunales de los grupos indígenas y campesinos. Es decir, se analiza una modificación a la noción de propiedad en función del mercado y de beneficios individuales y no colectivos.

En esta tesitura y ubicándonos específicamente en el derecho de propiedad agraria asimilado en la legislación mexicana, de acuerdo con Chávez, entre las corrientes doctrinarias sobre propiedad que se discutieron en el constituyente de 1917 sobresalieron tres principales. La primera de ellas representada por los diputados de la comisión redactora del proyecto del artículo 27 que proponía considerar a la propiedad como derecho natural, consagrándola como garantía individual. Este grupo planteaba un concepto de propiedad individualista y tradicional. Una segunda corriente, opuesta a la anterior y “susceptible de identificarse con el comunismo”, proponía la nacionalización de la tierra, reconocía las necesidades y exigencias del pueblo y admitía el derecho de propiedad. Finalmente, la tercera corriente nuevamente se manifiesta a través de la comisión redactora y consideraba que el “derecho de propiedad debía compaginarse con el trabajo de la tierra” (Chávez, 2008: 294).

Para la autora mexicana, el concepto de propiedad social acuñado por el constituyente de 1917 tiene mucho de antecedentes en la antigua forma azteca de tenencia de la tierra, puesto que en el caso de los *calpullis* que era una forma de propiedad comunal, se otorgaba al vecino de un barrio, al jefe de familia, que lo trabajara de forma personal y constante, ya que de lo contrario se le revocaba dicha tenencia de la tierra (*Ibid.*, p. 295). Es decir, igual que en el caso de los *calpullis* lo que estaba en propiedad era el usufructo, producto del trabajo individual por eso se mantiene el sentido social.

Como resultado de la promulgación de la Constitución de 1917, en el contenido del artículo 27 la propiedad agraria se concibió no como una institución individualista sino en provecho de la sociedad, al institucionalizar un concepto

que se forjó como resultado de la experiencia revolucionaria, encauzado no solamente a las satisfacciones o demandas personales sino también a la del resto de la sociedad.<sup>1</sup> Esta noción de propiedad con función social que conjuntaba en los beneficiarios derechos y obligaciones, resguardaba los derechos de la colectividad a través de diversas limitaciones a la propiedad al crear con ello una obligación solidaria para con la comunidad y el individuo.

De manera que, tal como señala Pérez, con la institucionalización del artículo 27 en la Carta Magna, además de elevar los derechos de las comunidades a través de la restitución, se oficializó como un derecho genérico del campesinado mexicano el acceso a la tierra, asignando una ventaja en favor de un grupo vulnerable "...cuyo carácter clasista y tutelar le valió ser calificada por la doctrina jurídica como 'garantía social agraria'" (Pérez, 2002: 42).

De modo que con la noción de propiedad agraria institucionalizada en el artículo 27 constitucional se protegían los derechos individuales y colectivos de campesinos y poblaciones indígenas, aun en estos tiempos de los sectores más vulnerables de la sociedad mexicana. Sin embargo, los derechos y las reivindicaciones que fueron buscadas para el pueblo mexicano durante la revolución armada de 1910, en un intento de justicia social, actualmente apenas son percibidas y se han desvirtuado casi por completo.

## NUEVOS HORIZONTES PARA LOS NÚCLEOS AGRARIOS EN MÉXICO

A principios de la década de los ochenta, al tener como guía el nuevo sistema económico internacional caracterizado por la apertura comercial y la extensión de las empresas transnacionales en México, en materia jurídica se gestaron cambios significativos que se les llamó políticas de "ajuste estructural y de modernización". Con este tipo de medidas se produjo una transformación radical en casi todos los rubros de la vida nacional.

Tal es el caso de las reformas efectuadas a principios de 1983, cuando se modificaron los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, para precisar lo relativo a la rectoría del Estado en materia de economía y desarrollo nacional, previó la planeación, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, con la concurrencia de los sectores público, social y privado (Castro, 2004).

