

REVISTA  
DE LOS  
TRIBUNALES  
AGRARIOS

# 70

[+]

E-BOOK  
GRATIS

# Memorias

# Foro Implicaciones de la

# REFORMA

# ENERGÉTICA

# en materia

# AGRARIA



TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

**EDICIÓN  
ESPECIAL**

TERCERA ÉPOCA



tirant la blanch

# IMPLICACIONES DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN MATERIA AGRARIA

Compilación del Foro celebrado el 9 y 10 de abril de 2014,  
en el auditorio 18 de marzo. PEMEX



SENER

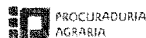
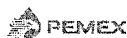


SEDATU



INDAABIN

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO AGRARIO, RURAL Y PECUARIO



tirant lo blanch

México D.F., 2015

Copyright © 2015

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch México publicará la pertinente corrección en la página web [www.tirant.com/mex/](http://www.tirant.com/mex/)

Revista de los Tribunales Agrarios. Publicación trimestral Abril-Junio 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 de contenido: 8914

ISSN: 1665-2568

Distribuidor: Tribunal Superior Agrario en forma gratuita.

© Tribunal Superior Agrario

© EDITA: TIRANT LO BLANCH  
DISTRIBUYE: TIRANT LO BLANCH MÉXICO  
Río Tiber 66, PH  
Colonia Cuauhtémoc  
Delegación Cuauhtémoc  
CP 06500 MÉXICO D.F.  
Tel: (55) 65502317  
[infomex@tirant.com](mailto:infomex@tirant.com)  
[www.tirant.com/mex/](http://www.tirant.com/mex/)  
[www.tirant.es](http://www.tirant.es)  
ISBN: 978-84-9086-934-5  
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: [atencioncliente@tirant.com](mailto:atencioncliente@tirant.com). En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en [www.tirant.net/index.php/empresalpoliticas-de-empresa](http://www.tirant.net/index.php/empresalpoliticas-de-empresa) nuestro Procedimiento de quejas.

# Índice

Prólogo .....	9
1. Inauguración Lic. Marco Antonio de la Peña, Director Jurídico de Petróleos Mexicanos .....	13
2. Lic. Rosario Brindis Álvarez, Titular de la Unidad de Enlace Legislativo. Dirección General de Petróleos Mexicanos .....	17
3. Ing. Cruz López Aguilar, Procurador Agrario.....	21
4. Lic. Luis Ángel López Escutia, Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario.....	25

## PONENCIAS

I. Lic. Marco Antonio de la Peña Sánchez (PEMEX) .....	31
II. Lic. Fernando Zendejas Reyes. (SENER).....	61
III. Lic. Héctor Eduardo Martínez Rivas, (SENER) .....	73
IV. Lic. Ricardo Ezquivel Ballesteros. (CFE) .....	83
V. Lic. Valeria María Vázquez Maulén, Lic. Liliana Anzaldúa Medina. (PEMEX) .....	97
VI. Lic. Carlos Alberto de la Fuente Herrera. (INDAABIN) .....	111
VII. Lic. Ricardo López Pescador. (SEDATU) .....	117
VIII. Lic. Felipe Cedillo Frias. (RAN). .....	121
IX. Lic. Rubén Treviño Castillo. (PA).....	133
X. Ing. Virginia Pineda Becerril. (FIFONAFE).....	159
XI. Lic. Maribel Concepción Méndez de Lara. (TSA).....	167
XII. Mtra. Odilisa Gutiérrez Mendoza. (TSA) .....	191



XIII.	Lic. Carmen Laura López Almaraz. (TSA).....	205
XIV.	Lic. Rodolfo Veloz Bañuelos. (TSA).....	217
XV.	Lic. Luis Ángel López Escutia. (TSA).....	231

## Prólogo

Las importantes reformas estructurales impulsadas por el Presidente de la República, Licenciado Enrique Peña Nieto, y aprobadas por el Congreso de la Unión, especialmente la relativa a la generación, exploración y explotación de Hidrocarburos, Energía Eléctrica y Geotérmica, ponen de manifiesto el inicio de una transformación de fondo en el ámbito nacional.

En un país como el nuestro, donde un poco más del 50% de su territorio es propiedad social, cobran especial importancia todas aquellas reformas que impactan a este sector, motivados por ello, es que de una charla en la que originalmente se tenía la intención de realizar un intercambio de opiniones e impresiones entre los Tribunales Agrarios y Petróleos Mexicanos, acerca de la Reforma Energética, surgió la idea de realizar un Foro, para tratar de manera amplia el tema e invitar a participar a otras instituciones.

En ese sentido funcionarios de ambas instituciones se dieron a la tarea de entablar comunicación con diversas dependencias, obteniendo una favorable respuesta, sumándose la Secretaría de Energía, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, la Comisión Federal de Electricidad, y el Instituto Nacional de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

Fue así como el pasado 9 y 10 de abril del presente año, en las instalaciones de Petróleos Mexicanos, en el auditorio "18 de Marzo", tuvo verificativo el Foro "Implicaciones de la Reforma Energética en Materia Agraria".

