

Revista de los

Tribunales Agrarios

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

TERCERA ÉPOCA AÑO I

Octubre - Diciembre (2)

MÉXICO, 2015

No. 73



CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA

"DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ"

ISSN-1665-2568

Magistrado Presidente:

Lic. Luis Ángel López Escutia

Magistradas Numerarias:

Lic. Maribel Concepción Méndez de Lara
Mtra. Odilisa Gutiérrez Mendoza

Magistrada Supernumeraria:

Lic. Carmen Laura López Almaraz

Secretario General de Acuerdos:

Lic. Carlos Alberto Broissin Alvarado

Oficial Mayor:

Profr. Jaime Díaz Morales

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA

"DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ"

Lic. Rodolfo Veloz Bañuelos
Director General

DIRECCIÓN EDITORIAL:

Lic. Iván Moscoso Rodríguez
Lic. Joaquín Nakamura Zítlalapa

DIRECCIÓN DE DISEÑO:

Fernando Muñoz Villarreal

ASISTENTE EJECUTIVO:

Mónica Hernández Martínez

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA

"DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ"

Niza 67, 3er. Piso, Colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06600, México, D.F.

www.tribunalesagrarios.gob.mx ceja@tribunalesagrarios.gob.mx

ÍNDICE

- IMPLICACIONES DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN MATERIA AGRARIA 1
Lic. Claudio Aníbal Vera Constantino
- IMPACTOS DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DE TRIBUNALES AGRARIOS 11
Dr. Aldo Saúl Muñoz López
- COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS ANTE CONTROVERSIAS POR LA TENENCIA DE LA TIERRA CON MOTIVO DE LA VIGENCIA Y APLICACIÓN DE LA REFORMA ENERGÉTICA DE 2013, ESPECÍFICAMENTE DE LA LEY DE HIDROCARBUROS Y DE LA LEY DE ENERGÍA ELÉCTRICA 25
Lic. Agustín Hernández González
- LA TRASCENDENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS EN MATERIA ENERGÉTICA Y DE HIDROCARBUROS 39
Lic. Daniel Magaña Méndez
- PRUEBA DE CORAZÓN DE CONCRETO PARA RESOLVER LOS JUICIOS EN DONDE ES DEMANDADA LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD 43
Lic. María de los Ángeles León Maldonado
- IMPLICACIONES DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN MATERIA AGRARIA 49
Lic. Marcela Gerardina Ramírez Borjón

- REFORMA ENERGÉTICA, NUEVO RETO PARA LOS TRIBUNALES AGRARIOS 53
Lic. María Eugenia Camacho Aranda
- MEDIACIÓN EN MATERIA ENERGÉTICA Y LEY DE HIDROCARBUROS 61
Mtra. Leticia Díaz de León Torres
- EL IMPACTO DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN MATERIA AGRARIA 73
Lic. Rafael Hernández Gómez

Revista de los Tribunales Agrarios. Publicación trimestral Octubre-Diciembre (2) 2015. Número de Certificado de Reserva otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: 04-2005-051712020300-102. Número de Certificado de Licitud de Título: 12260. Número de Certificado de Licitud del Contenido: 8914. ISSN: 1665-2568. Domicilio de la Publicación: Niza 67, 3er. piso, Colonia Juárez, C.P. 06600, México, D.F. Impreso por: Grupo Gráfico Editorial, S.A. de C.V., Calle B No. 8, Parque Industrial Puebla 2000, Puebla, Puebla, C.P. 72225, Distribuidor: Tribunal Superior Agrario en forma gratuita.

El contenido de los ensayos no es responsabilidad de los Tribunales Agrarios, siendo exclusivamente responsables los autores.

DISEÑO DE PORTADA:

Fernando Muñoz Villareal

XI REUNIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

MESA TRES

IMPLICACIONES DE LA REFORMA ENERGÉTICA
EN MATERIA AGRARIA

MODERADORA

MTRA. ODILISA GUTIÉRREZ MENDOZA
MAGISTRADA NUMERARIA DEL T.S.A.

IMPLICACIONES DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN MATERIA AGRARIA

LIC. CLAUDIO ANÍBAL VERA CONSTANTINO*

RESUMEN: Las reformas energéticas en el Estado Mexicano siempre han ido acompañadas de problemas, al tener un escaso conocimiento de las leyes y de los procedimientos previstos por su legislación. De manera implícita, los Tribunales Agrarios, a partir de la reciente Reforma Constitucional en Materia de Energéticos, aparecen en ese escenario, estableciéndose su competencia con respeto a la ocupación previa o afectación superficial de terrenos del régimen ejidal o comunal.

INTRODUCCIÓN

Al abordar el tema de la Reforma Energética es necesario ir a la historia de México, la que ha estado fuertemente marcada por aquella época en que empresas extranjeras saqueaban los recursos energéticos nacionales, dejando al país con muy pocos beneficios comerciales y prohibiendo la organización de los trabajadores en sindicatos. Fue entonces cuando llegó Lázaro Cárdenas, con la expropiación petrolera del 18 de marzo de 1938. En ese momento la Industria Petrolera comenzó a estar a cargo de los mexicanos, con lo cual nació el monopolio petrolero, "**Petróleos Mexicanos**".

La explotación de yacimientos y el descubrimiento de muchos otros durante la crisis de la posguerra, permitió que el país gozara de estabilidad económica y el crecimiento del milagro Mexicano había ocurrido, la riqueza proveniente del petróleo permitió financiar gran parte del presupuesto del Estado.

A corto plazo, todo parecía perfecto; sin embargo, PEMEX, al ser una empresa estatal, quedó rezagada de la innovación que otras empresas petroleras han gozado, y al carecer de inversión privada vio mermado el desarrollo de todo su potencial, por ello

* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 3, con sede en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

era necesaria la modernización de la empresa petrolera nacional, para lograr, por una parte, la sustitución de reservas al 100%, y por otro lado, para invertir en tecnología que permitiera la exploración, la explotación, la refinación y el transporte, entre otras actividades de los hidrocarburos, de manera que su potencial se intensificara.

MARCO JURÍDICO

Con lo anterior, se expide una nueva “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. Esta Ley determina la creación de un órgano corporativo y cuatro organismos subsidiarios, como estructura orgánica bajo lo cual operaba PEMEX. Dichos organismos son PEMEX Exploración y Producción, PEMEX Refinación, PEMEX Gas y Petroquímica Básica y PEMEX Petroquímica.

Posteriormente, y en los últimos años antes de la reforma energética del 18 de diciembre del dos mil trece, 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 Diario Oficial de la Federación, decretos que integraban la reforma energética de ese entonces:

- *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 Petróleos.

- *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 recibiera inversión de la iniciativa privada; pero ello no significaba que PEMEX se estuviere privatizando.

Lo que ha causado pánico y controversia no es sino resultado del escaso conocimiento de las leyes y de los procesos legales previstos por las mismas, que claramente establecen la participación del sector privado como un mero contratista de la paraestatal.

Un ejemplo de esto es la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero, que en su artículo sexto, párrafo primero, estableció claramente que el sector privado puede participar para mejorar las actividades, "Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios" podrían celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestaciones de servicios que lo mejor realización de sus actividades requiere.

En el mismo instrumento se señalaban las limitaciones que tenían estos actores dentro de la industria petroquímica, igual que los mecanismos para llevar a cabo su intervención, de manera que los temores de privatización petrolera desde ese entonces eran infundados, ya que las personas físicas o morales que celebraban contratos con PEMEX eran únicamente proveedores de servicios. Además, el artículo 5° de la Ley de Petróleos Mexicanos, de ese entonces, establecía claramente que a pesar de permitir que se celebrarían contratos con personas físicas o morales, el Estado Mexicano mantendría el control y la propiedad exclusiva sobre los hidrocarburos.

Empero la participación de la iniciativa privada en ese proceso fue lento, en virtud a las exigencias implementadas en los instrumentos jurídicos, lo que obligó a emitirse otras reformas, como la del 4 de septiembre de 2009 y la del 22 del mes y año antes

citado, publicándose en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos y el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

La trascendencia de la publicación de este reglamento recayó en la posibilidad de celebrar contratos que otorgaba mejores resultados, mediante la incorporación de tecnologías de punta, mejores eficacias y menores costos, entre otras.

Todo transcurrió hasta que llegó la reforma a los artículo 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 18 de diciembre del 2013, en donde 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.

Estableciéndose en el artículo 25, que el Gobierno Federal mantendría la propiedad y el control sobre las organizaciones y empresas productivas del Estado que en su caso ese establezcan.

En el artículo 27, se establece que el Dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos del que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, solo podrán realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

Con respecto al Sistema Eléctrico Nacional, el control corresponde exclusivamente a la Nación, la planeación, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en esta actividad no se otorgarán concesiones, sin perjuicio que el estado puede celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las

leyes, mismo que determinaran la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

Precisando que tratándose de petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptibles y no se otorgarán concesiones.

Ahora, con el propósito de que el Estado Mexicano obtenga ingresos, que contribuyan al desarrollo a largo plazo, se establece en este artículo que se llevarán a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones o contratos por empresas productivas del Estado las que podrán contratar con particulares.

El Artículo Octavo Transitorio dice:

“Derivado de su carácter estratégico, las actividades de exploración y extracción del petróleo y 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 proveerá 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 respetiva”.

En cumplimiento al referido Decreto, en el Diario Oficial de la Federación del 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.

COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

En el Capítulo IV y Capítulo VIII, de las citadas Leyes reglamentarias, prevén 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.

En los mismos Capítulos de ambas Leyes Reglamentarias, se establece que al involucrarse terrenos, bienes o derechos sujetos a los regímenes previstos en la Ley Agraria, es decir, ejidos, ejidatarios, comunidades o comuneros, podrán solicitar la asesoría , y en su caso, la representación de la Procuraduría Agraria en las negociaciones referidas.

Para tales negociaciones, es decir, 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 Ley Agraria, 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; es aquí cuando aparece en el escenario de esta novedosa "Reforma Energética", los Tribunales Agrarios. En el "Foro sobre las Implicaciones de la Reforma Energética en Materia Agraria", que se llevó a

cabo en el Auditorio "18 de marzo", del Instituto del Petróleo, en la Ciudad de México, los días 9 y 10 de abril del dos mil quince, sobre este punto no quedó claro, con respecto si era una Jurisdicción Voluntaria o una controversia agraria, la vía por la cual ocurrirán a los Tribunales Unitarios Agrarios, para someter al conocimiento y validación de los acuerdos alcanzados por las partes y en caso, darles el carácter de cosa juzgada.

No obstante que las citadas Leyes Reglamentarias en materia de energía, establecen la competencia de este órgano jurisdiccional para conocer con respecto a la validación de los acuerdos suscritos por las partes, el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, dice: *"Los tribunales unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo..."*; la última fracción (XIV), de este artículo, enuncia de una manera genérica la competencia que la ley les atribuya, al aducir: *"De los demás asuntos que determinen las leyes"*, dejando con ello el legislador, en la citada fracción, la posibilidad de englobar, no sólo lo que establece el primer párrafo del artículo 2 de la Ley Agraria, dice: *"En lo no previsto en esta ley, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal..."*, sino también, lo que establecen los capítulos IV y VIII, de las citadas Leyes reglamentarias en materia de energía.

Al ser instancia los Tribunales Unitario Agrarios, con respecto a la validación de los acuerdos alcanzados por las partes y darle el carácter de cosa juzgada, es obvio que este órgano jurisdiccional cumpla con las formalidades exigidas por las leyes reglamentarias en materia de energía, legislación agraria y demás disposiciones aplicables.

Emitida la resolución, se mandará a publicar un extracto del acuerdo alcanzado a costa del asignatario o contratista en un periódico de circulación local y, en su caso, en los lugares más visibles del ejido respectivo. Transcurrido quince días, siguientes a la publicación, esa resolución tendrá carácter de sentencia, siempre y cuando no se tenga la existencia de un juicio pendiente en que se involucre los terrenos, bienes o derechos objeto de la resolución. Contra esa resolución sólo procederá el juicio de amparo.

De no darse el acuerdo de voluntades por las partes dentro los 180 días naturales, contados a partir de la recepción del escrito que haya dirigido el contratista o asignatario al ejidatario, comunero o ejido o comunidad, en su calidad de propietario o titular del bien o derecho de que se trate, de su interés de usar, gozar y afectar, deberá promover juicio contencioso ante el Tribunal Unitario Agrario competente, para la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburo o la servidumbre legal sobre el derecho de tránsito de personas, transporte, conducción y almacenamiento de materiales para la construcción, vehículos, maquinaria y bienes de todo tipo; el de construcción, instalación o mantenimiento de la infraestructura o realización de obras y trabajos necesarios para el adecuado desarrollo, operación y vigilancia de las actividades de la industria eléctrica.

CONCLUSIONES

Con lo anterior, queda establecido que 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.

El tema de “Implicaciones de la Reforma Energética en Materia Agraria”, el cual si bien para los Tribunales Agrarios es novedoso el que una Ley Reglamentaria a la Reforma a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía, prevea su competencia, en los casos citados en párrafos que anteceden, con respecto al uso y ocupación de superficie social, para el suscrito no considero que existan implicaciones sobre la aplicación de las referidas Leyes Reglamentarias en materia de energía con la Ley Agraria, en la medida de que, si bien se trata de una nueva modalidad, el que la competencia para este órgano Jurisdiccional lo sea para convalidar acuerdos o constitución de servidumbre legal, lo que no implicará situaciones complicadas, al ser claras y precisas, de existir, éstas sobre la marcha podrán resolverse, ya que los Tribunales Unitarios Agrarios, dada su

experiencia por los años transcurridos, podrá dar solución de acuerdo a sus atribuciones conferidas.

BIBLIOGRAFÍAS

- AGENDA AGRARIA; EDITORIAL ISEF; Avenida del Taller número 82 P.A., colonia Transito, delegación Cuauhtémoc, C.P. 06820. México D. F. –LEY, AGRARIA/DISPOSICIONES PRELIMINARES, LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS página 1 y 6.
- Diario Oficial de la Federación, publicado el 28 de Noviembre de 2008.
- Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.- Publicado en el Diario Oficial de Federación del 4 de Septiembre de 2009.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.-.
- Marco legal de la Reforma Energética; Dirección General de Estudios y Publicaciones Procuraduría Agraria; Cinco de mayo número 19 6° piso, Col. Centro, C.P. 06000, Delegación, Cuauhtémoc, México, D. F. año de edición: mes de enero de 2015. Página 16.

IMPACTOS DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DE TRIBUNALES AGRARIOS

DR. ALDO SAÚL MUÑOZ LÓPEZ*

REFORMAS A LA LEY AGRARIA ARTÍCULOS QUE SE PROPONEN REFORMAR 81, 82 Y 104

INTRODUCCIÓN

El 20 de diciembre de 2013, en el Diario Oficial de la Federación, se publicaron reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Derivado de lo anterior se aprobaron una serie de leyes reglamentarias,¹ y se modificaron otras,² que de alguna manera impactan en el sistema jurídico mexicano.

Para los fines de este trabajo, se destaca el caso de la Ley de Hidrocarburos.³ Esta ley es reglamentaria de los artículos 25, párrafo IV; 27, párrafo VII;⁴ y 28, párrafo IV, de la Constitución General de la República.

* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 56, con sede en Tepic, Nayarit.

¹ Ley de Hidrocarburos, Ley de la Industria Eléctrica, Ley de la Energía Geotérmica, Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

² Ley Minera, Ley de Inversión de Extranjera, entre otras.

³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de agosto de 2014.

⁴ 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

Su vinculación con la materia agraria está a partir de la Exploración y Extracción de hidrocarburos en tierras ejidales o comunales, a través de figuras jurídicas como Asignaciones, Autorizaciones, Contratos o Permisos.

Los sujetos activos de esta actividad, en la citada ley, son: Asignatarios, Contratistas y Permissionarios.

Los sujetos pasivos son: ejidos y comunidades (colectivos), ejidatarios, comuneros y poseedores de terrenos ejidales o comunales (particulares).

El marco institucional lo encabeza la Secretaría de Energía, la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, Petróleos Mexicanos, el Instituto de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales, la Comisión Federal de Competencia, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Procuraduría Agraria y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, entre otros.

LA LEY DE HIDROCARBUROS Y LA CUESTIÓN AGRARIA

El artículo 100 prevé que la contraprestación, los términos y las condiciones para el uso, goce o afectación de terrenos necesarios para realizar las actividades de Explotación 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.

ración y Extracción de hidrocarburos, serán negociados y acordados entre los propietarios o titulares de terrenos ejidales y comunales y los Asignatarios o Contratistas.

El entendimiento a dicho precepto arroja que el pago por los contratos de uso y ocupación superficial de terrenos ejidales se negociará y acordará entre los ejidos y comunidades, o bien entre ejidatarios o comuneros, con los titulares de esos contratos otorgados por las autoridades competentes, ya sea en la modalidad de Asignatario o Contratista.

Comentario especial merece el caso de las comunidades indígenas, según se advierte en el segundo párrafo del citado precepto legal.⁵

También es importante tomar en cuenta que, en términos del artículo 101 de la citada ley, la negociación y acuerdos en la concreción de tales contratos deberá realizarse de manera transparente y sujetarse a determinadas reglas:

- La primera de ellas es que el Asignatario o Contratista deberá expresar por escrito al propietario o titular del terreno, su interés de usar, gozar, afectar o, en su caso, adquirir tales terrenos.
- La segunda es que el Asignatario o Contratista, deberá describir y mostrar el proyecto que planea desarrollar al amparo de la asignación o contrato para la Exploración y Extracción; incluso aclarar las dudas que el propietario y titular del terreno tenga, de manera que entienda los alcances del proyecto, así como las posibles consecuencias y afectaciones que se podrían generar por su ejecución y, en su caso, los beneficios que representa.
- Será la Secretaría de Energía, con la opinión de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, quien establezca los lineamientos y los modelos

⁵ Llama la atención que en la discusión y aprobación de la Ley de Hidrocarburos, los Poderes Legislativo y Ejecutivo, no mencionaron el Protocolo para la Implementación de Consultas a Pueblos y Comunidades Indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por el Pleno de la Asamblea del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en sesión ordinaria de febrero de 2013. Como tampoco se hizo referencia a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en la Ciudad de Nueva York, el 13 de septiembre de 2013, aunque en el Reglamento de Hidrocarburos, sí.

de esos contratos,⁶ en los cuales, además de especificarse los derechos y obligaciones de las partes, también deberá de contener posibles mecanismos de solución de controversias.⁷

Merece subrayar que el artículo 102 de la citada ley, indica que cuando estén involucrados terrenos, bienes o derechos sujetos a la Ley Agraria, además de observar las disposiciones de dicho ordenamiento, se deberá observar lo siguiente:

- ✓ El ejido, los ejidatarios, comunidades o comuneros, podrán solicitar la asesoría y, en su caso, representación de la Procuraduría Agraria en las negociaciones a que se refiere la citada ley.
- ✓ Para la autorización de uso, goce o afectación y demás actos de disposición de bienes o derechos agrarios, se deberá contar con la autorización de la asamblea ejidal o comunal; o en su defecto de ejidatarios o comuneros.
- ✓ Será el Instituto Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales, el encargado de establecer y actualizar tabuladores sobre los valores promedios de las tierras, con el propósito de que las negociaciones para la firma de contratos de uso y ocupación superficial, se realicen conforme a derecho.
- ✓ Corresponde al Asignatario o al Contratista presentar a su solicitud de contrato esos tabuladores.