---

<sup>1</sup> Es necesario destacar la importancia de los postulados del Plan de Ayala como la principal fuente que influyó al constituyente de 1917, y antes, al autor de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, en la creación e institucionalización del artículo 27 constitucional. Definitivamente la trascendental influencia del movimiento campesino y el espíritu del ideal zapatista se reflejaron en la concreción del contenido del artículo 27 constitucional que sentó precedente jurídico a escala nacional e incluso internacional "No con la lucha del proletariado, sino con la lucha del campesinado y logró rango constitucional por primera vez en el mundo" (Chávez, 2008: 256-257).

Ya para la década de los noventa las reformas constitucionales son mucho más profundas y radicales, sobre todo en materia agraria. Baste señalar, como muestra, reforma al artículo 27 constitucional que dio origen a la Ley Agraria promulgada el 26 de febrero de 1992, con la que elementalmente se promueven cambios legislativos para establecer el mercado libre de tierras y los nuevos mecanismos para privatizar las propiedades comunales y ejidales; además, se pone fin al reparto agrario argumentando la falta de tierras propicias para partición (Valdivia, 2011). Esta reforma involucró transformaciones en lo económico, político y social, y representó un enérgico giro en las cuestiones agrarias ya que obviamente se trastocó la estructura agraria en la tenencia de la tierra.

En este sentido, Pérez argumenta que posterior a la reforma de 1992 se dio origen a nueva modalidad de la propiedad social con grandes tintes de lo privado, puesto que las taxativas jurídicas que anteriormente poseía fueron matizadas a fin de relajar los candados que protegían este régimen de propiedad. El autor afirmó que jurídicamente se dio origen a “...una nueva modalidad de tenencia de la tierra que, debido a ciertas taxativas legales... puede calificarse de *propiedad privada en dominio moderado, restringido o limitado*” (Pérez, 2002: 137)

Así mismo, el jurista mexicano señaló, respecto al régimen de propiedad comunal, se dio origen también a una nueva comunidad agraria, igualmente con características matizadas de régimen de lo privado, cuyos titulares de derechos son los sujetos denominados comuneros “...que son titulares simultáneos de un derecho parcelario y de un derecho a parte alícuota sobre terrenos mancomunados, que se integran en un solo derecho agrario, cuya titularidad es otorgada por el estatus jurídico de comunero” (*Ibid.*, p. 231).

Algo de proporciones semejantes ocurre con la actual reforma energética publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 20 de diciembre de 2013, con la cual nuevamente se modificó profundamente el artículo 27 constitucional, ahora en materia de energía. Con la mencionada reforma se cambió el párrafo sexto y se adiciona un párrafo séptimo al mencionado artículo de la Carta Magna. Esta reforma se complementó un año más tarde con el paquete de leyes reglamentarias dentro del cual se encuentra la LH publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014.

En un primer acercamiento es evidente que uno de los objetivos principales de las reformas y las adiciones decretadas en materia de energéticos –hidrocarburos, energía eléctrica y gas natural– está enfocado a la apertura del mercado energético a las grandes empresas transnacionales del sector, que efectuarán los proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos, así como la transformación, conducción, distribución y abasto de energía eléctrica.

Si bien es cierto que las adaptaciones jurídicas ratifican que la nación mexicana es la única titular del derecho de propiedad del petróleo y otros hidrocarburos, se provee que *no se podrá otorgar concesiones de ningún tipo a particulares para su aprovechamiento*; también lo es que *se autoriza*:

...en la exploración y extracción del petróleo, la producción de hidrocarburos, así como la transformación, conducción, distribución y abasto de energía eléctrica, *se otorguen asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos de éstas o con particulares*, para llevar a cabo este tipo de actividades (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014, art. 27).

Conviene subrayar que dentro del mismo decreto publicado en el DOF el 20 de diciembre de 2013, se contemplan también los llamados artículos transitorios, entre los que destacan los siguientes.

Cuarto. Que dispone realizar adecuaciones necesarias al marco jurídico a fin de hacer posible la ejecución de las reformas de cuenta, que *faciliten regular las modalidades de contratación entre la nación y las empresas productivas del Estado con los particulares, se contemplan contratos de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia*, para que la nación pueda llevar a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos.