Durante los dos días en que se desarrolló el Foro, tuvimos la oportunidad de escuchar interesantes exposiciones de distinguidos ponentes, con el objetivo de lograr un mejor desempeño en nuestra actividad profesional.

Este Foro, nos dejó un gran sabor de boca, al participar en el intercambio de experiencias, pero también nos deja para la reflexión lo inagotable del tema en cuanto a la implementación y repercusión de la trascendente Reforma Energética en materia agraria, sentando

las bases para desarrollar futuros eventos encaminados a propiciar la integración y el debate constructivo.

El compromiso de todas las instituciones al participar, en este primer gran esfuerzo, pone de manifiesto que la coordinación entre los diferentes actores de la vida nacional, es posible, que el intercambio de ideas, siempre dará mejores resultados.

Después de esta emocionante experiencia, podemos asegurar que el resultado del Foro ha sido excelente, por la gran contribución que aportó para adentrarnos en el conocimiento y entendimiento de la Reforma, que por supuesto no concluye aquí, este es sólo el inicio de un largo trayecto en nuestra nueva relación interinstitucional.

Esta edición especial de la “Revista de los Tribunales Agrarios”, contiene la valiosa recopilación de las ideas expuestas por los conferencistas que participaron en el mencionado Foro, y adicionalmente, haciendo uso de tecnología de vanguardia, cuenta con la posibilidad de acceder por medio de un código “QR” a la grabación original de cada una de las participaciones.

Este ejemplar, con su novedoso formato, seguramente servirá de herramienta al tiempo que enriquecerá los conocimientos que ponen en práctica los funcionarios en su cotidiano desarrollo profesional y en general, como instrumento para todos aquellos que deseen conocer y adentrarse a las reformas del marco legal aplicable.

Estoy cierto, que el camino por recorrer es largo, falta mucho por analizar y discutir, es solo el principio de más esfuerzos que habrán de realizarse, para dar continuidad a un intercambio más amplio de propuestas en beneficio del desarrollo integrador que se proyecta con las reformas estructurales planteadas.

Mi sincero agradecimiento a todos los que hicieron posible la materialización de este magnífico evento, especialmente la colaboración y entusiasta participación de todas las dependencias y Entidades Paraestatales del Gobierno Federal, por la gran disposición que siempre nos han dispensado.

Desde ahora les formulo la invitación a todos quienes quieran sumarse a participar en cuantos esfuerzos sean necesarios, con la intención de fortalecernos en el conocimiento y la profesionalización

de funcionarios, lo que redundará en instituciones sólidas, que correspondan al avance de nuestro país, pero sobre todo a brindar el servicio de excelencia que se merecen los destinatarios, como lo son en nuestro caso, los campesinos de México, a quienes debemos entregarles nuestra máxima capacidad.

Muchas Gracias y hasta pronto.

Lic. Luis Ángel López Escutia  
Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario







# 1. Inauguración Lic. Marco Antonio de la Peña\*

## *“FORO IMPLICACIONES DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN MATERIA AGRARIA”*

Muy buenos días a todos, con el permiso del presidium y saludando al Licenciado Luis Ángel López, Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario; a la Maestra Rosario Brindis Álvarez, Titular de la Unidad de Enlace de Petróleos Mexicanos; al Ingeniero Cruz López, Procurador Agrario; al Licenciado Eduardo Antonio del Valle, Titular de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; al Licenciado Mario Alberto González, Director de Desarrollo Agrario del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal; al Licenciado Fernando Zendejas, Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Energía; al Licenciado Ricardo Esquivel Ballesteros, Gerente Jurídico de Asuntos Consultivos de la Comisión Federal de Electricidad; al Licenciado Rubén Treviño, Subprocurador Agrario; a todos nuestros expositores; a los señores y señoras Magistrados del Tribunal Superior Agrario y de los Tribunales Unitarios Agrarios y a todos nuestros invitados de los Sectores Agrarios y Urbanos del Sector de Energía y de Petróleos Mexicanos, en nombre del Maestro Emilio Lozoya Austin, Director General de Petróleos Mexicanos, les damos la más cordial bienvenida al Foro denominado “Implicaciones de la Reforma Energética en Materia Agraria”.