Resulta positivo advertir que en el artículo 104 de la citada ley, se prevé que los **avalúos de bienes agrarios**, no sólo podrán ser emitidos por el referido Instituto, sino también por instituciones de crédito, corredores públicos o profesionistas con posgrado en valuación, siempre que formen parte del padrón que se establezca en el Reglamento de dicha ley.

También es plausible que la ley establezca que el **avalúo de los bienes agrarios nunca será inferior al valor comercial**.

⁶ La Secretaría de Economía, recientemente publicó lo que denomina Guía de Ocupación Superficial. En ese trabajo se puntualizaron razones por las que se generan conflictos entre las empresas mineras y las comunidades, entre las que destacan que las comunidades tienen una cultura paternalista, pues esperan que el Gobierno o la empresa en la zona resuelvan sus problemas y que las ONG's proporcionan información inadecuada sobre el control de los problemas ambientales y de tenencia de la tierra, entre otras.

⁷ Tales mecanismos pueden ser la mediación, el arbitraje, la conciliación o el juicio agrario.

En este tópico es de subrayar la necesidad no sólo de tomar en cuenta que el avalúo sea comercial, sino su correspondiente actualización, como lo sostuvo la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente jurisprudencia:

Época: Novena Época

Registro: 162276

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXXIII, Abril de 2011

Materia(s): Administrativa

Tesis: 2a./J. 47/2011

Página: 591

SERVIDUMBRE LEGAL DE PASO SOBRE TERRENOS EJIDALES PARA LA INSTALACIÓN DE POSTES Y CABLEADO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. LA INDEMNIZACIÓN RESPECTIVA DEBE CALCULARSE CONFORME AL VALOR COMERCIAL DEL INMUEBLE AFECTADO AL CONSTITUIRSE AQUÉLLA, MÁS SU CORRESPONDIENTE ACTUALIZACIÓN. *El artículo 1070 del Código Civil Federal señala que las servidumbres establecidas para la utilidad pública se regirán por las leyes y reglamentos especiales y, en su defecto, por las disposiciones del Título Sexto del propio Código, que regula ese derecho real; por su parte, el artículo 23 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica prevé que la constitución de servidumbres para la instalación de postes y cableado de energía eléctrica se ajustará a las disposiciones del referido Código; y finalmente, como la Ley Agraria no establece regulación alguna para las servidumbres con ese destino, es evidente que para ellas cobra aplicación la normativa de la codificación civil federal. Por tanto, al tratarse de un gravamen real impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño, en términos del artículo 1057 del referido Código, la indemnización sólo debe comprender el valor comercial de la superficie afectada, determinado por peritos, teniendo en cuenta los precios de plaza y los frutos que, en su caso, produjere o fuere capaz de producir el inmueble en el momento en que materialmente se constituyó la servidumbre, en términos del supletorio artículo 155 del Código Federal de Procedimientos Civiles, más la correspondiente actualización a la fecha en que se condene a su pago, cuya cuantificación corresponde hacer en el incidente de liquidación de sentencia respectivo, a fin de que la indemnización refleje el valor presente.*

IMPACTOS SOCIALES DE LA LEY DE HIDROCARBUROS EN EL CAMPO MEXICANO

Al respecto, algunos académicos opinan:

“La exploración y extracción de los energéticos, materia de esta reforma constitucional, se desarrollará con proyectos que implican el montaje de grandes infraestructuras, como se advierte de la explotación minera, o de las mismas actividades que actualmente realiza Pemex, situación que generará grandes transformaciones sociales y especiales en los sitios sobre los que se instalarán dichos proyectos de infraestructura, y ello puede desatar procesos radicales de transformación, que suponen profundas y vertiginosas configuraciones de las relaciones sociales y especiales”.⁸ (Sic). “En principio, la más evidente son los desalojos de personas que viven en los espacios físicos que serán ocupados; estos proyectos pueden exigir el desplazamiento de algunas, muchas o todas las personas habitantes de esos lugares, pudiendo generar graves violaciones a los Derechos Humanos, como son a una vivienda adecuada, a la alimentación, al agua, a la salud, a la educación, al trabajo, a la seguridad de la persona, a la seguridad del hogar, a la libertad de tratos crueles, inhumanos y degradantes y a la libertad de la circulación; estas circunstancias generan desigualdad, conflictos sociales y segregación que invariablemente afectan a los sectores de la sociedad más pobre, más vulnerable social y económicamente y a los marginados, especialmente mujeres, niños y pueblos indígenas”.⁹ (Sic).

La especialista en materia ambiental, Verónica González Mondragón, considera que:

“Con esta reforma energética, resulta claro que el modelo de desarrollo económico de nuestro país sigue dependiendo totalmente de los combustibles fósiles, como son los hidrocarburos, por lo que del análisis realizado se advierte que prevalece la utilidad pública de las actividades que realizarán del sector energético, llámese hidrocarburos, geotermia, o eléctrico, así como de la minería, sobre la propiedad privada, ya sea individual, colectiva y ejidal, en ese sentido, el alcance de la ocupación temporal o

⁸ Cfr. Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Emanuelli, María Silvia, Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con Proyectos de Desarrollo e Infraestructura, México, 2014, p. 14.

⁹ Idem

servidumbre legal, sigue teniendo los mismos efectos que una expropiación, ya que restringe su derecho de propiedad y no hay opción de negarse.”

“Asimismo y derivado de esta situación se advierten posibles impactos sociales, ya que los proyectos de infraestructura que se instalaran en los diferentes lugares del país donde se planean realizar las actividades del sector hidrocarburos, traerá incluso migrar a habitantes de diferentes poblaciones, provocando con ello conflictos sociales.”

“Ahora bien, por lo que hace a los impactos ambientales aunque la Ley de Hidrocarburos señala que no se otorgaran asignaciones en Áreas Naturales Protegidas, no ocurre lo mismo con la Ley Minera o la Ley de la Industria Eléctrica; no obstante que no solo se existen sitios como las ANP's, sino que también están los sitios RAMSAR,¹⁰ los cuales no son mencionados nunca en la citada reforma energética.”

“Y por lo que hace a la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, es de señalar que del decreto de creación, como de su Ley, se desprende que jugará un papel muy importante, tanto en la gestión ambiental, como en la vigilancia del cumplimiento de la misma normativa ambiental para el sector de hidrocarburos, no obstante que hasta el día de hoy aún no cuenta con toda la infraestructura necesaria, y es necesario y urgente y empiece a emitir los diversos lineamientos y criterios sobre los que operarán los proyectos de infraestructura en donde impere siempre el principio de precaución”.¹¹

LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DE TRIBUNALES AGRARIOS

En el artículo 105 de la citada ley, el legislador aprobó que el acuerdo (contrato de uso y ocupación superficial de terrenos agrarios) que alcancen 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.

¹⁰ Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, conocida en forma abreviada como Convenio de Ramsar, que entró en vigor el 21 de diciembre de 1975. México se adhirió a dicho convenio.

¹¹ González Mondragón, Verónica, Posibles afectaciones sociales y ambientales, derivadas de las últimas reformas constitucionales en materia energética, tesis que sustentó el 3 de junio de 2015, para optar por el grado de especialista en derecho ambiental, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Para el logro de lo anterior, el Tribunal Unitario Agrario procederá a:

- Verificar si se cumplieron las formalidades exigidas en la Ley de Hidrocarburos, en la Ley Agraria y demás disposiciones aplicables.
- Ordenar la publicación de un extracto del acuerdo alcanzado, a costa del Asignatario o Contratista, en un periódico de circulación local y, en su caso, en los lugares más visibles en el ejido respectivo.
- El tribunal agrario, emitirá su resolución, siempre que no tenga conocimiento de la existencia de un juicio pendiente en el que se involucren los terrenos, bienes o derechos objeto del citado contrato.
- En contra de la resolución emitida por el tribunal agrario, sólo procederá el juicio de amparo, según se lee en el último párrafo del citado artículo 105.

Pues bien, una vez suscrito el contrato de uso y ocupación superficial de terrenos ejidales o comunales, el Asignatario o Contratista, lo deberá presentar ante el Tribunal Unitario Agrario cuya competencia por razón del territorio se determinará con base en la ubicación del terreno objeto del contrato.

La finalidad de ello es que el tribunal lo valide y lo eleve a la categoría de sentencia con la autoridad de cosa juzgada.

Esto es un aspecto que ya ha generado comentarios en pro y en contra.

Para empezar, de conformidad con el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, el contrato que ahí menciona se suscribirá por las partes antes de iniciar el procedimiento judicial.

Lo anterior no es acorde con lo que prevé el artículo 185, fracción VI, de la Ley Agraria, en el sentido de que el tribunal exhortará a las partes a una composición amigable. Si se lograra la avenencia, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el que una vez calificado y, en su caso, aprobado por el tribunal, tendrá el carácter de sentencia.

Aquí cabe la siguiente pregunta:

¿De acuerdo con lo que actualmente prevé el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, será competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios validar un contrato que las partes suscriben fuera (antes) de procedimiento?

Si la respuesta es en sentido afirmativo, entonces el tribunal deberá cumplir las formalidades que aluden la Ley de Hidrocarburos y la Ley Agraria, entre otras.

Pero si la respuesta es negativa, entonces será necesario modificar el precepto legal antes invocado, para establecer expresamente la competencia de Tribunales Unitarios Agrarios en ese sentido.

De alguna manera, el personal jurisdiccional de tribunales agrarios tendrá que capacitarse y actualizarse en temas vinculados con la aplicación de la Ley de Hidrocarburos, entre otras, al igual que el de la Procuraduría Agraria.

Durante el proceso legislativo no se aprovechó la oportunidad de reformar la Ley Orgánica de Tribunales Agrarios para que se ampliara la competencia material del Tribunal Superior Agrario, de manera que a través del recurso de revisión, analizara si la sentencia que en estos casos dictaran los Tribunales Unitarios Agrarios se apegó o no al principio de legalidad, ya que en el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, el legislador estableció que contra la resolución emitida por el Tribunal Unitario Agrario sólo procederá el juicio de amparo.

Me parece, que en este caso se debe ampliar la competencia del Tribunal Superior Agrario, para que la sentencia dictada por el Tribunal Unitario Agrario, se analice a través del recurso de revisión y, posteriormente, por medio del amparo, ya sea directo o indirecto, todo dependería del sentido de lo resuelto por el tribunal de alzada.

Así lo estimo tomando en cuenta la importancia, no sólo para los núcleos agrarios, sino para el aprovechamiento de los recursos naturales, y su trascendencia en el ámbito nacional e internacional.

Por ello, desde este modesto ensayo se propone modificar los artículos 9 y 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, para que de manera expresa se establezca la competencia por materia y territorio de los Tribunales Unitarios Agrarios para sustanciar y resolver este tipo de asuntos en primera instancia, y del Tribunal Superior

Agrario para que los atienda en revisión, en segunda instancia.

Por congruencia académica y jurisdiccional, debo comentar que ante Tribunales Unitarios Agrarios, empresas mineras y ejidos ya someten, para su validación, contratos de ocupación temporal de tierras con proyectos de exploración o explotación minera.¹²

En relación con esta temática, con motivo de mi comparecencia ante las Comisiones Unidas de Reforma Agraria y Justicia del Senado de la República, la senadora Dolores Padierna, expuso:¹³

“Bienvenido magistrado Aldo Saúl; yo le quiero hacer dos preguntas: en primer lugar, estará usted enterado de las modificaciones recientes que hubo al 25, 27 y 28 constitucionales, en el octavo transitorio de la reforma energética, prácticamente se cambia la propiedad y se permite la figura de expropiación, que en la ley secundaria se le denominó ocupación temporal, pero tanto la Constitución, como la ley están permitiendo lo que nosotros le hemos llamado despojo de la tierra a sus actuales propietarios. Nos preocupa la gente más indefensa, los pequeños comuneros, los ejidatarios, los indígenas, una serie de sectores que, por cierto, usted en su disertación ha mencionado y yo lo escuche con mucha atención y gratamente.

El tema aquí es que le llaman ocupación temporal, pensando en que en algún día se les pueda regresar, aun en esa hipótesis de podérselas regresar, las actividades de exploración y extracción de petróleo pues son depredadoras, devastadoras, altamente contaminantes, si acaso pudieran recuperar su propiedad pues ya no servirá para la producción.

La pregunta es ¿cómo poder garantizar la propiedad ejidal ante estas circunstancias?, sé que ahora ustedes van a tener más trabajo y por miles se estarán presentando ante ustedes; me interesa mucho esta comparecencia por lo mismo porque el Tribunal Agrario es el único que se está reconociendo en la intermediación entre las gran-

¹² Cfr. Expediente 272/2015, radicado en el Tribunal Unitario Agrario Distrito 39, en Mazatlán, Sinaloa, correspondiente al poblado “La Tuna o la Tuna del Yauco”, municipio de Rosario, Sinaloa. Expediente 685/2015, también radicado en el mismo tribunal, correspondiente al poblado “La Tasajera”, municipio de Cosalá, Sinaloa.

¹³ Fue el 10 de septiembre de 2014 en la Cámara de Senadores.

des transnacionales petroleras con los humildes indígenas, a quienes por cierto la ley considera en igualdad de condiciones como si tuvieran el mismo derecho de picaporte de negociación, de dinero, etcétera.

Me preocupa sinceramente el Tribunal Agrario y, por eso, mi pregunta va enfocada a esto; yo quisiera preguntarle, pues ante las circunstancias de falta de recursos que usted acaba de comentar, el que no tienen personal suficiente para atender ni siquiera el trabajo normal, lo que ha venido comentando, ahora que se va a multiplicar el trabajo derivado de la reforma energética, ¿qué ha pensado hacer en caso de ser ratificado por el Senado?"

Mi respuesta fue:

"Les comentaba en mi disertación inicial, la base empírica de mi tesis doctoral, que tiene que ver con la inversión extranjera directa en la minería en Sonora; tiene un caso, ustedes la pueden consultar en la Tesiteca de la BUAP. Allá un ejido, efectivamente... del municipio de Sahuaripa, suscribió un contrato de ocupación temporal de tierras con una empresa minera, que se llama Minas de Oro Nacional que es filial de National Gold Corporation, de capitales canadienses. El asunto yo lo sentencié en Hermosillo, y desde luego que levantó comentarios, ahí la empresa fue condenada por el Tribunal Agrario a pagarle a los ejidatarios lo que había acordado en un convenio de ocupación temporal para trabajos de exploración minera, previo título de concesión otorgado. Ese asunto no es el único que está en Sonora, hay muchísimos casos de ejidos y comunidades que son superficiarios para los efectos de la Ley Minera y su Reglamento.

Recordemos que conforme el artículo 9 de la Ley Agraria el ejido es el propietario de las tierras. Sí, nada más que hay que tener claro que es propietario únicamente de la capa arable, que comprende 50 centímetros de profundidad, y hacia abajo los recursos minerales son propiedad de la nación, y por eso la Secretaría de Economía, a través de la Dirección General de Minas otorga títulos de concesión para trabajos de exploración o explotación minera, según sea el caso.

¿Cómo garantizarle a los campesinos, a nuestros indígenas la propiedad de la tierra? Señora Senadora, me parece que Tribunales Agrarios no es un mero aplicador de la

ley, como se nos quiere ver, tenemos que hacer realmente una aplicación con justificación de la ley, de la jurisprudencia y de los tratados internacionales.

Aquí un papel fundamental debe jugar la Procuraduría Agraria, porque si ustedes leen con cuidado los artículos 134 al 136 de la Ley Agraria encontrarán cuáles son las atribuciones que tiene la Procuraduría, fundamentalmente la de representar y garantizar la defensa de todos los sujetos agrarios.

Nosotros en Tribunales Agrarios tenemos la facultad, fíjense bien, no es una facultad discrecional, es un deber, ya nos dijo la Suprema Corte a Jurisprudencia, la facultad de ampliar o perfeccionar los medios de prueba para allegarnos de conocimientos y resolver los casos con justicia, es el artículo 186, segundo párrafo, vinculado el 189.

Nosotros aquí tenemos que ser vigilantes y garantes de que el sujeto agrario esté realmente representado, ¿por qué? porque a Tribunales Agrarios quieren llegar como litigantes, como defensores de campesinos, personas que, con todo respeto lo digo, no son licenciados en Derecho, y no les garantizan a los sujetos agrarios una real defensa.

¿Qué tenemos que hacer como magistrados? Ser vigilantes precisamente de esos principios de defensa material, tenemos que cumplir con la intermediación procesal, tenemos que ir a la audiencia y ver al campesino cómo viene, ver al indígena, ver quién es su asesor, ver qué papeles tiene el expediente, si está mal integrado hay que allegarnos de los medios de prueba necesarios para resolver. De esa manera tenemos que garantizarle a los núcleos agrarios y a los sujetos, ese derecho humano a la posesión y usufructo de sus recursos, de sus terrenos.

Pero no podemos actuar solos, tenemos que invitar y llamar a la colaboración a la Procuraduría Agraria, y también a las organizaciones campesinas en donde, dicho sea de paso, están muy cargadas de ideología, pero les faltan buenos asesores jurídicos que real y efectivamente defiendan al campesino”.¹⁴

¹⁴ Lo anterior se puede consultar en el dictamen que el H. Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el 2 de diciembre de 2014, fecha en la cual el suscrito fue ratificado como magistrado numerario de Tribunales Agrarios.