Octavo. En particular este artículo transitorio es importante ya que utiliza el término “actividades estratégicas”.

De esta manera se eleva al rango de *actividades estratégicas de interés social y orden público* todas aquellas relacionadas a la exploración y extracción de hidrocarburos y generación de energía eléctrica (DOF, 20 de diciembre de 2013). Por ende, se sacrifica cualquier otra actividad que interfiera con este proceso, llámese agropecuaria, forestal, ecoturística, reserva natural o cualquier otra productiva, recreativa o ecológica, incluidas zonas de asentamientos humanos, ya sean tierras de núcleos ejidales y/o comunales o de propiedad en domino pleno. Todo en beneficio de las empresas transnacionales dueñas de los megaproyectos en cuestión.

Por lo cual, se puede afirmar que la reforma de 2013 al artículo 27 constitucional claramente se encuentra dentro de una nueva etapa en el campo de México,<sup>2</sup> con la evidente injerencia que tiene sobre el territorio nacional y, más en específico, sobre la propiedad de núcleos agrarios constituidos en el territorio del país.

## SERVIDUMBRE LEGAL DE HIDROCARBUROS

En materia agraria, la figura jurídica de servidumbre se contempla como “El Derecho o uso que un inmueble tiene sobre otro, para provecho suyo o de utilidad pública. Derecho impuesto por la administración, cualquiera que esta sea, sobre un bien con objeto de atender una necesidad en beneficio de la colectividad” (PA,

---

<sup>2</sup> Este argumento se desarrolla en el trabajo titulado “(Contra) reforma agraria y megaproyectos de hidrocarburos: implicaciones jurídicas y socioterritoriales de la reforma energética de 2013”, que aparece en la revista *Artículos y Ensayos de Sociología Rural* núm. 23, 2017. Disponible en: [Sociologia.chapingo.mx/paginas/menu-6/36-academa](http://Sociologia.chapingo.mx/paginas/menu-6/36-academa).

2014: 138-139). Se puede observar que se utiliza la noción de beneficio colectivo como justificante para la implementación de dicha servidumbre.

Las servidumbres más comunes en el ámbito agrario son las de paso establecidas para la comunicación interna de las tierras ejidales y comunales, o para el paso de aguas entre parcelas, este tipo de servidumbres generalmente se rigen por la costumbre y en algunos supuestos por el reglamento interno o el estatuto comunal.

Por su parte, el Código Civil Federal (CCF), legislación supletoria en materia agraria, estipula que la servidumbre es un gravamen real impuesto sobre un bien inmueble en favor de otro inmueble de diferente dueño. El inmueble a cuyo favor está constituida la servidumbre se denomina predio dominante; el que la soporta, predio sirviente (art. 1057). Para que al dueño del predio sirviente se le pueda requerir la ejecución de un hecho es necesario que sea expresamente determinado por la ley, o en el acto en que se constituyó la servidumbre. Es por ello que se regula distintos tipos de servidumbres como las continuas y discontinuas; aparentes o no aparentes; o por su origen las servidumbres son voluntarias o legales (CCF, 2018).

La servidumbre legal es la establecida por la ley, toma en cuenta la situación de los predios y en vista de la utilidad pública y privada conjuntamente. El CCF dispone que cualquier aspecto referente a las servidumbres establecidas para la *utilidad pública* o comunal se regirá por las leyes y reglamentos especiales (art. 1070). De lo anterior se desprende que el término “utilidad pública” abre las puertas para que leyes y reglamentos especiales sean los que regulen todo lo concerniente a servidumbres legales consideradas con estos fines.

## CONSTITUCIÓN DE SERVIDUMBRES DE HIDROCARBUROS EN NÚCLEOS AGRARIOS

En consonancia con lo anterior, la LH contempla que las relaciones contractuales que se generen por 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, incluidos derechos reales, ejidales o comunales (art. 100). Estas relaciones contractuales serán normadas por el derecho común, sin hacer alguna distinción en caso de núcleos agrarios o por la naturaleza de los contratantes.