Agradezco a todos su presencia en este Foro, el cual es sin duda, el resultado del interés que existe en el sector de Energía y particularmente aquí en esta casa Petróleos Mexicanos, por establecer una Coordinación Interinstitucional con el Tribunal Superior Agrario y las distintas instancias y autoridades administrativas en esta materia, con el propósito de garantizar certeza y seguridad jurídica tanto a los proyectos energéticos como de la tenencia de la tierra en nuestro país,

\* Director Jurídico de Petróleos Mexicanos

a la luz del derecho constitucional y legal con motivo de la reciente Reforma Energética, en este sentido, el evento que hoy inicia tiene como objeto hacer un análisis, de los principales tópicos de la Reforma Energética enfocados al área agraria y urbana, este espacio contribuirá a una mejor comprensión de los temas constitucionales y legales de la Reforma en el ámbito agrario permitiendo que los distintos funcionarios del Sector Energía, del Sector Agrario y Urbano, así como las Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior Agrario y de los Tribunales Unitarios Agrarios que hoy nos acompañan, puedan concluir y fijar bases de una colaboración institucional efectiva que promueva la seguridad jurídica en la propiedad de la tierra cuando ésta resulta involucrada en un proyecto energético, cuyo último fin será siempre como dice el artículo 27 de nuestra Constitución, la obtención de ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de nuestra Nación. Como todos sabemos, la Reforma Energética que impulsó nuestro Presidente Enrique Peña Nieto, fue enriquecida en su momento por el Poder Constituyente permanente, habiendo aprobado éste la modificación y adición de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución con la finalidad de fortalecer a Petróleos Mexicanos como la empresa petrolera nacional como una nueva empresa productiva del estado, así como también de permitir la participación privada en la industria de hidrocarburos, desde la exploración y extracción, pasando por el transporte y la distribución hasta su comercialización y venta de primera mano. Por su parte ya la legislación secundaria, estableció las nuevas reglas del juego y los roles de los distintos actores en el sector, incluyendo a los órganos reguladores, en este contexto y a efecto de otorgar certeza jurídica tanto a los titulares de terrenos, bienes o derechos reales, ejidales o comunales, como los asignatarios y contratistas, involucrados en actividades de exploración, extracción de hidrocarburos, la ley establece bases y procedimientos claros a los que deben de sujetarse, el uso, goce, afectación y en su caso, adquisición de dichos bienes o derechos partiendo de la negociación, bajo las bases que fije la SENER y la SEDATU, la mediación ante la propia Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, o bien mediante el uso de la vía jurisdiccional para la constitución de la novedosa servidumbre legal de hidrocarburos, en todo momento, se deberán de respetar la voluntad de los propietarios o tenedores de derechos reales, ejidales o comunales cuando éstos resulten afectados

por algún proyecto de exploración, de extracción, reconocimiento y exploración superficial de hidrocarburos o tendido de ductos para su transporte, tratándose de terrenos ejidales o comunales, adicionalmente nos dice la ley, deberán cumplirse las formalidades, requisitos y supuestos previstos en la propia Ley Agraria, asimismo, el nuevo marco jurídico en materia de hidrocarburos, establece diversas acciones preventivas en materia social entre las que puedo mencionar el estudio de impacto social que realiza la Secretaría de Energía con apoyo de la Secretaría de Gobernación; respecto del área, objeto, una asignación o un contrato, la Secretaría de Energía, pondrá los resultados de dicho estudio a disposición de asignatarios y contratistas a fin de identificar la presencia de grupos sociales en situación de vulnerabilidad en las áreas en las que se llevarán a cabo las actividades al amparo de las asignaciones o los contratos correspondientes para que éstos, tomen las medidas necesarias para salvaguardar los intereses de esos grupos vulnerables, adicionalmente, se contempla otra figura, que es la consulta previa que llevará a cabo la Secretaría de Energía en coordinación con la Secretaría de Gobernación en las dependencias competentes para tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en donde se desarrollen proyectos de la industria energética, por lo antes señalado podemos concluir válidamente que la Reforma Energética es una reforma respetuosa del desarrollo sustentable de la industria, de la propiedad, de las garantías sociales y de los grupos más vulnerables de nuestro país, en nuestras manos está lograr el objetivo planteado por el constituyente permanente, de ahí la importancia de este Foro para lograr establecer bases claras de coordinación entre las distintas autoridades que intervendrán en la aplicación del marco constitucional y legal, hoy a más de treinta (sic) años de la creación del Tribunal Superior Agrario, México cuenta con instancias jurisdiccionales confiables, sólidas que serán el garante de la seguridad y certeza jurídica de la tierra ejidal y comunal, involucrada en proyectos del sector de energía. En este marco conceptual, los invito a aprovechar este Foro para alcanzar conclusiones en estos importantes temas a fin de avanzar en el desarrollo de los proyectos energéticos que está demandando nuestro país con absoluto respeto al desarrollo sustentable de la industria, al derecho de propiedad, a las garantías sociales y a los grupos vulnerables.

Muchas gracias y mucho éxito.