Como se advierte, la llegada al escenario jurídico de la Ley de Hidrocarburos, y de otras disposiciones, con motivo de la Reforma Constitucional en materia Energética, genera nuevos retos y desafíos para los tribunales agrarios; de ahí la necesidad de la actualización en estos temas dada su importancia, pensando siempre en el papel que juegan estos órganos jurisdiccionales como garantes del control de legalidad de actos en los que interviene la clase campesina mexicana, para con ello hacer cierto y eficaz lo establecido en los artículos 17 y 27, fracción XIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

FUENTES DE INFORMACIÓN Y CONSULTA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Convenio de Ramsar.
3. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
4. Dictamen aprobado por el H. Pleno de la Cámara de Senadores, el 2 de diciembre de 2014.
5. Expediente 272/2015, radicado en el Tribunal Unitario Agrario Distrito 39, con sede en Mazatlán, Sinaloa.
6. González Mondragón, Verónica, Posibles efectos sociales y ambientales, derivados de las últimas reformas constitucionales en materia energética, tesis para optar por el grado de especialista en derecho ambiental, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, junio 2014.
7. Guía de ocupación superficial, aprobada por la Secretaría de Economía.
8. Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Emanuelli, María Silvia, Protocolo de actuación para quienes impartan Justicia en casos relacionados con Proyectos de Desarrollo e Infraestructura, México 2014.
9. Ley Agraria.
10. Ley de Hidrocarburos.
11. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
12. Protocolo para la implementación de consultas a Pueblos y Comunidades Indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

**COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS ANTE
CONTROVERSIAS POR LA TENENCIA DE LA TIERRA
CON MOTIVO DE LA VIGENCIA Y APLICACIÓN DE LA REFORMA
ENERGÉTICA DE 2013, ESPECÍFICAMENTE DE LA LEY
DE HIDROCARBUROS Y DE LA LEY DE ENERGÍA ELÉCTRICA**

LIC. AGUSTÍN HERNÁNDEZ GONZÁLEZ*

Desde la gran reforma constitucional de 1992 al Artículo 27 de nuestra Carta Magna no se había producido ninguna otra que tan dramáticamente viniera a modificar de fondo y de forma paradigmas y estructuras otrora inamovibles, hasta la energética del 2013. Signo de los tiempos, sí, pero también de la necesidad de estar al alba frente a los grandes retos y desafíos que implica el satisfacer las necesidades y aspiraciones del pueblo mexicano, para fin de establecer los principios y mecanismos que habrán de procurarlo, sin por ello poner en riesgo o quebrantar el sustento moral, cultural, filosófico, jurídico, político y social de nuestra nación.

Interpretaciones y puntos de vista caben muchos respecto a la histórica decisión que se debió tomar para dar este paso, así como respecto de los contenidos de dicha reforma, en pro y en contra. Era inevitable que surgiera una intensa controversia al respecto dado que tal iniciativa tocó aspectos que involucran al patrimonio nacional, por un lado, pero también cuestiones ideológicas, filosóficas y políticas sustanciales en el devenir del México post revolucionario, luego de una lucha en 1910 por la reafirmación de la propiedad del pueblo sobre los recursos naturales de nuestro territorio y la manera de explotarlos y administrarlos para bien de los mexicanos.

En aquellos años, México era un país con 16 millones de habitantes. Sus recursos y extensión territorial lo hacían aparecer como el conocido cuerno de la abundancia y en efecto lo era. Sin embargo, mucha de su riqueza se encontraba y se encuentra lejos de ser alcanzada de manera sencilla y fácil, sino que se ha requerido de esfuerzo y recursos económicos cada vez mayores para ser aprovechados en toda su magnitud. Más aún cuando hoy la población ha crecido, 100 años después, poco más de 9

* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 53, con sede en Zapotlán el Grande, Jalisco.

veces hasta integrar 123 millones de mexicanos, cuya demanda y derecho por satisfacer sus necesidades y aspiraciones no pueden ser provistas mediante esquemas económicos, ni jurídicos que se han visto rebasados por esta realidad, así como tampoco puede nuestro país aprovechar las ventajas de un mundo globalizado ni menos hacerle frente a sus desventajas, sino que deben tomarse las medidas y decisiones que a pesar de todos los riesgos, permitan valerse de nuestros recursos naturales en bien de nuestro pueblo sin por ello ver amenazado su patrimonio ni su propiedad sobre los mismos, sino al contrario, estableciendo un cuerpo normativo sustentado en estos principios, pero capaz de contener los cambios que estos tiempos exigen a fin de lograr la superación y el bienestar de los mexicanos.

Es en ese marco que desde mi perspectiva ha surgido la reforma de 2013 al artículo 27 Constitucional, misma que sin lugar a dudas traerá o ya lo hizo implicaciones de todo orden para nuestro país e incluso para el entorno internacional. Obviamente una de ellas y acaso de las más significativas lo será en materia agraria, pues muchos de los yacimientos y recursos tanto petroleros como mineros o gas, se encuentran en tierras que son propiedad de núcleos de población ejidal o comunal, cuyos derechos de propiedad no deberían ser ignorados o atropellados cuando se realicen exploraciones y/o explotaciones de carácter energético, ni tampoco la posible afectación que ello pudiera acarrear tanto en su capacidad de explotación agrícola, ganadera o forestal, como del medio ambiente y, por supuesto en los derechos humanos de ejidatarios o comuneros, ni de los trabajadores del campo mexicanos, todo lo cual merece, desde mi punto de vista, ser considerado de modo tan enfático como el interés que puede generar la exploración y producción de recursos energéticos, éstos también de la mayor importancia.

En ese contexto, cobra especial relevancia el armonizar el contenido de la reforma constitucional de 1992 al artículo 27, con el de la de 2013, en el aspecto fundamental del respeto a los derechos agrarios de los núcleos de población, con la explotación de los recursos naturales que en sus tierras y en el subsuelo de ellas habrán de llevar a cabo tanto empresas públicas como privadas a fin de extraer y aprovechar estos recursos en beneficio de todos, pero sin alterar ni afectar el entorno ambiental en cada región del país, ni menos los derechos humanos ni agrarios de sus propietarios. Por otro lado, observar que en todo momento rija el principio total del artículo 27 en cues-

ción, relativo a la propiedad originaria de la nación sobre nuestro territorio y sobre sus recursos. Se trata de aspectos sustanciales para la vida nacional, unos y otros, pues de una parte se hace indispensable encontrar o construir alternativas jurídicas, políticas, financieras y económicas que permitan el mejor aprovechamiento de nuestros recursos naturales para bien del pueblo, pero de otra, sin que ello implique pérdida de patrimonio o de soberanía nacional sobre dichos recursos, ni tampoco atropello o menosprecio de los derechos de los ejidatarios o comuneros sobre sus tierras, ni daño ambiental que trastoque su bienestar y limpieza de aire, del agua y del entorno. Lograr el equilibrio entre uno y otro extremos, entre una y otra necesidad, exigirá, primero por parte del gobierno, pero también de los gobernados, un esfuerzo adicional por alcanzar mejores niveles de educación y de cultura para comprender el problema y así estar en condiciones de superarlo armónica y exitosamente, pero también exigirá obviamente por parte de la autoridad jurisdiccional que se encargue de conocer y de atender las controversias que de ello se deriven, un conocimiento profundo de la nueva legislación en la materia, desde la reforma misma, pero también de aplicar esta normatividad a partir de esa filosofía social que nuestra Carta Magna contiene, a fin de efectuar un análisis hermenéutico completo a partir de esos principios, sin los cuales carecería de sentido toda resolución que al respecto sea dictada.

En esas condiciones y tomando en cuenta lo establecido por la Fracción XIX del Artículo 27 Constitucional, la que confiere a los Tribunales Agrarios la jurisdicción especializada de que están facultados, considero que desde ahí está más que justificada y sustentada la competencia que en estas materias estaría reservada en favor de nuestros órganos jurisdiccionales, cuando la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos del petróleo, minas, gas y obtención de energía eléctrica, traigan controversias derivadas de la utilización para ello de predios o terrenos que sean de propiedad social, o recursos acuíferos que se encuentren concesionados a núcleos ejidales o comunales, pues la naturaleza de sus tierras y de sus recursos hace que tales controversias deban enmarcarse dentro de la jurisdicción agraria. Al efecto igualmente adquiere vigencia la aplicación de ciertos dispositivos de la Ley Agraria vigente, como a continuación se verá, pues los nuevos ordenamientos en materia de hidrocarburos y de energía eléctrica, reglamentarios del 27 Constitucional, hacen alusión en diversas formas y aspectos a la manera en que será posible usar la propiedad social para fin de llevar a cabo esas actividades relacionadas con el aprovechamiento

COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS ANTE CONTROVERSIAS POR LA TENENCIA DE LA TIERRA CON MOTIVO DE LA VIGENCIA Y APLICACIÓN DE LA REFORMA ENERGÉTICA DE 2013, ESPECÍFICAMENTE DE LA LEY DE HIDROCARBUROS Y DE LA LEY DE ENERGÍA ELÉCTRICA

de los recursos energéticos que en ellas se encuentren, determinando con claridad, por ejemplo, que en estos casos la autorización para el uso, goce o afectación deberá sujetarse a las formalidades previstas en las fracciones de la VII a la XIV del artículo 23 de la Ley Agraria, o sea por medio de las asambleas llamadas “duras”, o de formalidades especiales. Obsérvese la importancia que cobra aquí el conocimiento que los ejidatarios y comuneros posean acerca de los beneficios o inconvenientes, pros y contras que en un momento dado pueda traer consigo la afectación de sus tierras.

Así, el Constituyente Permanente ha querido que, sin menosprecio de la importancia que el tema energético reviste hoy día para la nación, no se vean por ello soslayados los derechos de propiedad ni de explotación de sus tierras reservados a los núcleos de población ejidal ni comunal, quienes con base en la legislación agraria, tienen el derecho de decidir mediante los procedimientos establecidos en la Ley Agraria si autorizan o no el uso, explotación o afectación de sus tierras para fines energéticos.

Me parece igualmente importante destacar que ciertas disposiciones contenidas en la Ley Agraria, hasta ahora poco reconocidas, habrán de adquirir una importancia inusual, como la establecida en el artículo 95 acerca del principio de prohibición de ocupación previa de tierras ante alguna expropiación, figura que en la legislación en materia de energía no se encuentra considerada, pero sí podría interpretarse que la equipara a la del establecimiento de una servidumbre legal, misma que ante la negativa de la asamblea para otorgar la autorización de sus predios, a solicitud de la Secretaría de Energía podría ser impuesta por vía jurisdiccional o administrativa a ese predio o predios donde sean localizados los yacimientos o se vaya a establecer la infraestructura o maquinaria para ello, entendiéndose que esa vía jurisdiccional debe referirse a la intervención del Tribunal Unitario Agrario, cuya competencia se surte, insístase, en razón de la naturaleza jurídica de las tierras en cuestión, que es de carácter social, por disposición tanto de la fracción XIX del Artículo 27 Constitucional, como de la legislación secundaria en materia agraria.

Ahora bien, adentrándonos en el estudio de la Ley de Hidrocarburos, así como de la Ley de la Industria Eléctrica, misma que en esta materia, específicamente en lo que concierne al uso, explotación y afectación de la tierra, para fines energéticos, contiene similares disposiciones, debemos remitirnos a los capítulos III, IV y V de

la primera de ellas, que son los que aluden a dichas cuestiones y de entrada, nos encontramos con regulaciones que parecen contradecir aquellas otras establecidas por la Ley Agraria respecto de los derechos de propiedad y usufructo de tierras por parte de núcleos de población ejidal y comunal, o de ejidatarios y comuneros en lo particular, como se verá a continuación, pues por ejemplo en el Capítulo III, denominado “De la Jurisdicción, Utilidad Pública y Procedimientos”, el artículo 96 por un lado determina que la industria de Hidrocarburos a que se refiere esta Ley es de utilidad pública, y por otro, agrega que procederá la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación superficial necesarias, para la realización de las actividades de la industria de Hidrocarburos, CONFORME A LAS DISPOSICIONES APLICABLES EN CASO DE QUE LA NACIÓN LO REQUIERA.

En el siguiente párrafo agrega que “Las actividades de Exploración y Extracción se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos a aquellas”. Así, parece evidente el surgimiento de conflictos cuando las asambleas ejidales o comunales, con base en las facultades que les reserva el artículo 23 de la Ley Agraria, se nieguen a autorizar el uso de su suelo para estos fines, en cuyo caso, dada la utilidad pública y sobre todo el interés social que la Ley de Hidrocarburos confiere a esta actividad, así como la afirmación de que ésta tendrá preferencia sobre cualquier otra, parecería claramente dejar en un segundo plano o nivel los derechos de los propietarios de las tierras sobre las mismas, así como las actividades de aprovechamiento, ganadero, silvícola o forestal que ellos ahí lleven a cabo.

Por su parte, el Capítulo IV, denominado “Del Uso y Ocupación Superficial”, alude a dos grandes conceptos vinculados con el tema que nos ocupa, por una parte, a partir del artículo 100, se refiere a que el uso, explotación o afectación que se haga de alguna superficie para estos efectos, así como la contraprestación y las condiciones para ello, serán negociados y acordados entre los propietarios o titulares de esos bienes y/o derechos, y los asignatarios o contratistas de esos servicios o concesiones. Resalta en el segundo párrafo la referencia que hace a que lo establecido en este Capítulo será aplicable respecto de los derechos de las comunidades indígenas contenidos tanto en la Constitución como en los Tratados Internacionales. Y luego, a

COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS ANTE CONTROVERSIAS POR LA TENENCIA DE LA TIERRA CON MOTIVO DE LA VIGENCIA Y APLICACIÓN DE LA REFORMA ENERGÉTICA DE 2013, ESPECÍFICAMENTE DE LA LEY DE HIDROCARBUROS Y DE LA LEY DE ENERGÍA ELÉCTRICA

través de los siguientes artículos detalla las bases y criterios a que esa negociación deberá sujetarse, incluyendo también lo establecido por el Reglamento correspondiente. Y por otra, a partir del artículo 102, éste de la mayor importancia para nuestra materia y para el tema que aquí toco, específicamente se refiere al procedimiento a seguir respecto de las negociaciones que se lleven a cabo para obtener la autorización de ejidos y comunidades, ejidatarios o comuneros, para el uso, explotación o afectación de sus terrenos, haciendo énfasis su fracción II en que esa autorización por parte de ellos, deberá 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, dice... "para los actos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de dicho ordenamiento;". De hecho este artículo probablemente sea el más interesante e importante para nosotros desde el punto de vista agrario en relación al tema que nos ocupa, pues incluye también disposiciones que tienen que ver con la intervención de la Procuraduría Agraria en materia de asesoría a los núcleos y a ejidatarios y comuneros respecto igualmente de estos asuntos, como alude a la manera en que a dichos sujetos agrarios se les entregará la contraprestación por el uso de sus tierras, directamente o por conducto del FIFONAFE, según se trate de propietarios particulares o de núcleos de población ejidal o comunal, o de ejidatarios o comuneros.

Conviene por otra parte hacer mención especial acerca de la aplicación que esta Ley tendrá cuando se pretenda usar, disponer o explotar tierras que pertenezcan a comunidades indígenas, pues éstas se rigen por disposiciones constitucionales y ordinarias que las distinguen, además de que la propia legislación de Hidrocarburos, como ya lo señalé, hace hincapié en ello, así como en lo establecido al respecto por los tratados internacionales. Entonces, por lo que se refiere a nuestro orden normativo, la fracción V del artículo 2º de la Carta fundamental señala el derecho de las comunidades indígenas a preservar su hábitat y la integridad de sus tierras en los términos establecidos por la propia Constitución, así como la fracción VI les reserva el acceso al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan, salvo aquellos, dice, que corresponden a las áreas estratégicas en términos de la propia Ley de leyes. Cabe decir al respecto que al no existir precisión acerca de esta terminología constitucional y dado que el propio Artículo 2 determina que "las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre

determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas...”, considero que será a las diversas legislaciones locales a donde el juzgador agrario deberá acudir en busca de elementos interpretativos a fin de tratar de aplicar correctamente los contenidos de la Ley de Hidrocarburos, cuando estén involucradas este tipo de tierras en la explotación de yacimientos energéticos, pues ciertamente los principios, usos y costumbres que enmarcan la vida y desarrollo de las comunidades indígenas, su derecho consuetudinario, no puede ni debe ser ignorado o de lo contrario significaría dar la espalda al contenido y espíritu de nuestra Carta Magna, así como al de los instrumentos internacionales sobre la materia, que no se reducen a los Tratados, sino que al efecto debemos remitirnos sobre todo a dos de extraordinaria relevancia: la Declaración Universal de Derechos Indígenas, adoptada en 2007 por Naciones Unidas y que viene a recoger y a plasmar las aspiraciones de innumerables pueblos originarios en el planeta, así como los principios y el contenido de otras leyes tanto nacionales como internacionales, y así mismo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Se trata de herramientas que de ningún modo pueden ser ignoradas por quienes habrán de conocer de aquellas controversias derivadas del uso, ocupación u explotación para efectos de hidrocarburos, de tierras propiedad de comunidades indígenas o de derechos de comuneros, sin obviar por supuesto sus derechos humanos, entre los cuales está el de acceso a un medio ambiente o hábitat sano y en tal sentido, prácticamente todos los estados del país han legislado al respecto, si bien no en forma tan amplia ni minuciosa como lo exige un ámbito tan relevante, pero que de cualquier manera seguramente habrá que recurrir, insisto, a dicha normatividad según se esté en alguna Entidad federativa donde exista dicha situación jurídica y social. En ese sentido, tampoco debería obviarse, si se quiere ser exhaustivo, lo establecido por el artículo 106 de la Ley Agraria al hacer alusión a las tierras que corresponden a los grupos indígenas, imponiendo a las “autoridades” la obligación de proteger dichas tierras, dice “en los términos de la Ley que reglamente el Artículo 4”, entendiéndose referida luego de la reforma constitucional de 2001 al artículo 2. Empero, al no existir una normativa federal que defina el contenido y alcances de tales conceptos, este dispositivo nos plantea, en tanto que investigadores o como juzgadores, varias preguntas azas inquietantes: ¿qué debe entenderse por “autoridades”?; ¿en qué sentido o límites podríamos interpretar el que las tierras que corresponden a los grupos indígenas “deberán ser protegidas”?; dado que son las legislaciones locales en cada uno de los estados las que regulan esta materia,

deberá el intérprete federal de la norma acudir a ellas para determinar las formas y las autoridades que tendrán la tarea de proteger las tierras a las que alude este artículo?.

Por su parte, el Convenio 169 de la OIT, vinculante desde 1991 para el Estado mexicano, establece por ejemplo como obligatoria la consulta que se ha de hacer a las comunidades y pueblos originarios respecto de cualquier decisión o actividad que afecte o altere sus tierras, su hábitat o sus formas de vida, precisando que si tal consulta no se lleva a cabo o no se desahoga en los términos y formas que sus usos y costumbres determinen, no se cumplirían los principios establecidos en el propio Convenio. Esto es, una simple reunión informativa o, menos aún, algún signo de autoritarismo que imponga a estas comunidades una resolución al margen de su consentimiento, no iría acorde con los lineamientos marcados por este importante documento, el cual en su artículo 3 señala, entre otras cosas, que no deberá emplearse ninguna forma de coerción o de fuerza que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el propio Convenio. A su vez el artículo 7 determina que los pueblos tienen el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias o instituciones y bienestar espiritual, o las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera. Y sobre todo, la Parte II, intitulada TIERRAS, prácticamente todo su articulado considera medidas especiales para la protección y uso de las superficies que corresponden en propiedad a los grupos indígenas, así como para aquellas otras que utilizan “de alguna manera”, pero en concreto la fracción 2 del artículo 15 determina lo siguiente: “En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.

Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”. Es evidente que la aplicación de dicho documento por parte del juzgador agrario al momento de estu-

diar y de resolver alguna controversia en la materia, exigirá de su parte un análisis comparativo a conciencia entre éste y la legislación en materia de hidrocarburos para procurar resolver primero las probables contradicciones que se presentan, muy claras por cierto, y enseguida decidirse a actuar serena pero firmemente acorde con los principios que orientan la impartición de justicia, pero sobre todo, esos que sirven de base a la impartición de justicia agraria, en mucho distinta a la que se relaciona con otras materias y que no debe en mi opinión confundirse ni renunciar a ellos por ningún motivo. Es más, creo que hoy más que nunca, no sólo deben servir de asidero ético y argumentación jurídica para sostener nuestra competencia natural, sino que deberían ser el motivo que justifique nuestra intervención, que no intromisión, en otras materias vinculadas específicamente con la jurisdicción agraria: derechos humanos, derecho ambiental, derecho indígena y ahora en materia de hidrocarburos. Hacerlo con la certeza de que es lo correcto y lo debido, desde el momento en que la fracción XIX del artículo 27 Constitucional creó y mantiene vigente esta jurisdicción especializada, pero no como un ámbito aislado y desconectado de la realidad jurídica, política, social, cultural y económica del país y que interesa y afecta a la sociedad, sino al contrario, precisamente para coadyuvar interdisciplinariamente en su atención y solución. Obviamente para que semejante actividad y esfuerzo fructifique, es indispensable que a su vez la autoridad de Amparo incorpore en los juicios correspondientes, o sea los que involucren tierras de propiedad ejidal o comunal, o a ejidatarios o comuneros, todos estos principios y realicen el mismo ejercicio de aplicación y análisis de normas especializadas, tanto nacionales como internacionales, pues únicamente así, en mi concepto, será posible que cristalice y sea salvaguardado el espíritu que inspiró al Constituyente Permanente al momento de establecer la jurisdicción agraria y de conferirle, además, el más alto rango constitucional, el cual se mantiene intocado hasta hoy.

Dejando sentado lo anterior y volviendo al análisis de la Ley de Hidrocarburos, el artículo 105 faculta al Juez de Distrito en materia Civil o al Tribunal Unitario Agrario, se entiende según se trate de un propietario particular de tierras o de un núcleo de población o comunero o ejidatario, para calificar el acuerdo alcanzado entre las partes para el uso, explotación o afectación de la superficie donde se realizará el aprovechamiento, así como de las condiciones del mismo, con el fin, dice el artículo, de que “sea validado, dándole el carácter de cosa juzgada”. Ahí está claramente señalada y distinguida la competencia de nuestro órgano jurisdiccional en dicha materia, que

no se circunscribe a mí entender al tema de la calificación de este acuerdo, sino también frente a las controversias que de dicha negociación puedan derivarse. Tan es así que en el artículo siguiente, 106, se hace referencia al hecho de que, de no existir acuerdo entre las partes, “transcurridos 180 días naturales contados a partir de la presentación del escrito referido en la fracción I del artículo 101 de esta Ley, el asignatario o contratista podrá: I.- Promover ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos a que se refiere el artículo 109 de esta Ley, o II.- 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 prestación que corresponda”. Desde luego muchas interrogantes y hasta preocupaciones surgen al analizar estas disposiciones, pues si bien, como he dicho, existe reservada en favor de los Tribunales Agrarios competencia genérica para conocer de controversias en materia de uso, explotación y afectación de tierras de propiedad social en materia de hidrocarburos, también parece querer ceñirse dicha competencia exclusivamente para calificar los acuerdos alcanzados al respecto por las partes y luego elevarlos a la categoría de cosa juzgada, o, por otro lado, para constituir la servidumbre legal respectiva, en caso de negativa por parte de la Asamblea o de el ejidatario o comunero, nada más. Parecería así establecerse un régimen jurídico de excepción, como podría serlo el relacionado con la materia electoral, por ejemplo, así como una jurisdicción sui generis, donde los Tribunales Agrarios tendrían una competencia, sí, pero limitada y específica, situación que contradice lo establecido no sólo por el Artículo 18 de la Ley Agraria, que define precisamente dicha competencia, sino incluso lo estipulado por el Artículo 27 Constitucional, Fracción XIX, que es clarísima para establecer los límites y alcances de la jurisdicción agraria, cuyo texto sin lugar a dudas permite interpretar dentro de ella a la materia que aquí me ocupa, pues en tales condiciones resulta forzado en extremo pretender sujetar la competencia del órgano jurisdiccional agrario únicamente al conocimiento de estos dos casos, tipos o situaciones. De ahí que el juzgador agrario deba, a diferencia del Juez de Distrito en materia civil, hacer un esfuerzo especial para intentar armonizar, insisto, la legislación agraria con la de hidrocarburos, de tal manera que el ejercicio de su competencia y la aplicación de la norma, tanto aquella como ésta, no signifiquen una invasión en las esferas competenciales o jerárquicas de otras instancias, lo cual podría derivar hasta en fincamiento de responsabilidades, pero sobre todo se procure

con convicción y serenidad alcanzar el fin último que persigue la justicia: dar a cada quien lo suyo.

No puede dejar de mencionarse, así mismo, este otro aspecto que otorga facultades a la SEDATU en materia de mediación ante el eventual conflicto que pueda surgir con motivo de la negativa por parte de propietarios ejidales o comunales a otorgar el uso de su superficie para estos efectos, previsto por la fracción II del artículo 106, misma que deberá sujetarse al procedimiento para ello establecido por el artículo 107. En caso de que no resulte positivo, el artículo 108 señala que la Secretaría de Energía transcurridos 30 días después del ofrecimiento de contraprestación solicitará a la SEDATU que dé trámite ante el Ejecutivo Federal, sin precisar ante quién en concreto, ni de qué manera, para la instauración de una servidumbre legal de hidrocarburos por la vía administrativa. Por su parte, el segundo párrafo del artículo 109 establece que las controversias que se deriven del establecimiento de servidumbres legales de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, serán competencia de los tribunales federales; sin embargo no especifica si al decir “tribunales federales” alude a los órganos del Poder Judicial de la Federación, o a los Tribunales Agrarios, pues éstos también son federales y además actuando en el marco de la jurisdicción especializada que establece el artículo 27 Constitucional, dentro de la cual, como he venido señalando, a mi criterio claramente caben este tipo de controversias, aclarando que frente a la resolución que llegue a dictar el Tribunal Unitario Agrario no existe la segunda instancia mediante el Recurso de Revisión ante el Tribunal Superior Agrario, sino, por disposición expresa del artículo 78 de la Ley de la Industria Eléctrica y el 105 de la Ley de Hidrocarburos, únicamente el Juicio de Amparo.

Sobre la facultad de mediación reservada por ambos ordenamientos a la SEDATU deseo ampliar mi comentario, pues se trata de un aspecto de primera importancia, no sólo por tratarse de una atribución novedosa, ni tampoco por el valor extraordinario de esta técnica alternativa de solución de controversias, que en esta materia resulta aún más relevante, sino porque prácticamente en esta facultad y en este procedimiento de mediación descansa, más que en la jurisdicción formal de los tribunales, la posibilidad real de superar estos conflictos y, mucho más trascendente, de que los núcleos de población ejidal o comunal y ejidatarios y campesinos, realmente obtengan un beneficio concreto y útil a cambio de la utilización de sus tierras, o de sus derechos o de

COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS ANTE CONTROVERSIAS POR LA TENENCIA DE LA TIERRA CON MOTIVO DE LA VIGENCIA Y APLICACIÓN DE LA REFORMA ENERGÉTICA DE 2013, ESPECÍFICAMENTE DE LA LEY DE HIDROCARBUROS Y DE LA LEY DE ENERGÍA ELÉCTRICA

sus bienes, para la generación de energía, pues de otro modo, es decir, los litigios que se ventilen ante el Juzgado de Distrito o ante el Tribunal Unitario Agrario, únicamente se referirán, acorde con esta legislación, al establecimiento o no de la servidumbre legal, sin que les sea posible abordar otras cuestiones que en cambio en la legislación agraria sí están previstas y que a mi criterio debería explorarse su aplicación mediante el estudio hermenéutico adecuado, en armonía con aquella. De lo contrario inevitablemente habrá de surgir un problema ante el conflicto de leyes que se presenta, donde el papel del juzgador agrario jugará un papel interpretativo preponderante, además de aquel otro de carácter ético personal y profesional al que deberá enfrentarse.

Así, la facultad de mediación surge en favor de la SEDATU por conducto del artículo 106 de la Ley de Hidrocarburos, 80 de la Ley de Industria Eléctrica, “en caso de no existir un acuerdo entre las partes (79), transcurridos ciento ochenta días naturales a partir de la fecha de la recepción del escrito referido en la fracción I del artículo 101 de esta Ley (en el que el interesado exprese al titular del derecho sobre la tierra o propietario su deseo de utilizar esa superficie), el asignatario o contratista podrá:

I.- ...

II.- 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”.

A su vez los artículos 107 al 115 establecen los procedimientos, requisitos y condiciones a los cuales debe someterse la mediación por parte de SEDATU y también los derechos y obligaciones de las partes en dicho proceso, así como las sanciones a que se harán acreedoras las partes en caso de incumplimiento y sus efectos, como el establecimiento por la vía administrativa de la servidumbre legal ante la negativa o incumplimiento de las partes. Se trata de un tema del mayor interés por la naturaleza misma de esta figura jurídica y por la trascendencia que implica su ejercicio en esta materia, pero, al incluir una vastedad de conceptos, sería necesario para su debido análisis dedicar a ello una ponencia completa y con mayor disponibilidad de tiempo. Sólo quise aquí hacer notar su inclusión para bien en la legislación energética, desde diversos puntos de vista.

El resto del articulado tiene que ver sobre todo con aspectos relacionados con el impacto social y ambiental que la aplicación de estas leyes generará, en donde del mismo modo podría haber competencia reservada en favor de los tribunales agrarios; sin embargo, su análisis desbordaría por mucho el tiempo que me fue señalado para esta ponencia. Por lo tanto, terminaré haciendo reiteración solamente de aquellos otros aspectos contenidos en la aprobada Ley de la Industria Eléctrica, relacionados también con la materia agraria y por tanto considero yo de la competencia de nuestros Tribunales. Así, el Capítulo Octavo, intitulado "Del Uso y Ocupación Superficial", a través del artículo 71 y demás hasta el 89, que son prácticamente una copia de los correspondientes de la Ley de Hidrocarburos, pues tanto en su redacción como en sus contenidos en todos aspectos expresan similares conceptos y disposiciones sólo que referidas a la industria eléctrica, igualmente se señalan las reglas, procedimientos, condiciones y requisitos para que pueda efectuarse tal ocupación de tierras con fines de producción de energía eléctrica, así como la competencia limitada en favor de los Tribunales Agrarios ante el surgimiento de controversias al respecto y sobre el fincamiento o establecimiento de la servidumbre legal para el logro de ese fin. Por ello, el análisis y los comentarios que hice líneas arriba en relación a la Ley de Hidrocarburos, aplican por igual a esta materia para fines de generación de energía eléctrica.

FICHA BIBLIOGRÁFICA

- Decreto, Ley de Hidrocarburos. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. www.dof.gob.mx. Consulta 27 mayo de 2015.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Título Primero, Capítulo I de los Derechos Humanos y sus Garantías (Capítulo cambio de denominación, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011) Artículo 27. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.juridicas.unam. Consulta: 27 mayo de 2015
- Convenio sobre pueblos indígenas y triviales, 189. Organización Internacional del Trabajo (OIT). www.ilo.org/dyn/normlex, consulta: 27 mayo de 2015.

LA TRASCENDENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS EN MATERIA ENERGÉTICA Y DE HIDROCARBUROS

LIC. DANIEL MAGAÑA MÉNDEZ*
LIC. DOLORES CHÁVEZ FLORES**
LIC. MARTÍN FLORES GÓMEZ**
LIC. HÉCTOR GONZÁLEZ TORRES***

La Reforma estructural energética establece las bases jurídicas para operar el sector energético con mayor efectividad y eficiencia, atraer la inversión de particulares, tanto nacionales como de otros países, así como las tecnologías de punta que posibiliten la realización de aprovechamientos sustentables de estos valiosos recursos, en beneficio de la Nación mexicana.

Con la modificación a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos surge la Ley de Hidrocarburos.

En efecto, la citada legislación prevé lo concerniente a la exploración y explotación de hidrocarburos, considerada como una actividad de interés social y de orden público, misma que tendrá preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie.

A partir de lo anterior, la contraprestación por el uso, goce o afectación de los terrenos o derechos necesarios para las actividades relativas a la generación y transmisión de energía, así como para la exploración y extracción de hidrocarburos serán negociados entre los propietarios y los asignatarios o contratistas y dicha negociación deberá realizarse de manera transparente, sujetándose a lo estipulado en las leyes de Industria Eléctrica y de Hidrocarburos.

* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 49, con sede en Cuautla, Morelos.

** Secretarios de Estudio y Cuenta del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 49, con sede en Cuautla, Morelos.

*** Jefe de la Unidad Jurídica del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 49, con sede en Cuautla, Morelos.

En ese orden, cuando se encuentren involucrados terrenos, bienes o derechos sujetos a los regímenes que establece la Ley Agraria, se observará que:

- a) El ejido, comunidad, ejidatarios o comuneros podrán solicitar la asesoría y representación de la Procuraduría Agraria en las negociaciones, conforme a lo establecido en el artículo 135 de la Ley Agraria, el cual establece: "... La Procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de esta ley...".
- b) La autorización para el uso, goce o afectación y demás actos, deberá sujetarse invariablemente y sin perjuicio de lo previsto 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.
- c) Tratándose de ejidatarios o comuneros que tengan reconocidos derechos de manera individual, se les deberá entregar directamente la contraprestación respectiva por el uso, goce o afectación de tales derechos, en términos del artículo 100 de la Ley de Hidrocarburos que dice: "... la contraprestación, los términos y las condiciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar actividades de exploración y extracción de hidrocarburos serán negociados y acordados entre los propietarios o titulares de dichos terrenos, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales y los asignatarios (Pemex) y contratistas (la iniciativa privada)..."

Por tanto, las partes podrán acordar la práctica de avalúos a cargo del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales o de instituciones de crédito, corredores públicos o profesionistas en valuación; y que el acuerdo que se llegase a concretar, deberá ser presentado por el asignatario o contratista ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario, para que sea validado y otorgarle el carácter de cosa juzgada.

Es decir, un Tribunal Federal debe determinar si se cumplieron las formalidades establecidas en la Ley de Hidrocarburos y Ley Agraria, así mismo el órgano jurisdiccional tendrá la obligación de ordenar la publicación del acuerdo alcanzado, en el periódico de circulación local –a costa del asignatario o contratista–, así como los lugares más visibles del ejido, de conformidad con lo estipulado en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos.

Una vez hecho lo precedente y transcurridos quince días a partir de la publicación, el Tribunal Agrario emitirá resolución, siempre que no tenga conocimiento de la existencia de un juicio pendiente que involucre los terrenos en cuestión.

Ahora bien, de no existir acuerdo entre las partes involucradas, transcurridos 180 días naturales contados a partir de la recepción del escrito que menciona el artículo 109, de la legislación que nos ocupa, el asignatario o contratista podrá promover ante el Juez de Distrito o Tribunal Agrario que sea competente, la servidumbre legal correspondiente; o en su caso, solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, una mediación sobre las formas de adquisición, así como la contraprestación que corresponda.

En ese orden de ideas, si dentro de los treinta días naturales a partir de la sugerencia de contraprestación antes referida, no se lograre acuerdo alguno, la Secretaría de Energía podrá solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano que dé trámite ante el ejecutivo para la servidumbre legal de hidrocarburos por la vía administrativa, misma que se decretará a favor del asignatario o contratista, y la servidumbre comprenderá el derecho de tránsito de personas; el de transporte, conducción y almacenamiento de materiales para la construcción, vehículos, maquinaria y bienes de todo tipo; el de construcción, instalación o mantenimiento de la infraestructura o realización de obras y trabajos necesarios para el adecuado desarrollo y vigilancia de las actividades amparadas por virtud de un Contrato o Asignación.

Como se puede ver, en la nueva legislación se introducen diferentes opciones que las empresas petroleras y energéticas tendrán a su alcance para ocupar las tierras y realizar sus actividades y dependerá de la etapa en la que se encuentre el proyecto, cómo se determina la que es más idónea. Para la EXPLORACIÓN, podrán realizar un

acuerdo de arrendamiento o imponer una servidumbre legal, para la etapa de DESARROLLO, un acuerdo de ocupación temporal y para la OPERACIÓN, la Expropiación o Compra de los terrenos, tal como ya sucede en materia de concesiones mineras. Aunque estas modalidades tienen naturaleza jurídica distinta, la finalidad es la misma e implica restricciones al uso y disfrute de las tierras. Con lo cual, las empresas podrán emplear las figuras de *“arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, ocupación temporal, compraventa, permuta y cualquier otra que no contravenga la ley”* y que considere idónea para el proyecto.

Aunque en la legislación secundaria se eliminó la referencia a la expropiación de las tierras, ello no impide que el Estado lo estime necesario por causa de “utilidad pública” como lo estipula el artículo 96 de la referida Ley de Hidrocarburos, aunado a que es una de las causales ya establecida por la Ley Agraria: *“Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna de las siguientes causas de utilidad pública: IV. Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la Nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones.*

De ahí la trascendencia de la intervención de los Tribunales Agrarios para calificar la legalidad de los convenios en materia energética y de hidrocarburos que celebren los sujetos agrarios con las empresas que deseen explotar los recursos energéticos de su terreno, pues dicho órgano jurisdiccional tiene la importante tarea de verificar que no se violenten los principios establecidos en la Ley Agraria vigente y, las leyes de aplicación supletoria, principalmente las correspondientes a la protección de la ecología y el medio ambiente, sin ser un obstáculo para la aplicación de las normas energéticas y de hidrocarburos.

De advertirse alguna diferencia entre las partes, el Tribunal Agrario tiene facultades para exhortarlas a conciliar sus intereses y con ello, concluir el procedimiento de arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, ocupación temporal, compraventa, permuta y/o cualquier otra que no contravenga la ley, en beneficio de los involucrados.