Estas servidumbres podrán decretarse por vía jurisdiccional o administrativa, y se mandarán por las disposiciones del derecho común federal, igual suerte correrán las controversias relacionadas con las mismas, cualquiera que sea su naturaleza (LH, 2014: art. 109).

La LH ordena un procedimiento especial, rápido y eficaz para los asignatarios o contratistas que busquen entrar en tierras ejidales, comunales o régimen



de pleno dominio, sin importar el tipo de tenencia de la tierra. La ley concede la opción de solicitar la asesoría y, en su caso, la representación de la Procuraduría Agraria en las negociaciones en las que estén involucrados núcleos y sujetos agrarios (*Ibid.*, art. 102).

La fracción II del artículo 102 de la LH dispone que al tratarse de tierras de núcleos agrarios, además de sujetarse a lo dispuesto por la ley en comento, lo relativo a la autorización para el uso, goce o afectación deberá además 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 Ley Agraria para los actos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de dicho ordenamiento” (*Ibid.*, art. 102, fracc. II).

A continuación, se exponen algunos rasgos básicos del procedimiento mediante el cual se llevan a cabo las negociaciones:

- I. El asignatario o contratista deberá informar por escrito al propietario o titular del terreno, bien o derecho de que se trate, su interés de usar, gozar, afectar o, en su caso, adquirir tales terrenos, bienes o derechos, así como notificar a las Secretarías de Energía (SENER) y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) del inicio de dichas negociaciones (*Ibid.*, art. 101);
- II. Si las partes llegan a un acuerdo durante las negociaciones deberá presentarse por el Asignatario o Contratista ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente, con el fin de que sea validado, dándole el carácter de cosa juzgada (*Ibid.*, art. 105);
- III. Si hechas las negociaciones no existe acuerdo entre las partes, pasados 180 días naturales contados a partir de la fecha de notificación, el Asignatario o Contratista podrá: promover la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente. Y, en su caso, la mediación de la SEDATU a fin de establecer las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos, así como la contraprestación que corresponda (*Ibid.*, art. 106), y
- IV. Si pasados 30 días naturales contados a partir de la sugerencia de contraprestación y las partes no alcanzaren un acuerdo, la SENER podrá solicitar a la SEDATU que inicie el trámite para la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos por vía administrativa ante el Ejecutivo Federal (*Ibid.*, art. 108).

Estas solicitudes nos remiten a lo dispuesto por el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos (RLH), que dispone lo siguiente:

...hecha esta solicitud por la SENER en un término de 15 días hábiles, la SEDATU pronunciará un dictamen preliminar sobre la procedencia de decretar la servidumbre legal de hidrocarburos, esto debe de notificarse

de inmediato a la SENER, al Asignatario o Contratista y al titular de la tierra, bien o derecho de que se trate, para que en el plazo de diez días hábiles contado a partir de la fecha de la notificación del dictamen preliminar manifiesten lo que a su derecho corresponda... (RLH, 2014, art. 77, fracc. I)

Si las partes llegan a un acuerdo este procedimiento queda sin efecto. Si no existe acuerdo, y pasado el término para que los interesados realicen alguna manifestación, la SEDATU contará con un plazo de 15 días hábiles para emitir el dictamen definitivo sobre las condiciones *en que deberá constituirse la servidumbre legal de hidrocarburos por vía administrativa* (Ibid., art. 77).

## **REESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL FRENTE A LA REFORMA ENERGÉTICA**

Es importante exponer brevemente algunos datos sobre la estructura agraria mexicana en la tenencia de la tierra, a fin de permitir caracterizar su situación en vísperas de la ejecución de los megaproyectos de hidrocarburos impulsados con la reforma en materia de energéticos de 2013 y LH de 2014.

Por lo que se refiere a la dinámica en la tenencia de la tierra, Héctor Robles indicó que en 1990 los núcleos agrarios constituidos sumaban 29 mil 158 y que con base en la información generada mediante el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), a julio de 1996 de los 18 millones de hectáreas certificadas, cerca de 30% fueron parcelas, dos terceras partes de tierras de uso común y el resto correspondió a solares urbanos y parcelas con destino específico (Robles, 1997: 40-41).