## 2. Lic. Rosario Brindis Álvarez\*

Agradezco al Mtro. Emilio Lozoya Austin, Director General de Pemex, la oportunidad que, como Titular de la Unidad de Enlace Legislativo, me proporciona para dirigirles estas palabras en la inauguración de este importante “Foro: Implicaciones de la Reforma Energética en Materia Agraria”. Reciban una cordial bienvenida y un cálido recibimiento a la sede de Petróleos Mexicanos. Es un honor para mí compartir este presídium inaugural con el Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario, Lic. Luis Ángel López Escutia y con el Procurador Agrario, Ing. Cruz López Aguilar

### *Introducción.*

Pemex fue un protagonista esencial en el impulso de la iniciativa de Ley propuesta por el Ciudadano Presidente, Lic. Enrique Peña Nieto para reformar los Artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de México. Hacia finales del año 2013, se promulgó la Ley que hoy conocemos como Reforma Energética y que regula la dinámica y los términos de operación de dos estratégicas empresas del sector energético mexicano: Pemex y CFE.

Desde el momento en que se promulgan las Leyes Secundarias y sus respectivos Reglamentos destacan dos factores presentes en este recinto: la apertura a la participación ciudadana y la coordinación interinstitucional. Los resultados en términos de la atracción de inversionistas hacia el sector energético mexicano son sólo el principio de un proceso que beneficiará al conjunto de los sectores sociales del país.

En este sentido, los distintos instrumentos jurídicos implícitos en la Reforma Energética y que normarán la sinergia que se establecerá

\* Titular de la Unidad de Enlace Legislativo  
Dirección General de Petróleos Mexicanos

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. En efecto, durante estos dos días, las mesas que integran este Foro nos aproximarán a la compleja temática que será detonante del futuro desarrollo de un sector industrial estratégico para el desarrollo económico del país.

### *Planteamiento Temático.*

Los contenidos del Foro los acercarán a cuatro grandes áreas: la Reforma Energética; el Procedimiento Valuatorio; el papel del Sector Agrario en las Actividades Energéticas y el del Tribunal Superior Agrario. Algunos de los temas que expondrán los ponentes serán el Nuevo Marco Jurídico en Materia Agraria; la relación entre la Reforma Energética y las Tierras; la Reforma Energética desde la perspectiva de Pemex; la Nueva Ley de la Industria Eléctrica, y los Contratos de Ocupación Superficial y Derechos de Vía.

Entre otros, también tratarán la Mediación en Materia Energética; el Procedimiento de Intervención del Registro Agrario Nacional en la Aplicación de la Ley de Hidrocarburos y la Seguridad en las Contraprestaciones.

Los ponentes del Tribunal Superior Agrario, desarrollarán conceptos como el Régimen Jurídico y las Leyes Conexas: Mercado e Inversiones; la Reforma Energética y su impacto en la Superficie Social.

A partir de dos intensos días de trabajo, el Foro articula los aspectos generales planteados en la Reforma Energética y las implicaciones en el ámbito agrario. La reflexión resulta oportuna para comprender cómo se articula en cada sector relacionado con la industria energética en nuestro país.

### *Una ventana de oportunidad.*

Para terminar, deseo subrayar tres aspectos básicos implícitos en la consecución del logro de los objetivos propuestos en la Reforma Energética y de sus implicaciones en el ámbito agrario. Ellos son la

coordinación interinstitucional a la cual ya me referí; la negociación y la solución de conflictos. La idea es garantizar la certeza jurídica, maximizar la rentabilidad petrolera y el consecuente desarrollo social y económico que este conlleva.

Es la hora de involucrarnos en la búsqueda de soluciones. Deseo compartirles lo dicho por nuestro Director General, Mtro. Emilio Lozoya Austin, publicado en la revista Orgullo Petrolero, cito:

“El reto más importante que enfrenta Petróleos Mexicanos es la competencia en toda la cadena de valor; y no sólo vamos a salir a competir, sino a ganar”.

Gracias, muchas gracias.

Quedan ustedes en las mejores manos.







### 3. Ing. Cruz López Aguilar\*

Buenos días, agradezco la invitación a la Procuraduría Agraria para participar en el FORO “Implicaciones de la Reforma Energética en Materia Agraria”.

Saludo con especial afecto al Lic. Marco Antonio de la Peña, Director Jurídico de Pemex; a la Lic. Rosario Brindis Álvarez, Titular de la Unidad de Enlace Legislativo de Pemex; al Lic. Luis Ángel López Escutia, Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario, así como a todos los demás integrantes del Presídium, compañeros del sector agrario, de la Secretaria de Energía y de la Comisión Federal de Electricidad.

En el marco de este importante evento quiero compartir con todos ustedes que la Procuraduría Agraria por disposición constitucional es la responsable de la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, en ese tenor tenemos la convicción de ejercer nuestras funciones y atribuciones a cabalidad, y que si bien la propiedad social en este país es más del 50%, también lo es, que el aprovechamiento de los recursos energéticos en las modalidades de exploración y extracción se dan en gran parte en la propiedad social, es por ello la importancia de que las instituciones involucradas en este tema, estemos en estrecha comunicación, y seamos coadyuvantes en las acciones que desarrollemos, por lo que este foro es uno de los ejercicios reflejo de la coordinación institucional que debemos tener.