**PRUEBA DE CORAZÓN DE CONCRETO
PARA RESOLVER LOS JUICIOS EN DONDE ES DEMANDADA
LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD**

LIC. MARÍA DE LOS ÁNGELES LEÓN MALDONADO*

Debido al cúmulo de asuntos que se presentan en los Tribunales Agrarios de todo el país, que se refieren a los núcleos de población que demandan la restitución de tierras en donde se encuentran asentadas las instalaciones de las subestaciones eléctricas o simplemente las bases en donde pasa el cableado eléctrico de la Comisión Federal de Electricidad y que en la contestación de la demanda la citada institución a su vez reconviene el establecimiento de la servidumbre legal de paso, es importante redefinir la admisión de las pruebas que conduzcan a llevar a cabo un juicio más corto y eficaz.

Es importante mencionar que las cantidades de dinero, en el caso de ser procedente el pago de la indemnización correspondiente al establecimiento de la servidumbre legal de paso, porque se acredite en el juicio que tiene menos de 10 años la instalación del servicio eléctrico, es una erogación altísima para el gobierno federal, además de que estos juicios se alargan de tal manera por el ofrecimiento de un gran número de pruebas para acreditar el punto culminante que es determinar si las instalaciones del servicio eléctrico tienen el tiempo requerido para el pago; estas pruebas que presentan las partes y que tienen que desahogarse de manera colegiada son de topografía, ingeniería eléctrica, valuación, etc.

El desahogo de estas probanzas normalmente se llevan a cabo por cada una de las partes y en el caso de ser contradictorias es necesario llevar a cabo el peritaje tercero en discordia, lo cual resulta oneroso para ambas partes y todavía más el tener que realizar el pago para el perito tercero en discordia con el consecuente problema de que en las instituciones locales, como son la Procuraduría General de Justicia de los estados, las universidades, colegios de ingenieros o arquitectos, es difícil de que acepten llevar a cabo los dictámenes correspondientes, además de que el de ingenie-

* Magistrada del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 24, con sede en Toluca, Estado de México.

ría eléctrica (que es el que determina el derecho de vía), normalmente es rechazado el perito propuesto por el de la Comisión Federal de Electricidad, ya que el núcleo de población argumenta que tiene interés y que dejan de ser imparciales por trabajar en la institución; sin embargo, resulta poco probable que un ingeniero en electricidad no tenga relación con ésta.

Igualmente es necesario analizar el camino que nos han llevado los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver estos asuntos son los siguientes:

Época: Novena Época
Registro: 170011
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXVII, Marzo de 2008
Materia(s): Civil
Tesis: 2a./J. 29/2008
Página: 240

SERVIDUMBRE LEGAL DE PASO. SE CONSTITUYE CUANDO SE ACTUALIZAN LOS SUPUESTOS NORMATIVOS Y SE ESTABLECE FÍSICAMENTE EL ACCESO O SE INSTALAN LOS MATERIALES CORRESPONDIENTES, SIN QUE ELLO REQUIERA DE DECLARACIÓN JUDICIAL. De los artículos 1097, 1099, 1105, 1106, 1107 y 1108 del Código Civil Federal, se desprende que la servidumbre legal de paso obedece a la situación natural de los predios, de la cual surge la necesidad de que el dueño del sirviente proporcione acceso a la vía pública o, en su caso, tolere el paso para la recolección de frutos, la conducción del ganado a un abrevadero, la colocación de andamios u otros objetos con el propósito de construir o reparar un edificio, o la instalación de postes y cables para el establecimiento de comunicaciones telefónicas o la conducción de energía eléctrica, que incluye el tránsito de personas y el traslado de materiales para la construcción y vigilancia de la línea. En ese sentido, una vez que surge la necesidad apuntada, por disposición expresa de los preceptos citados, el propietario del predio dominante adquiere el derecho a exigir el acceso y, en forma correlativa, el dueño del sirviente queda obligado a soportar esa afectación a su pro-

piedad, obteniendo únicamente el derecho a reclamar la indemnización por el perjuicio que se le ocasione y a señalar el lugar en que habrá de ubicarse el acceso; por tanto, en cuanto se establezca físicamente el paso o se instalen los materiales necesarios, como son postes y cables en el caso de comunicaciones telefónicas o de conducción de energía eléctrica, surge el gravamen legal referido y comienza a computarse el plazo de la prescripción negativa de la acción indemnizatoria, en términos del artículo 1098 del ordenamiento sustantivo citado, sin que el establecimiento de la servidumbre deba ordenarse por autoridad jurisdiccional, pues sólo cuando exista discrepancia en cuanto a las medidas y ubicación del paso, o cuando haya diversos predios que puedan dar acceso e impere desacuerdo sobre cuál debe proporcionarlo, en función del menor perjuicio que deba causarse, el dueño del predio dominante puede ejercer la acción relativa, para que el órgano jurisdiccional disponga, en términos de los artículos 1099, 1100, 1101 y 1102 del Código Civil Federal, cuál es el predio obligado o, en su caso, establezca el sitio y las medidas adecuadas para la ubicación del paso o para la colocación de los materiales correspondientes.

Contradicción de tesis 2/2008-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Vigésimo Segundo Circuito y Tercero en Materia Civil del Primer Circuito. 20 de febrero de 2008. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán.

Tesis de jurisprudencia 29/2008. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinte de febrero de dos mil ocho.

Época: Novena Época

Registro: 162276

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXXIII, Abril de 2011

Materia(s): Administrativa

Tesis: 2a./J. 47/2011

Página: 591

SERVIDUMBRE LEGAL DE PASO SOBRE TERRENOS EJIDALES PARA LA INSTALACIÓN DE POSTES Y CABLEADO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. LA INDEMNIZACIÓN RESPECTIVA DEBE CALCULARSE CONFORME AL VALOR COMERCIAL DEL INMUEBLE AFECTADO AL CONSTITUIRSE AQUÉLLA, MÁS SU CORRESPONDIENTE ACTUALIZACIÓN. El artículo 1070 del Código Civil Federal señala que las servidumbres establecidas para la utilidad pública se registrarán por las leyes y reglamentos especiales y, en su defecto, por las disposiciones del Título Sexto del propio Código, que regula ese derecho real; por su parte, el artículo 23 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica prevé que la constitución de servidumbres para la instalación de postes y cableado de energía eléctrica se ajustará a las disposiciones del referido Código; y finalmente, como la Ley Agraria no establece regulación alguna para las servidumbres con ese destino, es evidente que para ellas cobra aplicación la normativa de la codificación civil federal. Por tanto, al tratarse de un gravamen real impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño, en términos del artículo 1057 del referido Código, la indemnización sólo debe comprender el valor comercial de la superficie afectada, determinado por peritos, teniendo en cuenta los precios de plaza y los frutos que, en su caso, produjere o fuere capaz de producir el inmueble en el momento en que materialmente se constituyó la servidumbre, en términos del supletorio artículo 155 del Código Federal de Procedimientos Civiles, más la correspondiente actualización a la fecha en que se condene a su pago, cuya cuantificación corresponde hacer en el incidente de liquidación de sentencia respectivo, a fin de que la indemnización refleje el valor presente.

Contradicción de tesis 409/2009. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Séptimo Circuito. 17 de febrero de 2010. Cinco votos; votaron con salvedad José Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Ileana Moreno Ramírez.

Tesis de jurisprudencia 47/2011. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de febrero de dos mil once.

Época: Novena Época
Registro: 161456
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXXIV, Julio de 2011
Materia(s): Administrativa
Tesis: 2a./J. 68/2011
Página: 875

SERVIDUMBRE LEGAL DE PASO CONSTITUIDA EN TERRENOS EJIDALES, EN SU MODALIDAD DE CONDUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE PRESCRIBA LA ACCIÓN PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN POR PERJUICIOS. La servidumbre es un derecho real que recae sobre el bien inmueble y obedece siempre a la situación natural de los predios. Con relación al tema, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias 2a./J. 29/2008 y 2a./J. 47/2011, determinó que la servidumbre legal de paso se constituye desde que se instalan los materiales correspondientes o se actualizan los supuestos normativos, y que la ley aplicable para reclamar la indemnización es la legislación civil federal. En ese tenor, se concluye que el plazo para la prescripción negativa de la acción indemnizatoria tratándose de la constitución de una servidumbre legal de paso en terrenos ejidales, en su modalidad de conducción de energía eléctrica, inicia sin excepción desde que ésta se actualiza, por tratarse de una acción real instituida a favor del bien inmueble, y el hecho de que los predios afectados pertenecientes al ejido estén o no asignados a un ejidatario, no hace nula la configuración de la servidumbre, ya que el ejido detenta la propiedad de los predios, y la parcelación posterior no le otorga al ejidatario la posibilidad de exigir la indemnización correspondiente, si no lo hizo dentro del plazo de 10 años que al efecto establece la ley aplicable.

Contradicción de tesis 459/2010. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región. 23 de marzo de 2011. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Tesis de jurisprudencia 68/2011. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de abril de dos mil once.

Nota: Las tesis 2a./J. 29/2008 y 2a./J. 47/2011 citadas, aparecen publicadas con los rubros: “SERVIDUMBRE LEGAL DE PASO. SE CONSTITUYE CUANDO SE ACTUALIZAN LOS SUPUESTOS NORMATIVOS Y SE ESTABLECE FÍSICAMENTE EL ACCESO O SE INSTALAN LOS MATERIALES CORRESPONDIENTES, SIN QUE ELLO REQUIERA DE DECLARACIÓN JUDICIAL.” y “SERVIDUMBRE LEGAL DE PASO SOBRE TERRENOS EJIDALES PARA LA INSTALACIÓN DE POSTES Y CABLEADO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. LA INDEMNIZACIÓN RESPECTIVA DEBE CALCULARSE CONFORME AL VALOR COMERCIAL DEL INMUEBLE AFECTADO AL CONSTITUIRSE AQUÉLLA, MÁS SU CORRESPONDIENTE ACTUALIZACIÓN.” en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXVII, marzo de 2008, página 240 y XXXIII, abril de 2011, página 591, respectivamente.

Finalmente, nos han presentado la prueba determinante para resolver el punto más importante que es el dilucidar el tiempo del establecimiento de las instalaciones eléctricas que es la llamada “corazón o alma de concreto”, la cual es llevada a cabo por un ingeniero civil con certificación en estructuras y que es la que determina el tiempo exacto de la instalación del concreto o los llamados “datos de concreto”, que revisa el cambio de color, fatiga del material y estructuras metálicas, por lo que, basta con una sola prueba para que los juicios no se conviertan en una excesiva carga de desahogo de pruebas con los correlativos gastos.

La propuesta es, acortar los juicios en el momento de llevar a cabo la audiencia constitucional y proponer a las partes la admisión de una sola prueba que es la de “alma de concreto o corazón”, y dependiendo del resultado de ésta, es decir, si resultan que las instalaciones tienen más de 10 años se dicta la sentencia declarando improcedente el pago de la indemnización correspondiente por el establecimiento de la servidumbre legal de paso, y si se tiene menos de 10 años igualmente se procede al dictado de la sentencia para que en la ejecución se ordene únicamente el avalúo correspondiente provocando con esto el acortamiento de los juicios, evitar el pago de diversas pruebas que no conducen a nada y tener sentencias más justas.

IMPLICACIONES DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN MATERIA AGRARIA

LIC. MARCELA GERARDINA RAMÍREZ BORJÓN*

RESUMEN

El objetivo del trabajo materia de exposición in titulado "IMPLICACIONES DE LA REFORMA ENERGETICA EN MATERIA AGRARIA", es medularmente resaltar algunos tópicos que generará la aplicación de las leyes de Energía Geotérmica, de la Industria Eléctrica y de Hidrocarburos, a los núcleos agrarios y a los sujetos de esos (ejidatarios y/o comuneros), en la propiedad de la tierra que les fue dotada o bien en la que les fue reconocida en lo particular en cualquiera de sus formas establecidas por la Ley Agraria, los que generarán competencia jurisdiccional a los Tribunales Agrarios en caso de controversia, para su resolución.

EXPOSICIÓN

En México más del 54% del territorio nacional se encuentra en manos de Ejidos y Comunidades.

Por ello es que el debate generado en el Congreso de la Unión, respecto a los términos y condiciones del "uso y ocupación superficial" de las tierras para realizar la exploración y la extracción de petróleo y gas, en particular las que actualmente se dedican a actividades agropecuarias, que incluyen tanto las ejidales y comunales como las de propiedad privada, fue primordial. Concluyendo que son precisamente los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios quienes tienen derecho a decidir sobre el uso y destino de sus tierras.

* Magistrada del Tribunal Unitario Agrario Distrito 7, con sede en Durango, Durango.

La finalidad de la Reforma Energética es permitir a los capitales, diversos al Estado, la intervención en áreas estratégicas, que antes estaban reservadas a la Nación, fundamentalmente en materia de hidrocarburos, gas y generación de energía eléctrica.

Esta nueva legislación contiene diferentes opciones por las que empresas petroleras y energéticas podrán ocupar las tierras y realizar sus actividades y dependerá de la etapa en la que se encuentre el proyecto. Así para el caso de la EXPLORACIÓN, podrán realizar un acuerdo de arrendamiento o imponer una servidumbre legal; para el momento del DESARROLLO del mismo, un acuerdo de ocupación temporal y para el momento de la OPERACIÓN, se podrá optar por la expropiación o compra de los terrenos. Así, las empresas podrán emplear las figuras de arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, ocupación temporal, compraventa, permuta y cualquier otra que no contravenga la ley y que consideren idóneas para el proyecto. Además las empresas podrán en su caso, solicitar la expropiación al Estado por causa de "utilidad pública", que es una de las causales que ya contenía la Ley Agraria: "Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna de las siguientes causas de utilidad pública: IV. Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la Nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones."(Artículo 93)

La normatividad prevé según el tipo de trabajos y la modalidad de uso, afectación u ocupación de que se trate, el pago de afectaciones que se sufran por las actividades, incluyendo los daños y perjuicios a tierras y bienes distintos a éstas; también el pago de una renta por la ocupación o uso de la tierra.

También que para el caso de las servidumbres legales de hidrocarburos, se hará a través de una negociación con los propietarios de la tierra, para establecer la contraprestación y con ello elaborar un contrato conforme al modelo de la Secretaría de Energía y la opinión de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; en caso de no lograrse, deberá mediar esta última dependencia o se recurrirá ante el juez de distrito en materia civil, o el tribunal unitario agrario.

La competencia que otorga la legislación energética a los Tribunales Agrarios, nos obliga a velar que en los contratos, permisos o asignaciones, se protejan los derechos

de las comunidades indígenas, conforme a la legislación nacional y a los tratados internacionales; que se verifiquen los procedimientos de consulta aplicables que los autoricen por el órgano supremo de cada ejido o comunidad.

Puesto que ahora con partes contractuales los ejidos y comunidades y/o ejidatarios y comuneros en lo particular o lo pequeños propietarios, se deberán aprovechar al máximo para que ello redunde en su beneficio como propietarios o titulares de los terrenos. Por ello que el verificar que se hayan realizado las consultas correspondientes, resulta importante para no cometer los mismos errores pasados, cuando se realizaron obras en la que no consideraron a los propietarios o titulares de tierras, donde las paraestatales afectaron infraestructura productiva, agrícola, forestal o su ganado. El Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), tendrá un lugar importante, puesto que será el encargado de determinar los avalúos sobre el valor promedio de la tierra, con base en el artículo 103 de la Ley de Hidrocarburos; también sobre los proyectos energéticos y para la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos, bien por vía administrativa o bien por la jurisdiccional.

Todo en su conjunto deja clara la importancia de la actualización en la materia, la realización de foros y congresos que coadyuven a una buena impartición de justicia en el campo mexicano; puesto que, la aplicación de la nueva legislación en materia energética, en donde pueden ser factibles de relación los derechos de ejidos y comunidades y de sus integrantes, podrá dar lugar a controversias que conoceremos en los tribunales agrarios, ello, aunado a la realidad sociopolítica y económica que impera en los ejidos y comunidades y en general en el territorio nacional.

La separación de la jurisdicción sobre el tratamiento de las controversias entre los jueces federales y los tribunales agrarios, dependiendo el sujeto sobre del cual se apliquen las disposiciones contenidas en la ley, obliga a un trabajo mayúsculo al que se viene realizando, puesto que la carga laboral aumentará con el mismo personal con el que contamos en los tribunales; ya que corresponderá conocer para su validación, en su caso, desde un acuerdo entre las partes de la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación superficial necesarias, para la realización de las actividades de la industria de hidrocarburos, en el que calificaremos que las formalidades exigidas hayan sido cumplidas; debiendo, además, ordenar la publicación de

un extracto del convenio en los lugares visibles del núcleo agrario y en un periódico de circulación local, emitiendo la resolución con carácter de sentencia en un término mayor a 15 días.

La coordinación y colaboración interinstitucionales entre las Secretarías de Estado involucradas como la Procuraduría Agraria debe ser importante, para materializar la aplicación de justicia en materia agraria bajo el principio interpretativo pro persona.

REFORMA ENERGÉTICA, NUEVO RETO PARA LOS TRIBUNALES AGRARIOS

LIC. MARÍA EUGENIA CAMACHO ARANDA*

Los Tribunales Agrarios desde su creación han enfrentado y vencido los diversos retos que se les han presentado, lo que les ha permitido crecer y consolidarse como una Institución fuerte y prestigiosa, que cumple con la función que se estableció en la reforma, de 6 de enero de 1992, a la fracción XIX del artículo 27 de nuestra Constitución como tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción en materia agraria.

A partir de las reformas en materia energética a los artículos 25 párrafo cuarto; 27 párrafo sexto y séptimo y 28 párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las materias de hidrocarburos e industria eléctrica, publicadas en el diario Oficial de la Federación de 20 de diciembre de 2013 y sus correspondientes leyes reglamentarias: Ley de Hidrocarburos y Ley de la Industria Eléctrica, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, los Tribunales Agrarios tendrán participación en la aplicación de estas leyes, esto implica una nueva responsabilidad que, sin duda, los que integramos esta honorable institución asumiremos con toda responsabilidad, conscientes de que somos partícipes de un momento histórico en el cambio de paradigmas sobre la explotación de esos recursos en nuestro país y que nuestra actuación contribuirá a la legal, justa y eficaz implementación de estas reformas dentro del ámbito de nuestra competencia.

Al respecto, el artículo 96 de la Ley de Hidrocarburos establece:

“Artículo 96.- La industria de Hidrocarburos a que se refiere esta Ley es de utilidad pública. Procederá la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación superficial necesarias, para la realización de las actividades de la industria de Hidrocarburos, conforme a las disposiciones aplicables en los casos en los que la Nación lo requiera.

* Magistrada del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 7, con sede en Durango, Durango.

Las actividades de Exploración y Extracción se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas...”

El artículo 71 de la Ley de la Industria Eléctrica dispone:

“Artículo 71.- La industria eléctrica se considera de utilidad pública. Procederá la ocupación o afectación superficial o la constitución de servidumbres necesarias para prestar el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, y para la construcción de plantas de generación de energía eléctrica en aquellos casos en que, por las características del proyecto, se requiera de una ubicación específica, conforme a las disposiciones aplicables. Las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas...”