Por otra parte, Juan Emilio Cedrún indicó que con los datos tanto de PROCEDE como del Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR),<sup>3</sup> que empezó a operar desde 2007, se podía señalar que de los núcleos agrarios certificados en 31 estados, ...”63.2 millones de hectáreas son superficie de uso común, 26.2 millones de hectáreas de parcelas y 344 mil hectáreas de solares, en total 89.9 millones de hectáreas de superficie integrada y 27,231 núcleos agrarios conforme a su delimitación interior y certificación, lo que representa 94% del total de núcleos” (Cedrún, 2011: 44).

Hay que mencionar, además, que acorde con datos proporcionados por el Registro Agrario Nacional (RAN), hasta 2012 aproximadamente 48% de la agricultura de riego y 52% de la agricultura de temporal se produce sobre tierras en régimen de propiedad ejidal o comunal. Los datos también indican que 53% de los bosques y 55% de las selvas se encuentran dentro de este régimen de propiedad.

Se debe agregar que actualmente en el país aproximadamente más de 100 millones de hectáreas corresponden a propiedad de núcleos agrarios. Esto representa

---

<sup>3</sup> Actualmente denominado Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios.

que 51% del territorio nacional está dentro de este régimen de propiedad,<sup>4</sup> en donde están asentados más de 29 mil núcleos ejidales y comunales (RAN, 2012.), en los cuales miles de campesinos (as) y sus familias conviven de manera multifacética con su entorno.

Para tener un panorama más amplio, es necesario mostrar las más recientes estadísticas proporcionadas por el RAN a fin de poder comparar y vislumbrar la dinámica en la tenencia de la tierra en régimen ejidal y comunal en el país. En esa tesitura, el RAN indica que para 2017 el total de ejidos registrados a escala nacional fue de 29 728 núcleos, con una superficie ejidal registrada de 82'408 563.4 hectáreas. Igualmente indica que la superficie ejidal registrada y destinada al asentamiento humano ascendió a 998 110.4, mientras que la inscrita y consignada al uso común lo constituyó un total de 50'676 293.4 hectáreas. Asimismo, muestra que las comunidades registradas en ese mismo año sumaron 2 393, con una superficie comunal registrada de 17'292 166.7 hectáreas, mientras que la superficie comunal registrada como destinada al asentamiento humano y solar urbano delimitado lo constituyen un total de 129 517.5 y 17 111.5 hectáreas, respectivamente (RAN, 2017).

Consideremos ahora que, con la implementación de la legislación en materia de energéticos, y con base al otorgamiento de asignaciones, áreas, campos y bloques determinados por la SENER se crearon las denominadas Ronda 0 y Ronda 1.

La Ronda 0 permite que Petróleos Mexicanos (PEMEX), frente a la apertura a la inversión privada, defina la asignación a su favor de ciertas áreas con recursos de hidrocarburos que le permitan dar continuidad a la exploración y extracción.

La Ronda 1 abrirá a la inversión privada, nacional o extranjera, los recursos de hidrocarburos no considerados en la Ronda 0. En estas licitaciones podrá participar PEMEX sola o en asociación con otras empresas (SENER, 2015).

Según datos proporcionados por la SENER, la Ronda 0 comprende una superficie aproximada de cuatro millones 800 mil hectáreas, distribuidas en 142 municipios de 11 estados entre ellos: Campeche, Chiapas, Coahuila, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. Algunos de ellos son entidades donde PEMEX ha trabajado desde hace años, como Veracruz, Campeche y Tabasco.