Frente a la reforma energética y las leyes secundarias que en materia de hidrocarburos y minería propuso el Lic. Enrique Peña Nieto, Presidente de la República, mismas que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión, y que son un detonante para el desarrollo del sector agrario y productivo; 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.

La Procuraduría Agraria ha emprendido una inmediata e intensa capacitación y profesionalización de sus servidores públicos en todo el país, a fin de garantizar jurídicamente la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, así como de los bienes y recursos naturales que les son propios.

Derivado de las reformas al artículo 27 Constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, se creó la Procuraduría Agraria, como una instancia para la procuración de la justicia agraria, a la cual posteriormente en la Ley Agraria se le otorgaron funciones de servicio social tendientes a la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, mediante el ejercicio de las atribuciones de coadyuvancia, asesoría, conciliación, denuncia, recomendación, investigación y representación legal ante los Tribunales Agrarios.

Como consecuencia de las reformas en materia energética, el papel que se desempeñará por el Organismo que me honro en dirigir, será en primer lugar el de ser asesor de los sujetos y núcleos agrarios comprendidos en las áreas de interés, con el propósito de facilitar la toma de decisiones y proveer la mejor salvaguarda de los derechos agrarios involucrados.

Éste Organismo tiene la facultad de ofertar de manera gratuita a los sujetos agrarios el desarrollo de medios alternativos para la solución de los conflictos o diferencias que puedan tener con los particulares o instancias interesadas en desarrollar actividades en ésta materia, que involucren tierras o derechos ejidales o comunales. Estos medios alternativos son la conciliación y el arbitraje.

También ofrece la representación legal gratuita a los sujetos agrarios ante los Tribunales Unitarios Agrarios, para que cuenten con un abogado que les apoye en la defensa de sus derechos agrarios o de sus tierras que se vean involucradas en un proyecto energético.

Resulta de importancia para la Institución el que los servidores públicos de la Estructura Territorial, realicen a la brevedad un estudio profundo y acucioso de los términos y alcances de la reforma energética, en sus apartados relativos a las leyes minera y de hidrocarburos, para evitar en su momento posibles afectaciones a los titulares de derechos en los ejidos y comunidades, por los trabajos de exploración y explotación de yacimientos a cargo de empresas nacionales y extranjeras en tierras de propiedad social que cuentan con estos recursos.

Para lo anterior, es imprescindible que la Institución fortalezca también el trabajo de capacitación y de organización a los ejidatarios y comuneros que nos corresponde por ley, con el fin de estar preparados para organizar a los productores de los núcleos agrarios que cuentan con gran potencial de recursos naturales susceptibles de aprovechamiento, vigilando en todo momento que los convenios y contratos que suscriban los campesinos cumplan con la normatividad.

Abonando de igual manera en el propósito de tener funcionarios preparados en este tema novedoso se creó “La Escuela Nacional de Estudios para el Desarrollo Agrario”, como una instancia de vanguardia del Sector Agrario del Gobierno de la República, que habrá de impulsar, de manera decidida, la capacitación, formación y profesionalización de los actores principales de la transformación del medio rural, en dicha Escuela se realizará un curso de especialización sobre la reforma energética.

La preocupación respecto al estudio, la difusión y la sociabilización del marco jurídico en la materia que nos ocupa, fue atendida por esta Procuraduría mediante la elaboración del compendio denominado “Marco Legal de la Reforma Energética”, que hoy ponemos a disposición de este foro, algunos ejemplares para que sean distribuidos entre la distinguida concurrencia. El citado compendio integra la normatividad en dicha materia, la cual por una parte impacta directamente en la superficie ejidal o comunal y por la otra faculta a la Institución para asesorar y representar a los núcleos y sujetos agrarios en las negociaciones que involucren sus tierras.

La coordinación interinstitucional se fortalecerá, para brindar la asesoría, representación legal y defensa de los sujetos y núcleos agrarios del país, de conformidad con las nuevas facultades y atribuciones que le fueron dotadas por el Legislativo, en los contratos y convenios que celebren con inversionistas nacionales y extranjeros interesados en aprovechar la superficie social para formalizar proyectos de desarrollo energético; para lo anterior:

1.- Se está a la espera de la materialización de un convenio de colaboración con PEMEX, a efecto de poner en marcha las acciones y atribuciones que enmarquen las funciones sustantivas entre ambas dependencias, en el marco del respeto institucional.



Este instrumento servirá de base para coordinar las diversas encomiendas contenidas, en las diversas leyes creadas y reformadas y que hoy en este Foro serán de un estudio profundo.

Dicho acto contractual será de gran trascendencia, porque pondremos de manera coordinada los recursos humanos e información trascendente, respecto de los núcleos de atención, propiciando las condiciones para que el proyecto energético avance.