Como se aprecia de las anteriores transcripciones se considera como de utilidad pública y preferente la ocupación o afectación superficial o la constitución de servidumbres necesarias para el desarrollo de estas actividades, permitiendo nuevas formas y procesos de afectación de las tierras que sean necesarias para ello.

Este procedimiento para que los adjudicatarios, contratistas e interesados puedan acceder a la ocupación de las tierras necesarias para el desarrollo de estas actividades, mediante las diversas formas previstas, se encuentra regulado en ambas leyes reglamentarias de manera similar con requisitos específicos y de manera pormenorizada, en los artículos del 101 al 104 de la Ley de Hidrocarburos y del 74 al 77 de la Ley de la Industria Eléctrica, y tiene como finalidad que los adjudicatarios, contratistas e interesados puedan llegar a un convenio con los titulares de las tierras que se verán afectadas por las actividades a desarrollar.

Una vez agotado el procedimiento a que me he referido en párrafos anteriores pueden darse dos supuestos: que se llegue a un convenio o que no haya acuerdo sobre el mismo.

Es hasta este momento que en el caso de que estén involucrados terrenos, bienes o derechos sujetos a los regímenes previstos en la Ley Agraria, pueden tener intervención los Tribunales Unitarios Agrarios, de conformidad con los artículos 105 y 106 de la Ley de Hidrocarburos y 78 y 79 de la Ley de la Industria Eléctrica.

En el primer caso, que se haya llegado a un convenio, el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos dispone que:

“**Artículo 105.-** El acuerdo alcanzado en cualquier tiempo entre las partes 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.

Para lo anterior, el Juez o Tribunal Unitario Agrario procederá a:

- I. Verificar si se cumplieron las formalidades exigidas tanto en la presente Ley como, en su caso, en la Ley Agraria y demás disposiciones aplicables, y
- II. Ordenar la publicación de un extracto del acuerdo alcanzado, a costa del Asignatario o Contratista, en un periódico de circulación local y, en su caso, en los lugares más visibles del ejido respectivo.

El Juez de Distrito o Tribunal Unitario Agrario emitirá su resolución, que tendrá el carácter de sentencia, dentro de los quince días siguientes a la primera publicación a que se refiere la fracción II anterior, siempre que no tenga conocimiento de la existencia de un juicio pendiente que involucre los terrenos, bienes o derechos en cuestión.

En contra de la resolución emitida sólo procederá el juicio de amparo.”

Y el artículo 78 de la Ley de la Industria Eléctrica establece:

“**Artículo 78.-** El acuerdo alcanzado en cualquier tiempo entre las partes deberá presentarse por el interesado 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.

Para lo anterior, el Juez o Tribunal Unitario Agrario procederá a:

- I. Verificar si se cumplieron las formalidades exigidas tanto en la presente Ley como, en su caso, en la Ley Agraria y demás disposiciones aplicables, y
- II. Ordenar la publicación de un extracto del acuerdo alcanzado, a costa del interesado, en un periódico de circulación local y, en su caso, en los lugares más visibles del ejido respectivo.

El Juez de Distrito o Tribunal Unitario Agrario emitirá su resolución, que tendrá el carácter de sentencia, dentro de los quince días siguientes a la primera publicación a que se refiere la fracción II anterior, siempre que no tenga conocimiento de la existencia de un juicio pendiente que involucre los terrenos, bienes o derechos en cuestión.

En contra de la resolución emitida sólo procederá el juicio de amparo.”

De acuerdo a este precepto para declarar la validez del convenio alcanzado por las partes y darle autoridad de cosa juzgada, se debe verificar en primer término que se cumplieron las formalidades, tanto de las leyes citadas como de la Ley Agraria, y a este respecto tendremos que analizar un gran número de elementos y sin duda algunos tendrán mayor complejidad que otros. Dada la brevedad de este trabajo solo señalaré algunos que llamaron mi atención, primero tendremos que verificar que conforme a la fracción II de los artículos 101 de la Ley de Hidrocarburos y 74 de la ley de la Industria Eléctrica, el asignatario, contratista o interesado, mostró y describió el proyecto al titular del terreno, que éste entendió, sus alcances, posibles consecuencias y afectaciones así como sus beneficios; esto sólo lo podríamos verificar entrevistando de manera directa al titular de derechos agrarios, y entonces tendríamos que tomar una comparecencia el mismo día de la presentación del convenio para poder hacer esta verificación, dada la brevedad del plazo para emitir sentencia, porque la sola declaración en el convenio de que esto aconteció, no puede ser verificado por los Tribunales Unitarios Agrarios o Juzgados de Distrito en su caso.

La fracción VI inciso a) del artículo 101 de la Ley de Hidrocarburos y VI inciso a) del artículo 74 la Ley de la Industria Eléctrica dicen que la contraprestación deberá cubrir, según el caso, el pago de las afectaciones de bienes o derechos distintos de la tierra, así como la previsión de los daños y perjuicios, que se podrían sufrir con motivo del

proyecto a desarrollar, calculado en función de la actividad habitual de dicha propiedad. Para que el Tribunal pueda verificar esto tendríamos que contar con un avalúo a valor comercial como dice el último párrafo de la fracción VI de los citados artículos, de las afectaciones de bienes distintos de la tierra que pudieran ser de naturaleza diversa de acuerdo a la actividad habitual de la tierra afectable y por ello no siempre estar dentro de los tabuladores. Para la previsión de los daños y perjuicios que se podrían sufrir con motivo del proyecto a desarrollar, resulta más difícil su cuantificación dado que se tendría que contar con dictámenes periciales que de manera específica y no genérica determinarían el tipo de afectación y el tiempo de recuperación de las tierras para devolverlas al estado que se encontraban antes del proyecto o tal vez la imposibilidad de ello y en ese caso la cuantificación del daño, máxime que existe la posibilidad fáctica de que el asignatario, contratista o interesado abandone el proyecto una vez causado el daño, o que dada la cuantificación de los posibles daños el proyecto ya no fuera viable. Considero que para hacer la verificación de tales requisitos es necesario la exhibición de avalúos, siendo que éstos aparecen como opcionales en los artículos 104 de la Ley de Hidrocarburos y 77 de la Ley de la Industria Eléctrica al decir que las partes podrán acordar la práctica de avalúos.

La fracción VII de del artículo 101 de la Ley de Hidrocarburos y artículo 74 la Ley de la Industria Eléctrica establecen que los pagos de las contraprestaciones que se pacten podrán cubrirse en efectivo y, en su caso, mediante cualquiera de las siguientes modalidades: a) Compromisos para ejecutar proyectos de desarrollo en beneficio de la comunidad o localidad afectada; b) Cualquier otra prestación que no sea contraria a la ley, o c) Una combinación de las anteriores, asimismo en su parte final se establece que se podrá proponer al propietario, titular del derecho o miembros de la comunidad o localidad a las que pertenezcan, la adquisición de bienes o insumos, o los servicios fabricados, suministrados o prestados por dichas personas, cuando esto sea compatible con el proyecto. En cuanto a esta disposición y la posibilidad de que la contraprestación no se haga en efectivo, resulta también que se tendrían que definir criterios para verificar cómo se van a desarrollar los proyectos en beneficio de la comunidad, en su caso tipo de proyecto, calidad de los materiales, especificaciones y calendarización de la obra, etcétera, en el caso de los bienes e insumos, cantidad de ellos fechas de entrega, calidad, etcétera.

Asimismo en cada caso se tendrá que verificar que se cumplan las formalidades de la Ley Agraria que sean aplicables según sea el caso.

En cuanto a que se deberá ordenar la publicación de un extracto del acuerdo alcanzado, a costa del interesado, en un periódico de circulación local y, en su caso, en los lugares más visibles del ejido respectivo y que el Juez de Distrito o Tribunal Unitario Agrario emitirá su resolución, que tendrá el carácter de sentencia, dentro de los quince días siguientes a la primera publicación a que se refiere la fracción II anterior, siempre que no tenga conocimiento de la existencia de un juicio pendiente que involucre los terrenos, bienes o derechos en cuestión, sólo como observación se señala que, dados los términos en que se encuentra redactada la citada disposición, se podría dar el caso que la emisión de la resolución deba hacerse aún sin hacer todas las publicaciones que se ordenan, ya que el plazo empieza a correr a partir de la primera publicación, por lo que también deberá hacerse un pronunciamiento sobre la necesidad de realizarlas aún dictada la resolución.

Hasta ahora he hecho referencia al caso de que las partes hayan llegado a un convenio, pero también existe la posibilidad de que las partes no lleguen a ningún acuerdo y en ese supuesto el artículo 106 de la Ley de Hidrocarburos establece lo siguiente:

“Artículo 106.- En caso de no existir un acuerdo entre las partes, transcurridos ciento ochenta días naturales contados a partir de la fecha de recepción del escrito referido en la fracción I del artículo 101 de esta Ley, el Asignatario o Contratista podrá:

- I. Promover ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos a que se refiere el artículo 109 de esta Ley, o
- II. 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 contra prestación que corresponda.”

Por su parte el artículo 79 de la Ley de la Industria Eléctrica dispone:

“**Artículo 79.-** En caso de no existir un acuerdo entre las partes, transcurridos ciento ochenta días naturales contados a partir de la fecha de recepción del escrito referido en la fracción I del artículo 74 de esta Ley, el interesado podrá:

- I. Promover ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente la constitución de la servidumbre legal a que se refiere el artículo 82 de esta Ley, o
- II. 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 contra prestación que corresponda.”

Ya en este supuesto, en el que no hubo acuerdo, tratándose de la materia agraria, será seguramente el asignatario, contratista o interesado quien de manera opcional podrá acudir ante el Tribunal Unitario Agrario en la vía jurisdiccional o bien ante la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en la vía administrativa, para que previo el procedimiento respectivo se declare la servidumbre legal que corresponda según el caso.

En el supuesto de que se acuda ante los Tribunales Agrarios, como los dispone la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica, dado que se tratan de actividades de utilidad pública, se resolverá sobre la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos o necesaria para la industria eléctrica conforme a los artículos 82 y 74 de su ley reglamentaria, es decir, la forma de ocupación ya no es consensada y se limita al establecimiento de este gravamen real sobre la propiedad, que se establece por disposición de ley, y que no priva al titular de la misma, pero si le impone limitaciones; por lo que no obstante que la declaratoria de esta servidumbre es por causa de utilidad pública, también es necesario cuidar que la contraprestación que se fije en la resolución responda de la afectación que se va a causar en la tierra, en los bienes distintos de la misma, en los daños y perjuicios, temporales y permanentes que puedan ser causados, que se garantice debidamente su pago, así como todas las demás cuestiones que deban tomarse en cuenta, para lo cual habrán de allegarse todos los medios probatorios necesarios para emitir las resoluciones correspondien-

tes, independientemente de que al no haberse llegado a un acuerdo entre las partes existe la posibilidad que haya oposición para la ocupación de las tierras, y deban implementarse medidas para la ejecución de las resoluciones, que por otra parte, dada la naturaleza del gravamen que se constituye, pudieran no agotarse en un solo acto.

Estamos frente a nuevos juicios por conocer, nuevas leyes por aplicar, nuevos conceptos a considerar y nuevos criterios por definir. Nuestro marco jurídico y nuestra competencia se amplían, este es un nuevo reto, que seguramente será superado como todos los que se nos han presentado.

MEDIACIÓN EN MATERIA ENERGÉTICA Y LEY DE HIDROCARBUROS

MTRA. LETICIA DÍAZ DE LEÓN TORRES*

ANTECEDENTES

Mediante iniciativa que fue aprobada el 22 de diciembre de 2013, se reformaron los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; iniciativa que en lo que aquí interesa se plasmó:

Artículo 27.

...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.

* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 1, con sede en Guadalupe, Zacatecas.

ANÁLISIS DE LAS REFORMAS

El modelo de reforma, comprende dos esquemas:

1. Contratos eficientes para la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos celebrados con el Ejecutivo Federal, y
2. Participación de terceros en toda la cadena de valor de los hidrocarburos, a través de autorización expresa del Gobierno Federal.

Asimismo se precisa que la propuesta de reforma mantiene:

1. **La propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos en el subsuelo**, sólidos, líquidos y gaseosos en todo momento;
2. **La prohibición de otorgar concesiones**, en el entendido de que sólo el Estado puede disponer de los recursos del subsuelo; y
3. **Plantea la incorporación de contratos** que celebre el Ejecutivo Federal, con organismos y empresas del Estado y/o terceros que permitan expandir y hacer más eficientes las actividades de **exploración y extracción** de hidrocarburos, así como **autoriza** la participación de terceros en refinación, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos sin que se ponga en riesgo la propiedad de nuestros recursos - a partir de permisos otorgados por el Ejecutivo Federal-.

CONCESIONES PARA LA EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS

En virtud de la reforma constitucional, se instauró un procedimiento para la negociación entre los propietarios de uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios y, adjudicatarios y contratistas para realizar las actividades de

¹ Artículo 100.- 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.

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.

Exploración y Extracción de Hidrocarburos, el cual se encuentra regulado por el artículo 100¹ de la Ley de Hidrocarburos

La negociación y acuerdo debe realizarse de manera transparente y sujetarse a las siguientes bases y a lo señalado en el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos:

- 1.- Deberá expresar por escrito
- 2.- El Asignatario o Contratista deberá mostrar y describir el proyecto que planea desarrollar
- 3.- Notificación a las Secretarías de Energía y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del inicio de las negociaciones a que se refiere este artículo;
- 4.- La forma o modalidad de uso, goce, afectación, en su caso, adquisición que se pacte deberá ser idónea para el desarrollo del proyecto en cuestión, según sus características; empleándose figuras de arrendamiento², servidumbre voluntaria³, ocupación superficial, ocupación temporal, compraventa⁴, permuta⁵ y cualquier otra que no contravenga la ley.

² La doctrina define a este acto jurídico como un contrato por virtud del cual una persona llamada **arrendador** concede a otra, llamada **arrendatario**, el uso o **goce temporal** de una cosa mediante el pago de un precio cierto.

³ Es el derecho o uso que una cosa o heredad tiene sobre otra o, alguno sobre cosa ajena para provecho suyo o en utilidad pública; **este derecho es una limitación al derecho de propiedad**. Son gravámenes reales que se imponen a favor del dueño de un predio y a cargo de otro fundo propiedad de distinto dueño para beneficio o mayor utilidad del primero. Las servidumbres pueden ser constituidas por contrato, por un acto jurídico unilateral, por testamento, en virtud de prescripción o por disposición expresa de la ley.

⁴ Doctrinariamente se ha definido a este acto jurídico como un contrato traslativo de dominio, por virtud del cual una parte llamada **vendedor**, transmite la propiedad de una cosa o de un derecho a otra llamada **comprador** mediante el **pago** de un precio cierto y en dinero. Este contrato se perfecciona por el consentimiento de las partes respecto del precio y de la cosa y desde entonces obliga a los contratantes aunque la cosa no haya sido entregada ni el precio satisfecho.

⁵ La permuta es un contrato por virtud del cual cada una de las partes transmite a la otra la propiedad de una cosa a cambio de la que a su vez recibe en propiedad.

En su régimen jurídico la permuta sigue todas las reglas de la compraventa, con excepción a lo relativo al precio, es decir, en cuanto a la transmisión del dominio y a las obligaciones del vendedor se aplica el sistema de la compraventa. Cada permutante se reputa vendedor en lo que se refiere a las obligaciones de transmitir la el dominio, entregar la cosa, garantizar una posesión pacífica, responder de los vicios o defectos ocultos y del saneamiento en caso de evicción

⁶ **Artículo 4.-** Para los efectos de esta Ley se entenderá, en singular o plural, por: ... **X.** Contrato para la Exploración y Extracción: Acto jurídico que suscribe el Estado Mexicano, a través de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, por el que se conviene la Exploración y Extracción de Hidrocarburos en un Área Contractual y por una duración específica

El **Contrato**, definido por el artículo 4, en su fracción IX⁶, de la Ley de Hidrocarburos como un acto jurídico que suscribe el Estado Mexicano, a través de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, por el que se conviene la exploración y extracción de hidrocarburos en un área contractual y por una duración específica; deberá contener, al menos, los derechos y obligaciones de las partes, así como posibles mecanismos de solución de controversias; no pudiendo contener cláusulas de confidencialidad sobre los términos, montos y condiciones de la contraprestación, que penalicen a las partes por su divulgación.

Los titulares de los terrenos, bienes o derechos tendrán derecho a que la contraprestación cubra, según sea el caso:

- a) El **pago** de las afectaciones de bienes o derechos distintos de la tierra, así como la previsión de los daños y perjuicios, que se podrían sufrir con motivo del proyecto
- b) La **renta** por concepto de ocupación, servidumbre o uso de la tierra;
- c) Tratándose de Hidrocarburos, un porcentaje de los ingresos que correspondan al Asignatario o Contratista en el proyecto en cuestión, después de haber descontado los pagos que deban realizarse al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, sujetándose a lo dispuesto en el último párrafo de este artículo; no pudiendo ser menor al cero punto cinco ni mayor al tres por ciento. En el caso del Gas Natural No Asociado, y en los demás casos no podrá ser menor al cero punto cinco por ciento ni mayor al dos por ciento, debiendo cubrirse las contraprestaciones en efectivo y, en su caso, mediante:
 - i. Compromisos para ejecutar proyectos de desarrollo en beneficio de la comunidad o localidad afectada;
 - ii. Cualquier otra prestación que no sea contraria a la ley, o
 - iii. Una combinación de las anteriores.

Tratándose de sujetos agrarios, se debe observar:

- I. Que el ejido, los ejidatarios, comunidades o comuneros podrán solicitar la asesoría y, en su caso, representación de la Procuraduría Agraria en las negociaciones

- II. La autorización para el uso, goce o afectación y demás actos de disposición permitidos, deberá 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;
- III. Tratándose de ejidatarios o 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 o afectación de tales derechos, salvo en el caso de la contraprestación señalada en el inciso c) de la fracción VI del artículo 101⁷, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción IV⁸ de este artículo. 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, y

Los tabuladores sobre los valores promedio de la tierra y, en su caso, de sus accesorios, para uso, ocupación o adquisición, según sus características, deberán ser elaborados y actualizados por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales; los cuales servirán de base para el inicio de las negociaciones que se realicen conforme a los artículos anteriores.

⁷ Artículo 101.-...

VI. La contraprestación que se acuerde deberá ser proporcional a los requerimientos del Asignatario o Contratista, conforme a las actividades que se realicen al amparo de la Asignación o Contrato.