Por el momento, se busca destacar solo los proyectos concernientes a la exploración y explotación terrestre de petróleo y gas natural. En ese sentido, algunos datos cartográficos elaborados con base en los mapas proporcionados por la SENER, permiten calcular que dentro de la extensión de la Ronda 0 se encuentran un total de 1 899 núcleos agrarios, que ocupan poco más de un millón 600 mil hectáreas de superficie ejidal o comunal. En tanto que la Ronda 1 afectará aproximadamente a 671 ejidos y comunidades, que ocupan 441 631 hectáreas de pro-

---

<sup>4</sup>Sala de prensa del RAN, 9 de mayo de 2012, declaración realizada por el Director en Jefe del Registro Agrario Nacional, Emilio Cedrún Vázquez, durante la Segunda Sesión del Comité Ejecutivo del Subsistema Nacional de Información Geográfica y del Medio Ambiente.

piedad social, principalmente en Veracruz con 317 mil hectáreas, y Coahuila con 62 mil hectáreas (Cartocrítica, 2014).

Finalmente, teniendo en cuenta que en México los diferentes procesos de reforma agraria permitieron que más de la mitad del territorio nacional se encuentre dentro del régimen de propiedad ejidal y comunal, y que los titulares de dichos derechos sean millones de ejidatarios y comuneros que constituyen –mayoritariamente– el sector campesino mexicano. Se puede apreciar la particular situación del territorio nacional frente al proceso de reestructuración espacial que traerá consigo la implementación de los megaproyectos extractivos de la reforma energética.

De ahí que resulte sumamente significativo analizar el impacto de la reforma energética en la estructura agraria del país, ya que el campo es donde se gesta la actividad que han forjado millones de mexicanos, que trabajan y viven en el medio rural y que han demostrado ser actores sociales trascendentales en la transformación del país.

## COMENTARIOS FINALES


Al finalizar este trabajo se puede señalar que la reforma de 2013 al artículo 27 constitucional crea un contexto totalmente diferente para los afectados con dicha servidumbre de hidrocarburos u ocupación temporal del suelo, ya que jurídicamente la acción de expropiación fue excluida debido a que la tierra se ocupa provisionalmente mientras la actividad exploratoria y extractiva sea redituable para las empresas, que tienen un carácter evidentemente migratorio. De modo que cuando el recurso perseguido se agota, la empresa tiene que moverse a tierras más prósperas con nuevos yacimientos, y dejar atrás las improductivas tierras explotadas.

Especialmente en materia de gas y petróleo, la LH representa un instrumento idóneo para que las grandes corporaciones petroleras tengan acceso a la tierra, territorio y bienes naturales del país, siendo la *servidumbre legal de hidrocarburos o uso u ocupación temporal del suelo* la figura jurídica creada para proteger sus intereses y dejar en segundo plano a sus legítimos propietarios, individuos o colectivos que en muchos casos han mantenido un vínculo físico, espiritual, emocional y cultural de manera milenaria con territorios que serán afectados con tales proyectos energéticos.

Por lo anterior se infiere el profundo impacto que la reforma energética tendrá no solamente sobre la significativa propiedad de los núcleos agrarios (ejidos y comunidades) y, por consecuencia, sobre los campesinos (as) o sujetos agrarios llámense ejidatarios (as) o comuneros (as), y población rural, sino también sobre los dueños en propiedad privada y población en general, ya que debido al *carácter estratégico y de interés público* de las actividades petroleras, no se excluyen de ser afectadas con la ocupación de las servidumbres legales de hidrocarburos.

En suma, se aprecia un procedimiento exprés que a corto plazo y con bajos costos viabilizará la satisfacción de las grandes corporaciones. Es evidente que las adaptaciones legislativas de la reforma en materia de energéticos de 2013 al artículo 27 constitucional, además de modificar la estructura agraria del país, implican, asimismo, modificar los derechos de propiedad de los campesinos y población indígena.

Finalmente, cabe hacer las siguientes consideraciones. Definitivamente en términos jurídico-políticos esta reforma energética constituye un instrumento que marcará un antes y después en la vida constitucional y política de la nación mexicana, ya que por la envergadura de sus efectos se puede entrever que en su ejecución nuevamente se pone a prueba la resistencia y la tenacidad del sector agrario mexicano.