2.- Si bien cada dependencia tiene sus funciones y atribuciones, también es claro que coordinando acciones concatenadas y ordenadas podremos llegar a un ejercicio más efectivo y productivo en el quehacer institucional, es por ello que será de gran importancia la celebración del convenio que celebraremos en fecha próxima e inmediata con el Honorable Tribunal Superior Agrario, el cual de igual manera sentaremos las bases para un ejercicio de funciones más eficiente y coordinado, ya que tenemos la extraordinaria oportunidad de celebrarlo con el Honorable Pleno.

Por último, con la plena seguridad de que este Foro será de gran trascendencia para el ejercicio de las atribuciones que nos competen, me permito invitarlos a que aprovechemos éste Foro con una participación propositiva.

ENHORABUENA



## 4. Magistrado Luis Ángel López Escutia\*

Muy buenos días a todos:

Ante todo quiero reconocer de manera muy particular al Dr. Javier Romo Michaud, quien aunque por motivos de salud no está presente con nosotros, es pilar fundamental para la realización de este proyecto, que surgió de una charla de café y hoy se cristaliza en este ambicioso Foro, con la concurrencia y participación de diversas instituciones tanto del sector agrario, como del energético; y quiero agradecer al licenciado Marco Antonio de la Peña y la licenciada Rosario Brindis Álvarez, por su interés y hospitalidad.

Las reformas que se han instrumentado por el Estado en el devenir histórico, se han entendido siempre como medidas que trascienden de lo más simple, en la vida diaria de cada ciudadano, a lo complejo, como es el desarrollo de los factores económico y social de todo un país.

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

Con la reforma del 6 de enero 1992, al artículo 27 Constitucional, se promulga la legislación agraria vigente, y se crean los Tribunales Agrarios como órganos jurisdiccionales federales, dotados de plena autonomía; provocando con ello un cambio sustancial en la vida de los habitantes del campo mexicano.

En ese contexto, las mujeres y hombres del sector campesino transformaron la manera de percibir sus derechos en relación con los bienes 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.

\* Magdo. Presidente del Tribunal Superior Agrario.

La transformación del derecho agrario, es fiel reflejo de la evolución de la sociedad rural; de la misma manera en que el país avanza, también lo deben hacer sus instituciones para responder a los nuevos retos.

Tenemos que partir de un concepto integral del campo, que considere no únicamente lo jurídico y económico, sino también, lo relativo al medio ambiente, áreas naturales protegidas y particularmente, al desarrollo rural sustentable.

De esta nueva ruralidad, que tiene que concebirse dentro del desarrollo integrador que se proyecta con las recientes reformas estructurales; parte la necesidad de revisar los conceptos normativos que regulan la actividad del sector energético en relación con la ocupación de tierras ejidales y comunales para la exploración y explotación de recursos geotérmicos, la exploración y extracción de hidrocarburos, así como la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.

En concordancia con la estrategia planteada para el campo, por el gobierno federal, en donde se incluyen 5 objetivos a cumplir para la recuperación del sector, a saber un campo más justo, productivo, rentable, sustentable y con seguridad alimentaria.

Los Tribunales Agrarios juegan un papel fundamental para enfrentar estos retos, al ser los encargados de resolver las controversias que se generan respecto de los derechos agrarios de 31,785 núcleos agrarios de los cuales 29,442 son ejidos y 2,343 comunidades, que ocupan más de 101 millones de hectáreas; lo que representa el 51% del territorio nacional, superficie en la que habitan más de 5 millones de personas.

El efectivo acceso a la justicia agraria, tan necesario para la operatividad exitosa de los proyectos de inversión, requerirá de estrategia, coordinación y comunicación interinstitucional, así como con las organizaciones campesinas y los grupos defensores de las comunidades indígenas, para crear un ambiente propicio a la negociación y el acuerdo; para hacer factibles los beneficios resultantes de la aplicación y puesta en marcha de la reforma energética.

Por ello, este primer Foro pretende de manera integral, sentar las bases para que todos los actores involucrados, cuenten con las herramientas necesarias para prever e implementar las acciones indispensables dentro de su esfera de competencia.

Consideramos de extraordinaria importancia la realización de este Foro “Implicaciones de la Reforma Energética en Materia Agraria”, que no solo revela una gran disposición de las instituciones y dependencias participantes para un diálogo enriquecedor para todos, sino que inaugura nuevos marcos de colaboración.

Estoy seguro que la valiosa intervención de los distinguidos ponentes, en este evento, producirá puntos de reflexión para arribar a conclusiones y dar continuidad a un intercambio más amplio de propuestas.

Cierto estoy, que este será el principio exitoso de un largo camino de retroalimentación, conocimiento y experiencias por compartir; unidos por la reforma, asumamos y cumplamos con la obligación que a cada quien nos toca, para ampliar el horizonte de toda la población de nuestro país.

Me congratulo de compartir con todos ustedes el interés por acercarnos en conjunto al análisis del tema que hoy nos une.

Gracias a todos los presentes por su gran entusiasmo y también gracias a todos los que lo tienen y no pudieron venir. ¡Siempre serán bienvenidos!