De acuerdo a las distintas formas o modalidades de uso, goce, afectación o, en su caso, adquisición que se pacte, los titulares de los terrenos, bienes o derechos tendrán derecho a que la contraprestación cubra, según sea el caso:

a) El pago de las afectaciones de bienes o derechos distintos de la tierra, así como la previsión de los daños y perjuicios, que se podrían sufrir con motivo del proyecto a desarrollar, calculado en función de la actividad habitual de dicha propiedad;

b) La renta por concepto de ocupación, servidumbre o uso de la tierra;

c) Tratándose de proyectos que alcancen la extracción comercial de Hidrocarburos, un porcentaje de los ingresos que correspondan al Asignatario o Contratista en el proyecto en cuestión, después de haber descontado los pagos que deban realizarse al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, sujetándose a lo dispuesto en el último párrafo de este artículo.

⁸ IV. La contraprestación referida en el inciso c) de la fracción VI del artículo 101 anterior, será entregada al ejido o comunidad, a través de los órganos facultados para ello, para que sea distribuida entre todos sus integrantes en los términos que determine la asamblea o, en su caso, pueda destinarse a los proyectos a que se refiere el inciso a) de la fracción VII del artículo 101 de esta Ley.

Los avalúos podrán considerar, entre otros factores:

- I. La previsión de que el proyecto a desarrollar generará, dentro de su zona de influencia, una plusvalía de los terrenos, bienes o derechos de que se trate;
- II. La existencia de características en los inmuebles, bienes o derechos que, sin reflejarse en su valor comercial, los hace técnicamente idóneos para el desarrollo del proyecto de que se trate;
- III. La afectación en la porción remanente de los inmuebles del cual forme parte la fracción por adquirir, usar o gozar;
- IV. Los gastos complementarios no previstos en el valor comercial, para que los afectados sustituyan los terrenos, bienes o derechos por adquirir, cuando sea necesaria la emigración de los afectados, y
- V. En los casos de otorgamiento del uso o goce de los terrenos, bienes o derechos, la previsión de los daños y perjuicios, las molestias o afectaciones que sus titulares podrían sufrir con motivo del proyecto a desarrollar, incluyendo aquéllos correspondientes a bienes o derechos distintos de la tierra, o el eventual perjuicio por el tiempo que la propiedad será afectada, calculado en función de la actividad habitual de dicha propiedad.

ACUERDO DE CONCESIÓN

El acuerdo alcanzado, en cualquier tiempo entre las partes, 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.

Para lo anterior, el Juez o Tribunal Unitario Agrario **procederá a:**

- I. Verificar si se cumplieron las formalidades exigidas tanto en la presente Ley como, en su caso, en la Ley Agraria y demás disposiciones aplicables, y
- II. Ordenar la publicación de un extracto del acuerdo alcanzado, a costa del Asignatario o Contratista, en un periódico de circulación local y, en su caso, en los lugares más visibles del ejido respectivo.

El Juez de Distrito o Tribunal Unitario Agrario tienen 15 días para emitir la resolución, que tendrá el carácter de sentencia, siempre que no tenga conocimiento de la existencia de un juicio pendiente que involucre los terrenos, bienes o derechos en cuestión. En contra de la resolución emitida sólo procederá el juicio de amparo.

MEDIACIÓN ANTE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

En caso de no existir un acuerdo entre las partes, transcurridos ciento ochenta días naturales contados a partir de la fecha de recepción del escrito referido en la fracción I del artículo 101 de esta Ley, el Asignatario o Contratista podrá:

- I. Promover ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos a que se refiere el artículo 109 de esta Ley, o
- II. 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.

La mediación se desarrollará, conforme a las siguientes bases:

- I. La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano escuchará a las partes y sugerirá la forma o modalidad de adquisición⁹, uso, goce o afectación que concilie sus intereses y pretensiones, según las características del proyecto y buscará que las partes alcancen una solución aceptable y voluntaria, procurando mejorar su comunicación y futura relación;
- II. A fin de sugerir el monto de la contraprestación, se estará a lo siguiente:
 - a) Si previo a la mediación, las partes hubieran practicado avalúos encargados por cada una de ellas, conforme al artículo 104¹⁰ de esta Ley:

⁹ Desde el punto de vista doctrinario, esta facultad de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, puede ser considerada más como un procedimiento conciliatorio, toda vez que el conciliador **sugiere opciones de solución a los terceros**; a diferencia de la **mediación**, pues, el mediador limita su participación a promover únicamente el diálogo entre las partes sin poder plantear sugerencias de solución.

1. Dichos avalúos deberán ser tomados en cuenta siempre que coincidan con la forma o modalidad de adquisición, uso, goce o afectación que sugiera la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. De lo contrario, se procederá conforme al inciso b) siguiente;
 2. En caso de que la diferencia entre los avalúos de los dos peritos sea inferior a 15%, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano tomará el promedio simple de los avalúos y el resultado servirá de base para formular la propuesta de contraprestación de la referida Secretaría, y
 3. En caso de que la diferencia entre los avalúos de los dos peritos sea superior a 15%, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano solicitará al Instituto o a un perito que aleatoriamente seleccione del padrón a que se refiere el artículo 104 de esta Ley, la práctica de un avalúo, cuyo resultado servirá de base para formular la propuesta de contraprestación de la referida Secretaría, y
- b) En caso de que las partes no hayan practicado avalúos en términos del artículo 104 de esta Ley, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano solicitará al Instituto o a un perito que aleatoriamente seleccione del padrón a que se refiere el artículo 104 de esta Ley, la práctica de un avalúo que servirá de base para la propuesta de contraprestación que formule la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

¹⁰ **Artículo 104.-** Las partes podrán acordar la práctica de avalúos por el Instituto, instituciones de crédito del país que se encuentren autorizadas, corredores públicos o profesionistas con postgrado en valuación, siempre que formen parte del padrón que se establezca en los términos del Reglamento de esta Ley.

Los avalúos citados considerarán, entre otros factores:

I. La previsión de que el proyecto a desarrollar generará, dentro de su zona de influencia, una plusvalía de los terrenos, bienes o derechos de que se trate;

II. La existencia de características en los inmuebles, bienes o derechos que, sin reflejarse en su valor comercial, los hace técnicamente idóneos para el desarrollo del proyecto de que se trate;

III. La afectación en la porción remanente de los inmuebles del cual forme parte la fracción por adquirir, usar o gozar;

IV. Los gastos complementarios no previstos en el valor comercial, para que los afectados sustituyan los terrenos, bienes o derechos por adquirir, cuando sea necesaria la emigración de los afectados, y

V. En los casos de otorgamiento del uso o goce de los terrenos, bienes o derechos, la previsión de los daños y perjuicios, las molestias o afectaciones que sus titulares podrían sufrir con motivo del proyecto a desarrollar, incluyendo aquéllos correspondientes a bienes o derechos distintos de la tierra, o el eventual perjuicio por el tiempo que la propiedad será afectada, calculado en función de la actividad habitual de dicha propiedad. Para el caso de adquisiciones, en ningún caso el valor será inferior al comercial. Los avalúos que se practiquen podrán considerar los demás elementos que a juicio del Instituto resulten convenientes.

En el desarrollo de la mediación se atenderá a lo dispuesto en el artículo 101, fracciones V a VII, de la presente Ley.

Conforme lo marca el artículo 111¹¹, las partes pueden continuar con sus negociaciones y alcanzar un acuerdo en cualquier momento, debiendo cumplir con lo dispuesto en el artículo 105 de esta Ley.

CONSTITUCIÓN DE LA SERVIDUMBRE LEGAL DE HIDROCARBUROS

Si dentro de los treinta días naturales las partes no alcanzaren un acuerdo, la Secretaría de Energía podrá solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano que dé trámite ante el Ejecutivo Federal para la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos por vía administrativa.

La servidumbre legal de hidrocarburos comprenderá el derecho de tránsito de personas; el de transporte, conducción y almacenamiento de materiales para la construcción, vehículos, maquinaria y bienes de todo tipo; el de construcción, instalación o mantenimiento de la infraestructura o realización de obras y trabajos necesarios para el adecuado desarrollo y vigilancia de las actividades amparadas por virtud de un Contrato o Asignación, así como todos aquéllos que sean necesarios para tal fin.

La servidumbre legal de hidrocarburos no podrá exceder el plazo del Contrato o Asignación respectivo.

Las servidumbres legales de hidrocarburos se decretarán a favor del Asignatario o Contratista y se registrarán por las disposiciones del derecho común federal y las controversias relacionadas con las mismas, cualquiera que sea su naturaleza, serán competencia de los tribunales federales.

¹¹ Artículo 111.- Lo dispuesto en los artículos anteriores no será impedimento para que las partes continúen sus negociaciones y alcancen un acuerdo en cualquier momento, debiendo cumplir con lo dispuesto en el artículo 105 de esta Ley.

Las servidumbres legales de hidrocarburos se podrán decretar por vía jurisdiccional o administrativa, en términos de esta Ley y las demás disposiciones aplicables.

La contraprestación que corresponda por la servidumbre legal de hidrocarburos que se decrete por vía administrativa, se determinará con base en las propuestas que se hayan formulado conforme a la fracción II del artículo 107 de la presente Ley.

Tratándose de las demás modalidades de adquisición o afectación por figuras de derecho público, la indemnización respectiva se determinará considerando lo dispuesto en el artículo 104 y, en su caso, los valores de los avalúos que se obtengan conforme a la fracción II del artículo 107 de esta Ley.

ANÁLISIS

Se considera que el procedimiento de mediación que regula Ley de Hidrocarburos es ambiguo; pues para que la misma pueda cumplirse satisfactoriamente dicho procedimiento debe contar con ciertas características, siendo una de éstas la voluntad de las partes; y en ese sentido, en ningún momento se puede obligar a un ejidatario o comunero a llegar a un acuerdo satisfactorio. Lo anterior tiene sustento en el Código de Mediación, el cual define a este medio alternativo de solución de conflictos como *un procedimiento facultativo que requiere el acuerdo libre y explícito de las personas implicadas, de comportarse en una acción de búsqueda que les permita con la ayuda de un tercero, independiente y neutro, formado especialmente en ese arte, establecerse en una nueva relación.*

No se debe perder de vista que para que los acuerdos tomados en la mediación sean aceptados por las partes, dichos arreglos deben ser *satisfactorios, viables, validos, duraderos, recíprocamente aceptables, tomando en cuenta los intereses de las partes*; esto con la finalidad de que permitan una relación posterior al conflicto

Otro aspecto importante a destacar es el hecho de que los mediadores estén exentos de juicios, propuestas, opiniones; pues de lo contrario estaríamos hablando de una conciliación; toda vez que al mediador le está prohibido realizar una propuesta a las partes, pues dicho acuerdo debe venir de las partes, y en el caso a estudio el artículo

107 de la Ley de Hidrocarburos expresamente señala “La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano escuchará a las partes y sugerirá la forma o modalidad de adquisición, uso, goce o afectación que concilie sus intereses y pretensiones”; situación que resulta contraria al principio de mediación.

De igual manera, se considera que es violatorio de derechos humanos el artículo 108 de la Ley de Hidrocarburos, al disponer que Si dentro de los treinta días naturales contados a partir de la sugerencia de contraprestación a que se refiere la fracción II del artículo anterior, las partes no alcanzaren un acuerdo, la Secretaría de Energía podrá solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano que dé *trámite ante el Ejecutivo Federal para la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos por vía administrativa; violando así el principio de la voluntad de las partes.*

EL IMPACTO DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN LA MATERIA AGRARIA

LIC. RAFAEL HERNÁNDEZ GÓMEZ*



La iniciativa de ley propuesta por nuestro Presidente de la República Enrique Peña Nieto, para reformar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política Mexicana en agosto del año 2013, derivó en la promulgación del paquete de leyes que conocemos como Reforma Energética, que regulan la dinámica y los términos de operación de dos estratégicas empresas del sector energético mexicano: Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 29, con sede en Villahermosa, Tabasco.

El andamiaje legal de la Reforma Energética en México se constituye de las modificaciones a los artículos 25, 27 y 28 de nuestra Carta Magna, y de la creación 21 (veintiún) leyes secundarias 9 (nueve) nuevas y 12 (doce) reformadas y de la expedición de 25 (veinticinco) reglamentos que regulan las actividades del sector energético.

Desde el momento que se promulgan las leyes secundarias, y sus respectivos reglamentos, destacan dos factores importantes, la apertura a la participación ciudadana en la coordinación interinstitucional y los resultados en términos de la atracción de inversionistas hacia el sector energético mexicano, siendo éstos sólo el principio de un proceso que deberá beneficiar al conjunto de los sectores sociales del país.

En este sentido, los distintos instrumentos jurídicos implícitos en la reforma energética y que normarán las sinergias que se establecerán entre las empresas productivas del estado, la iniciativa privada y la sociedad, contemplan situaciones que, por su delicadeza, reclaman la participación de instituciones especializadas en cada una de sus ramas, mismas que determinarán el futuro desarrollo de un sector industrial estratégico para la economía del país. Esta es la razón del planteamiento que he denominado:

EL IMPACTO DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN MATERIA AGRARIA

Frente a la Reforma Energética y las diversas leyes secundarias aprobadas por el Congreso de la Unión, y que son un detonante para el desarrollo del Sector Agrario, las instituciones del Gobierno Federal han iniciado diversas acciones para la implementación y puesta en marcha de dichas reformas, que deberán traducirse en un mejor nivel de vida para los mexicanos. Asimismo, dicho paquete de leyes energéticas establecen normas relativas a la administración, funcionamiento, organización, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que deberán realizar las empresas productivas del Estado, a fin de que tomen la forma de empresas públicas con autonomía y flexibilidad contenidas en sus propias leyes.

Ahora bien, la reforma en el artículo 25 de nuestra Carta Fundamental establece el concepto de desarrollo sustentable aduciendo que deberán respetarse las garantías sociales, los derechos de propiedad y los derechos de los grupos vulnerables y junto

con ello lograr un esquema de transparencia y rendición de cuentas, de todo lo que se realice en el sector energía. Para lo cual dispone:

Párrafo quinto:

“... 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 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”.

Con base en esto, es claro que el constituyente aprobó en la reforma al artículo 25 Constitucional, que el sector público seguirá manteniendo a su cargo de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 párrafo cuarto de la propia Constitución, y para ello el Gobierno Federal mantendrá la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado, al expresar:

“... 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”.

Aquí resulta pertinente traer a colación lo sustentado por el párrafo séptimo del artículo 27 Constitucional, esto para robustecer que el dominio sobre los hidrocarburos sigue siendo propiedad de la Nación:

“... 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.”

Tratándose de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades sin dejar de tomar en cuenta lo que dispone el ordinal 27 Constitucional párrafo sexto, en materia de electricidad, y séptimo, en materia de petróleo, y en el desarrollo de estas actividades con la reforma energética se le da una gran autonomía a PEMEX y CFE como empresas productivas del estado.

La referencia histórica nos dice que el 10 de agosto de 1863 en nuestro país, inició una nueva etapa, de lo que hoy determina la economía de México, el descubrimiento del primer pozo petrolero en el Estado de Tabasco.

Considerando ese esquema histórico y social que impactó a la economía, explica la importancia de la primera empresa extranjera de explotación petrolera en el país: la “Pearson and Son Limited” que, para la realización de sus trabajos de extracción y exploración del hidrocarburo, registra la celebración de contratos en los que se estipularon las condiciones siguientes:

- a) Pagar al dueño del predio 2 pesos anuales por hectárea;
- b) El 6% de la producción; y
- c) 300 pesos por cada pozo que se perforara.

A condición de que la producción fuera de mil barriles diarios.

Tal como se aprecia en el contrato celebrado el 19 de diciembre de 1905, entre la citada empresa londinense y el señor ARCADIO ÁLVAREZ, por la renta de 3.27 hectáreas situadas en el poblado de San Carlos, municipio de Macuspana, Tabasco. Referencia histórica que nos vincula con el contenido del artículo 101 fracción VI, de la nueva Ley de Hidrocarburos, respecto a la contraprestación a que tienen derecho los titulares de terrenos ejidales o comunales en cuanto a la imposición de las modalidades de uso, goce, afectación o en su caso adquisición que se pacte entre éstos con las empresas, texto que refiere que:

Tratándose de proyectos que alcancen la extracción comercial de Hidrocarburos, un porcentaje de los ingresos que correspondan al asignatario o contratista en el proyecto en cuestión, después de haber descontado los pagos que deban realizarse al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Indicando, además que:

El porcentaje no podrá ser menor al cero punto cinco por ciento (0.5%), ni mayor al tres por ciento (3%) en el caso del gas natural no asociado, y en los demás casos no podrá ser menor al cero punto cinco por ciento (0.5%), ni mayor al dos por ciento (2%), en ambos casos en beneficio de la totalidad de los propietarios o titulares de derechos de que se trate.

Es necesario nutrir nuestra reflexión con el derecho comparado en el ámbito internacional, trayendo a colación la legislación Boliviana en específico la Ley del Petróleo y Gas de Bolivia, en la cual en beneficio de los titulares de los terrenos con yacimientos petroleros, se otorga un porcentaje del uno por ciento (1%), sin dejar margen a la discrecionalidad.

Por lo que se propone, el establecimiento de un porcentaje determinado consistente en un 3% (tres por ciento), de los proyectos que alcancen la extracción comercial de hidrocarburos en beneficio de los sujetos de derechos agrarios. Modificándose el referido artículo 101 fracción VI, inciso c), párrafo segundo, para quedar como sigue: El porcentaje será del tres por ciento en beneficio de la totalidad de los propietarios o titulares de derechos de que se trate.

México es un país con grandes oportunidades para la inversión, que es una de sus grandes fortalezas, con la reforma energética PEMEX y CFE, se abren a un mercado globalizado, las que dejarán de ejercer la política pública energética y de ser monopolios al transformarse en Empresas Productivas del Estado.

En este nuevo escenario - contexto, se impone al sector agrario, llámese Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU), Procuraduría Agraria (PA), Registro Agrario Nacional (RAN), en el ámbito jurídico - administrativo la aplicación de la reforma energética para la exploración y explotación de los hidrocarburos, en donde destaca la participación jurisdiccional de los Tribunales Agrarios (TA), a los que se les asigna un papel protagónico en la solución de los conflictos.

Es de mencionarse que la Secretaría de Energía (SENER), deberá informar a los asignatarios o contratistas sobre la presencia de grupos sociales en situación de vulnerabilidad en las áreas en que se llevarán a cabo las actividades al amparo de asignaciones y contratos, con el fin de que se implementen las acciones necesarias para salvaguardar sus derechos.

La SENER tiene la obligación de identificar a los grupos vulnerables de las comunidades que se encuentren en las áreas donde se llevará a cabo los proyectos así como también el impacto social tanto como positivo también negativo emitiendo en su caso las recomendaciones pertinentes.

De acuerdo con los tratados internacionales esta ley establece como obligatoria llevar a cabo por la SENER los procedimientos de consulta previa libre e informada necesarios con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas.