La implementación de la reforma energética representa un nuevo desafío que no solo concierne a los afectados directos con la ejecución de este tipo de megaproyectos, sino a la ciudadanía en general. Nos encontramos en un momento coyuntural en donde la efervescencia social ha generado distintos polos de acción en oposición a la instrumentación de esta reforma, por lo que se hace necesario analizar a profundidad las distintas aristas de esta problemática, ya sea en el ámbito judicial o extrajudicial. El surgimiento de nuevas fórmulas organizativas como medio de resistencia social, demanda realizar una amplia reflexión sobre la situación que hoy se presenta a fin de promover la sinergia y la construcción de acuerdos que permitan cohesionar y encauzar de manera organizada y colectiva la demanda social que surge y prevalece en los nuevos tiempos que corren de la vida nacional. 

## BIBLIOGRAFÍA

- Cartocrítica, 2014. “Hidrocarburos: Ronda Cero y Ronda Uno”, recuperado de: <http://www.cartocritica.org.mx/2014/hidrocarburos-ronda-cero-y-ronda-uno/>
- Castro J., V. 2004. *Garantías y amparo*, edit. Porrúa, México.
- Cedrún V., J. M. E. 2011. “El catastro rural en México”, en *Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria*, año 17, núm. 48, julio-septiembre de 2011, México, pp. 37-47, recuperado de: [http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_48/An%C3%A1lisis/Juan\\_Manuel\\_Emilio\\_El\\_catasro.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_48/An%C3%A1lisis/Juan_Manuel_Emilio_El_catasro.pdf)
- Chávez P., M. 2008. *El Derecho Agrario en México*, 19ª edición, edit. Porrúa, México. *Diario Oficial de la Federación*, edición vespertina. Decreto del 20 de diciembre de 2013, recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013)
- Engels, F. 1979. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, ediciones de cultura popular, edit. Progreso, URSS, 1979.
- Pérez, C., J. C. 2002. *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, edit. Palabra en Vuelo, México.
- Procuraduría Agraria. 2014. *Glosario de términos jurídico-agrarios*, 2014, México, recuperado de: [http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/home\\_store/index/enciclopedia/Terminos\\_Agrarios.pdf](http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/home_store/index/enciclopedia/Terminos_Agrarios.pdf)
- Registro Agrario Nacional, 2014. Padrón e Historial de Núcleos Agrarios, México, recuperado de: <http://phina.ran.gob.mx/phina2/>
- . 2012. Propiedad social, fundamental para el desarrollo de México, Boletín núm. 11, publicado el 9 de mayo de 2012, México, recuperado de: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/saladeprensa/historico/1342-propiedad-social-fundamental-para-eldesarrollo-de-mexico>
- . 2017. Indicadores básicos de la propiedad social. Series estadísticas, México, recuperado de: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/indicadores-basicos-de-la-propiedad-social>
- Robles, B., H. 1997. “Estructura Agraria”, en *Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria*, año 3, núm. 6, pp. 39-45, recuperado de: [http://www.pa.gob.mx/publica/cd\\_estudios/pdf/6.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/cd_estudios/pdf/6.pdf)
- Ruiz, M., M. 1988. *Temas de Derecho Agrario Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Secretaría de Energía. 2015. “Procesos licitatorios, contratos de licencia para extracción de hidrocarburos”, recuperado de: <http://ronda1.gob.mx/103-bloques/>
- . Ronda Cero. Disponible en: [http://base.energia.gob.mx/dgaic/DA/P/SubsecretariaHidrocarburos/RondaCeroMapasAreasOtorgadasPemex/SENER\\_02\\_MapasRondaCero.pdf](http://base.energia.gob.mx/dgaic/DA/P/SubsecretariaHidrocarburos/RondaCeroMapasAreasOtorgadasPemex/SENER_02_MapasRondaCero.pdf)
- Valdivia C., E. 2011. *Modelos de Reforma Agraria en América Latina*, Consorcio CAMAREN, Quito-Ecuador.

## LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2014. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Código Civil Federal. 2013. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2\\_241213.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_241213.pdf)

Ley de Hidrocarburos. 2014. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014)

Reglamento de la Ley de hidrocarburos. 2014. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LHidro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LHidro.pdf)