Siendo las nueve treinta horas del día nueve de abril de 2015, me complace declarar formalmente inaugurado el Primer Foro “Implicaciones de la Reforma Energética, en Materia Agraria”.

Muchas Gracias.



# PONENCIAS





## I. Lic. Marco Antonio de la Peña Sánchez

*Petróleos Mexicanos*

*Especialista jurídico en Derecho Administrativo y en Derecho Tributario; cuenta con una amplia trayectoria laboral en el sector público y privado, actualmente desempeña el cargo de Director Jurídico en Petróleos Mexicanos, de 2011 a la fecha.*

### LA REFORMA ENERGÉTICA DESDE LA PERSPECTIVA DE PEMEX

#### *Presentación.*

Con la promulgación de las leyes secundarias en materia energética el pasado 11 de agosto de 2014, se inicia una nueva etapa en la historia de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

La naturaleza del cambio es jurídica y por ello resulta imperativo que exista claridad y certeza legal sobre el nuevo actuar de PEMEX como Empresa Productiva del Estado.

Para generar un alto valor económico, PEMEX debe ser una empresa con profunda visión de negocio, más eficiente, transparente, con seguridad jurídica y alta capacidad en la ejecución de sus proyectos.

El presente documento pretende sintetizar y exponer de manera sencilla los principales aspectos de las leyes que tienen efecto en la transformación inmediata de PEMEX y sus implicaciones en el marco de la Reforma Energética.

Ante esta importante y trascendente evolución, esta Dirección es y debe ser agente del cambio y difusor de los procesos de transformación jurídica que están a la vista.

En este sentido, el equipo jurídico de PEMEX toma conciencia y se compromete a promover la nueva cultura de legalidad que acompañará sus operaciones a partir de este momento, así como para guiar las acciones que le permitan lograr un alto desempeño, y estén orientadas a la satisfacción del cliente y a la creación de valor económico. Esta filosofía será la que guíe los actos cotidianos de cada uno de nuestros abogados.



En este contexto, la eficaz transformación jurídica de PEMEX, como Empresa Productiva del Estado, será base fundamental para que ésta logre los resultados que la sociedad mexicana espera de ella.

### *La necesidad de una reforma energética.*

La reforma energética era indispensable para el desarrollo del país, ya que se requería fortalecer a PEMEX. Existía la necesidad de cambiar la tendencia inercial en el sector, y era necesario incrementar la capacidad y velocidad de México para explotar su riqueza petrolera.

Con la implementación de la Reforma, México se ha transformado en un país más atractivo para invertir y ofrecerá grandes oportunidades para empresas en el sector energético. Asimismo, la Reforma Energética aumentará los niveles de inversión en el país y PEMEX, permanecerá como el jugador más importante en el sector de los hidrocarburos, con un agresivo plan de inversiones. Por lo tanto, la Reforma Energética será un catalizador para el crecimiento económico.

Los cinco ejes fundamentales de la Reforma consisten en:

1. Conservar en todo momento, por parte del Estado mexicano, la propiedad y el control de los hidrocarburos;
2. Permitir la participación privada en el sector de hidrocarburos a través de diversos contratos y permisos, implementando un nuevo régimen fiscal;
3. Fortalecer a PEMEX, convirtiéndola en empresa productiva del Estado;
4. Dotar al sector energético de nuevos organismos, redefinición de roles y fortalecimiento de órganos reguladores;
5. Impulsar el desarrollo sustentable de la industria nacional y garantizar la transparencia y rendición de cuentas.

### *Reforma constitucional.*

El 20 de diciembre de 2013, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

canos, en Materia de Energía. Fundamentalmente, dicha reforma consistió en:

Art. 25

Se fortalece a PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) al transformarlas de organismos públicos descentralizados en empresas productivas del Estado (EPEs).

Dichas EPEs llevarán a cabo las actividades estratégicas de la exploración y extracción del petróleo; así como la planeación y control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en los términos señalados en el artículo 27.

Art. 27

La Nación mantiene la propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo.

La actividad estratégica de la exploración y extracción de hidrocarburos, se llevará a cabo por la Nación, mediante Asignaciones y Contratos.

Las Asignaciones se otorgarán exclusivamente a PEMEX y demás EPEs.

Los Contratos podrán ser celebrados con PEMEX, EPEs y/o privados, de manera individual o conjunta.

Art. 28

Se crea el Fondo Mexicano del Petróleo.

Se establecen la CNH y la CRE como órganos reguladores coordinados en materia de energía.

La citada reforma constitucional, cuenta con 21 artículos transitorios, que sientan las bases para la transición al nuevo modelo en materia energética y plantean las líneas generales que debe contener la legislación secundaria. Dicho modelo establece una clara distinción de los roles del Estado, separando sus funciones de dueño, regulador y administrador; distinguiéndolo de las empresas encargadas de la operación y ejecución. Al respecto, se prevén las siguientes funciones principales:

La Secretaría de Energía (SENER) determina la política energética y coordina a los reguladores a través del Consejo Coordinador del Sector Energético.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) determina los aspectos fiscales y económicos de los Contratos.