Deberán incluirse las siguientes etapas:

- a) Plan de Consulta, es consultarle a la comunidad los proyectos que se tienen que hacer;
- b) Acuerdos previos, se tienen que decir la forma en que se va a llevar a cabo esta consulta;

- c) Informativa, que consiste en dar a conocer los proyectos que se van a desarrollar en materia de hidrocarburos en las tierras de núcleo agrario;
- d) La deliberativa, que abarca la construcción de los acuerdos o, en su caso el consentimiento conforme a la normatividad aplicable;
- e) La consulta, que es la construcción de los acuerdos y,
- f) La de seguimiento, aquí en esta fase todo tiene que quedar debidamente plasmado en su correspondiente expediente y debe hacerse monitoreo.

A la SEDATU se le debe notificar el inicio de toda negociación y adquisición de tierras, quien deberá emitir opinión sobre los lineamientos y modelos de contratos que emita la Secretaría de Energía (SENER).

Primero: Cuando las partes lleguen a un acuerdo y el propietario sea un sujeto agrario, el asignatario o contratista deberá presentar tal acuerdo ante el Tribunal Unitario Agrario (TUA) con la finalidad de que sea calificado y en su caso validado mediante la correspondiente resolución que según la ley tendrá el carácter de sentencia la cual sólo podrá ser impugnada a través de un juicio de amparo; y

Segundo: Cuando no exista acuerdo de las partes y el propietario sea un ejido o comunidad, ejidatario o comunero, el asignatario o contratista podrá promover ante el TUA competente la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos.

Es necesario mencionar que el artículo 109 de la Ley de Hidrocarburos nos dice:

“La servidumbre legal de hidrocarburos comprenderá el derecho de tránsito de personas; el de transporte, conducción y almacenamiento de materiales para la construcción, vehículos, maquinaria y bienes de todo tipo; el de construcción, instalación o mantenimiento de la infraestructura o realización de obras y trabajos necesarios para el adecuado desarrollo y vigilancia de las actividades amparadas por virtud de un contrato o asignación, así como todos aquellos que sean necesarios para tal fin. En todo caso, la servidumbre legal de hidrocarburos no podrá exceder el plazo del contrato o asignación respectivo. Las servidumbres legales de hidrocarburos se decretarán a favor del asignatario o contratista y se regirán por las disposiciones del derecho común federal y las controversias relacionadas con las mismas, cualesquiera que sea su naturaleza serán competencia de los tribunales federales. Las servidumbres legales de hidrocarburos se podrán decretar por vía jurisdiccional y administrativas en términos de esta ley y las demás disposiciones aplicables...”

La instalación de la servidumbre legal de los hidrocarburos no cubre los requerimientos que deban darse en una empresa de esta naturaleza. Es una servidumbre especial (definir el concepto de servidumbre de paso) porque no hay un predio dominante ni un predio sirviente.

La servidumbre legal de paso que señalan las leyes. Hay Jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito que no pueden aplicarse dicha servidumbre en razón de que no hay un predio dominante y un predio sirviente, si hoy se trata de una servidumbre especial que nos plantea esta nueva legislación tendremos que definir, tendremos que establecer como institución, de qué se trata cuando hablamos de esta servidumbre legal de paso especial denominada servidumbre legal de hidrocarburos, tendremos que abrir una definición y decir esta es la servidumbre de paso especial y respecto ella se abren estas expectativas, de lo contrario estaremos hablando de la servidumbre legal de paso ortodoxa.

El tiempo de la servidumbre corresponderá al plazo de la asignación o del contrato y saldrá en favor del propio contratista o asignatario en el entendido que se podrá revertir en caso de que no se dé el proyecto o no se destine al proyecto respectivo.

Previo a la asignación o publicación de la convocatoria se deberá realizar un estudio de impacto social y la SENER en coordinación con la SEGOB y demás entidades competentes, realizará un estudio de impacto social respecto del área objeto de la asignación o el contrato y se dará a conocer a todos los participantes para identificar puntos vulnerables y se tomen las medidas necesarias para salvaguardar sus derechos.

También existe la consulta previa cuando hay comunidades indígenas, para tomar en cuenta intereses y derechos de dichas comunidades y en los contratos establecen montos específicos y reglas específicas para destinar al desarrollo comunitario de aquellas comunidades participantes.

La negociación que se hace para el efecto de uso de esta tierra debe de contener el escrito en donde el asignatario o contratista manifieste al propietario o titular del terreno el interés de disponer de sus tierras y debe acompañarlo de los tabuladores sobre el valor de la misma que para el efecto realice el INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y AVALUOS DE BIENES NACIONALES (INDAABIN).

Mostrar y describir los proyectos a desarrollar que deberá quedar debidamente precisados de manera que se entienda claramente los alcances del mismo y deberá mencionar también los beneficios y las consecuencias por la posible afectación.

El artículo 101 dispone: El asignatario o contratista deberá mostrar y describir el proyecto que planea desarrollar al amparo de la asignación o contrato para la exploración y extracción y atender las dudas y cuestionamientos del propietario o titular del terreno, bien o derecho de que se trate de manera que entienda sus alcances, así como las posibles consecuencias y afectaciones que se podrían generar por su ejecución y, en su caso los beneficios que le representaría en lo personal y/o en su comunidad o localidad.

Se propone agregar a la fracción 11 del art. 101 para quedar como sigue:

El asignatario o contratista deberá mostrar y describir el proyecto que planea desarrollar al amparo de la asignación o contrato para la exploración y extracción y atender las dudas y cuestionamientos del propietario o titular del terreno , bien o derecho de que se trate ante la presencia de un profesional, que podrá ser un representante de la Procuraduría Agraria o cualquier otro con el perfil idóneo de manera que entienda sus alcances, así como las posibles consecuencias y afectaciones que se podrían generar por su ejecución y, en su caso los beneficios que le representaría en lo personal y/o en su comunidad o localidad.

La modalidad de uso del proyecto debe de ser acorde al mismo y la contraprestación debe ser proporcional a la actividad a desarrollar, es decir si se va realizar una perforación va ser un tipo de contrato, o si es sólo para paso de ducto, va ser otro tipo de convenio, puede ser para instalar mobiliario, plataformas, etc. La cantidad de la superficie que se va a utilizar debe ser acorde al proyecto, así como también la temporalidad y esto va a tener un impacto directo en la contraprestación que va a recibir el sujeto de derechos agrarios.

La disposición de la tierra podrá ser a través de arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, ocupación temporal, permuta y cualquier otro acto que no contravenga la Ley, también la compraventa, aunque ésta en el plano agrario no es válida, porque los contratistas no pueden ser sujetos agrarios ya que son empresas y

la Ley Agraria al respecto a través del artículo 80 determina las condiciones de validez de la enajenación; sin embargo esto, puede servir para la propiedad privada.

La Ley Agraria establece la posibilidad de celebrar convenios con empresas ajenas al ejido (artículo 45) con terceros, estos contratos no pueden ser mayor a 30 años prorrogables. Si tenemos una ley específica que nos dice que los contratos con terceros no pueden ser de más de 30 años debe ajustarse a ese plazo.

Por otra parte, el artículo 67 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos establece que corresponde a la Secretaría de Energía solicitar a la SEDATU una opinión para elaborar los modelos de contratos de uso, goce o afectación o, en su caso, adquisición de los terrenos, bienes o derechos sin perjuicios de que, para los efectos de este artículo las partes puedan solicitar los servicios profesionales que consideren pertinentes con la finalidad de despejar dudas, términos y los alcances entre los propietarios o titulares de los terrenos, bienes o derechos de que se trate, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales, y los asignatarios o contratistas.

En relación a los titulares de los terrenos bienes o derechos, tendrán derechos al pago de los bienes distintos de la tierra así como a la previsión de los daños y perjuicios que podrían sufrir con motivo del proyecto a desarrollar, calculando en función de la actividad habitual de dicha propiedad; la renta por concepto de ocupación, servidumbre o uso de la tierra.

Es necesario observar que en el pago de la renta y la previsión de bienes distintos a la tierra es a valor comercial, con base en un avalúo del INDAABIN estos tabuladores son los mínimos permitidos para iniciar la negociación; es decir, INDAABIN nos da el valor y a partir de allí para arriba podemos iniciar la negociación sobre el uso y la ocupación de la tierra que detentan los titulares, nunca puede ser debajo de este valor establecido por INDAABIN.

Esta negociación debe hacerse vía contrato que validará la Secretaría de Energía en coordinación con la SEDATU y si se logra deberá llevarse con un Juez de Distrito refiriéndose a particulares, o a los Tribunales Unitarios Agrarios (TUAS) tratándose de tierras ejidales y comunales para que valide que sí se cumplieron con las formalidades

de cada uno de los elementos, tanto de la ley de hidrocarburos como de las leyes agrarias, que establecen parámetros que debe cumplir de acuerdo a los artículos del 24 al 28, 30 y 31 de la Ley Agraria, que básicamente son los que dan facultades a la asamblea ejidal de autorizar una serie de decisiones del propio ejido.

En tal sentido se propone la modificación de la ley agraria a fin de que las asambleas ejidales de formalidades especiales sean suprimidas y se le conceda a los sujetos de derechos agrarios, la plena libertad para usar y disponer de los derechos sobre sus tierras, para lo cual sería necesaria la modificación a los numerales 24 al 28 de la Ley Agraria, suprimiendo las disposiciones relativas a este tipo de asamblea, en razón de que el proceso de globalización nos obliga a ser más competitivos.

El artículo 102 de la Ley de Hidrocarburos dice: “cuando estén involucrados terrenos, bienes o derechos sujetos a los regímenes previstos en la ley agraria, además de las disposiciones de dicha ley y las demás contenidas en el presente capítulo, se observará lo siguiente: “... Fracción 11. La autorización para el uso, goce o afectación y demás actos de disposición permitidos, deberá sujetarse invariablemente y sin perjuicio de las demás disposiciones aplicables, a las formalidades previstas en los artículos 24 a 28, que habla como deberá convocarse la asamblea, 30 y 31 de la ley agraria para los actos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de dicho ordenamiento...”

La Ley de Hidrocarburos no distingue entre tierras parceladas o de uso común, bajo esta perspectiva y en consecuencia se propone la modificación de esta fracción para quedar de la forma siguiente:

“La autorización para el uso, goce o afectación y demás actos de disposición permitidos, deberá sujetarse invariablemente y sin perjuicio de las demás disposiciones aplicables, a las formalidades previstas en los artículos 24 a 28, que señalan como deberá convocarse la asamblea, 30 y 31 de la ley agraria para los actos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de dicho ordenamiento únicamente respecto de las tierras de uso colectivo”.

Estamos refiriéndonos a que necesariamente tendrá que participar un notario público y la representación de la Procuraduría Agraria, un quórum legal de las tres cuartas partes del núcleo agrario en una primera convocatoria, o de la mitad más uno en una segunda.

Derivado de la reforma del artículo 27 constitucional publicado en el Diario Oficial el 6 de enero de 1992 se creó la Procuraduría Agraria como una instancia para la procuración de la justicia agraria, a la que la Ley Agraria le otorgó funciones de servicio social, tendientes a la defensa de los derechos de los sujetos agrarios mediante el ejercicio de las atribuciones de coadyuvancia asesorías, denuncias , recomendaciones, conciliaciones, investigaciones y representación legal en los Tribunales Agrarios, convirtiéndose en el Ombudsman Agrario en México; para lo cual también se le otorgó la facultad de desarrollar medios alternativos de solución de conflictos como la conciliación y el arbitraje.

No obstante lo anterior, el artículo 106 fracción 11 de la Ley de Hidrocarburos otorga la facultad de órgano mediador a la SEDATU, al indicar:

“Fracción 11. 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... “.

Situación que se considera acertada, toda vez que con ella se evita que la Procuraduría Agraria tenga una doble función, conservando en estos procedimientos su papel de defensa de los intereses de los sujetos de derechos agrarios.

En tal virtud, se hace imprescindible la elaboración o actualización, en su caso, de un **Censo Nacional Agrario** para identificar a cada uno de los ejidos que potencialmente cuenten con recursos energéticos a fin de prever la defensa de los sujetos de derechos agrarios, actuación que debe estar a cargo del Ombudsman Agrario.

Dentro del desarrollo integral que se proyecta con las recientes reformas estructurales, se tiene la necesidad de revisar los conceptos normativos que regulan la actividad del sector energético, en relación con la ocupación de tierras ejidales y comunidades para la exploración y explotación de recursos geotérmicos, la exploración y extracción de hidrocarburos así como lo generación transmisión, distribución de energía eléctrica en concordancia con la estrategia planteada para la estrategia integral del campo, potencializando la producción para la alimentación del pueblo mexicano, en otras palabras **sembrar el petróleo**.

Ahora bien, el artículo 10 de la Ley Agraria, señala que: "...Los ejidos operan de acuerdo a su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la ley. Su reglamento se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y deberá contener las bases generales para la organización económica y social del ejido que se adopten libremente, los requisitos para admitir nuevos ejidatarios, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, así como las demás disposiciones que conforme a esta ley deban ser incluidas en el reglamento y las demás que cada ejido considere pertinentes"

Por lo que se propone una modificación al referido artículo a efectos de establecer la forma de distribución de las aportaciones que se reciban por concepto de los beneficios que se obtengan por concepto de la reforma energética, exploración y explotación del petróleo.

En ese sentido el precepto quedaría redactado de la siguiente forma: "...Los ejidos operan de acuerdo a su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la ley. Su reglamento se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y deberá contener las bases generales para la organización económica y social del ejido que se adopten libremente, los requisitos para admitir nuevos ejidatarios, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, la forma de distribución de las aportaciones que se reciban por concepto de los beneficios que se obtengan por concepto de la reforma energética, exploración y explotación del petróleo así como las demás disposiciones que conforme a esta ley deban ser incluidas en el reglamento y las demás que cada ejido considere pertinentes".

Las reformas jurídicas representan la toma de decisiones inspiradas en las necesidades de los pueblos en la búsqueda de los satisfactores que conduzcan al fortalecimiento de su desarrollo.

Con la reforma agraria de 1992, y la promulgación de la Ley Agraria vigente se crean los Tribunales Agrarios, como Órganos Jurisdiccionales Federales, dotados de plena autonomía jurisdiccional, propiciando un cambio sustancial en la vida de los habitantes del campo mexicano, constituyendo uno de los nuevos paradigmas fundamentales del Derecho Agrario Mexicano.

Contextualizado así, las mujeres y hombres del sector campesino transformaron la manera de exigir sus derechos en relación con derechos ejidales y comunales al tener acceso efectivo a la justicia agraria. A partir de entonces se vislumbró para ellos una mayor certeza jurídica en la tenencia de la tierra lo que se tradujo en bienestar y tranquilidad social en el agro mexicano.

De la misma manera en que el mundo se transforma, el derecho agrario y sus instituciones también avanzan con esa misma dinámica para responder a los nuevos retos y desafíos, el cambio que requieren estas instituciones tienen que partir de un concepto holístico e integrador, en donde no se considere únicamente lo jurídico y económico, sino también lo relativo a la protección del medio ambiente, áreas naturales protegidas y particularmente al desarrollo rural sustentable.

Dada la importancia para el crecimiento y desarrollo económico y en razón de las nuevas facultades que la Ley de Hidrocarburos otorga a los Tribunales Agrarios en sus artículos del 100 al 121, y ante las nuevas demandas y reclamos sociales relacionada con el sector energético - campo, se sugiere el establecimiento de una **Sala Auxiliar para la Reforma Energética en el Tribunal Superior Agrario**, con el propósito de atender las diversas controversias que surgirán como consecuencia de la confluencia de acciones y contradicciones entre empresas productivas del Estado, los particulares y los propietarios del sector social. En razón que la dialéctica del derecho irá construyendo y consolidando las 21 (veintiún) leyes que forman la denominada reforma energética. A base de revisar los nuevos criterios que surgirán en la aplicación de las leyes en los Tribunales Agrarios.

De las reflexiones expuestas podemos llegar a las siguientes propuestas y sugerencias:

PRIMERA: El establecimiento de un porcentaje determinado consistente en un 3% (tres por ciento) de los proyectos que alcancen la extracción comercial de hidrocarburos en beneficio de los sujetos de derechos agrarios.

SEGUNDA: Para ello se propone agregar a la fracción 11 del art. 101 para quedar como sigue: El asignatario o contratista deberá mostrar y describir el proyecto que planea desarrollar al amparo de la asignación o contrato para la exploración y ex-

tracción y atender las dudas y cuestionamientos del propietario o titular del terreno, bien o derecho de que se trate ante la presencia de un profesional, que podrá ser un representante de la Procuraduría Agraria o cualquier otro con el perfil idóneo de manera que el propietario o titular del terreno entienda sus alcances, consecuencias y beneficios.

TERCERA: La modificación de la Ley Agraria a fin de que las asambleas ejidales de formalidades especiales sean suprimidas y se le conceda a los sujetos de derechos agrarios, la plena libertad para usar y disponer de sus derechos sobre sus tierras, con la modificación a los numerales 24 al 28 de la Ley Agraria.

CUARTA: La modificación de la fracción 11, del artículo 102 de la Ley de Hidrocarburos, para quedar de la forma siguiente: La autorización para el uso, goce o afectación y demás actos de disposición permitidos, deberá sujetarse invariablemente y sin perjuicio de las demás disposiciones aplicables, a las formalidades previstas en los artículos 24 a 28, que habla como deberá convocarse la asamblea, 30 y 31 de la ley agraria para los actos señalados en las fracciones VII a X IV del artículo 23 de dicho ordenamiento únicamente respecto de las tierras de uso colectivo.

QUINTA: Se recomienda la elaboración o actualización en su caso de un Censo Nacional Agrario para identificar a cada uno de los ejidos que potencialmente cuentan con recursos energéticos a fin de prever la defensa de los sujetos de derechos agrarios, actuación que debe estar a cargo del ombudsman agrario.

SEXTA: La modificación al referido artículo a efectos de establecer la forma de distribución de las aportaciones que se reciban por concepto de los beneficios que se obtengan por concepto de la reforma energética, exploración y explotación del petróleo.

SÉPTIMA: El establecimiento de una mesa para la reforma energética en el Tribunal Superior Agrario con el firme propósito de atender las diversas contradicciones que surgirán como consecuencia de la sinergización de acciones entre empresas productivas del estado, los particulares y los propietarios del sector social.

Revista de los Tribunales Agrarios,
Tercera Época Año I, Número 73
editada por el Tribunal Superior Agrario,
se terminó de imprimir en el mes de
noviembre de 2015, en los talleres de
Grupo Gráfico Editorial, S.A. de C.V.
Calle B No. 8,
Parque Industrial Puebla 2000,
C.P. 72225, Puebla, Puebla.

La edición consta de 4,000 ejemplares.