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (el Fondo), recibe y administra los ingresos petroleros del Estado.

#### Órganos Reguladores:

Se otorgan facultades a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), para regular actividades de exploración y extracción (*upstream*) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) para actividades permisionadas de transformación de hidrocarburos (*downstream*); ambos como órganos reguladores coordinados con personalidad jurídica propia y autonomía, y

Se crea la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente (la Agencia), como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

#### Centros gestores:

Dos organismos públicos descentralizados: (i) Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS), encargado de la operación del sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento, y (ii) el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), encargado del control operativo del sistema eléctrico nacional, operación del mercado eléctrico mayorista, acceso a la red de transmisión y redes de distribución.

#### Operadores:

PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias;

CFE como empresa productiva del Estado;

Privados.

### *Legislación secundaria.*

En el Congreso de la Unión se discutieron 21 leyes, divididas en 7 dictámenes, con distintas Cámaras de Origen, como se muestra a continuación:

Dictamen	Ordenamientos	Cámara de origen
I. Hidrocarburos	Ley de Hidrocarburos, Ley de Inversión Extranjera, Ley de Asociaciones Público Privadas	
II. Industria Eléctrica	Ley de Industria Eléctrica, Ley de Energía Geotérmica, Ley de Aguas Nacionales	
III. Empresas productivas del Estado	Ley de Petróleos Mexicanos, Ley de la Comisión Federal de Electricidad, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	Senado
IV. Órganos reguladores	Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	
V. Fiscal	Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, Ley Federal de Derechos, Ley de Coordinación Fiscal	
VI. Fondo	Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo	Diputados
VII. Presupuesto y Deuda	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Deuda Pública	

En el presente escrito abordaremos los aspectos principales de las leyes secundarias siguientes:

Ley de Hidrocarburos;

Ley de Órganos Reguladores Coordinados;

Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos;

Ley de Petróleos Mexicanos;

Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos;

Ley del Fondo Mexicano del Petróleo.

### *Ley de hidrocarburos.*

Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014 y es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto de la Constitución, en materia de hidrocarburos.

Establece que los hidrocarburos en el subsuelo siguen siendo propiedad de la Nación y regula las actividades estratégicas de la exploración y extracción y las permitidas relativas a la transformación industrial, tratamiento, refinación, comercialización, transporte y almacenamientos de petróleo, gas natural, petrolíferos y petroquímicos.

### **Exploración y Extracción (Título Segundo):**

La actividad estratégica de la exploración y extracción, se llevará a cabo a través de dos instrumentos jurídicos: Asignaciones y Contratos para la Exploración y Extracción. Las áreas destinadas tanto a asignaciones como a contratos, como parte del nuevo régimen, podrán establecer la profundidad de las mismas, por lo que podrían coexistir diversas asignaciones y contratos en una misma superficie.

### **Asignaciones (Capítulo I):**

Serán otorgadas o modificadas por el Ejecutivo Federal, a través de la SENER, exclusivamente a PEMEX y otras EPEs.

Conforme al artículo Sexto Transitorio de la reforma constitucional, el 21 de marzo de 2014, PEMEX, presentó solicitud a SENER, de las áreas en exploración y campos en explotación que deseaba le fueran asignadas. La Asignación de dichas áreas y campos, denominada Ronda Cero, fue determinada por la SENER, con el apoyo técnico de la CNH y anunciada el 13 de agosto de 2014.

Adicionalmente, de manera excepcional, cuando exista justificación de que se trata del mecanismo más adecuado para el interés del Estado, en cuanto a la producción y garantía de abasto de hidrocarburos, SENER, podrá otorgar a PEMEX, o cualquier EPE, la Asignación para la exploración o extracción de un área.

Para el otorgamiento de una Asignación, la SENER, deberá contar con la opinión favorable de la CNH, la cual será emitida a través de un dictamen técnico.

Para la ejecución de las Asignaciones de que sea titular PEMEX, y/o las EPEs sólo podrán celebrar contratos de servicios con particulares, siempre que la contraprestación sea en efectivo.

### **Migración (Capítulo II):**

PEMEX y las EPEs podrán migrar una Asignación a un Contrato para la Exploración y Extracción, con la autorización de la SENER, quien tendrá el apoyo técnico de la CNH.

En caso de que dichas empresas productivas decidan celebrar una asociación o alianza para la celebración del Contrato para la Exploración y Extracción derivado de una migración, además de la citada autorización, la CNH, llevará a cabo el proceso de selección del socio de la EPE mediante licitación pública, conforme a los lineamientos que emita la SENER y los términos fiscales que determine la SHCP.

En los lineamientos que regularán dicha licitación, será necesaria la opinión favorable de PEMEX o de la EPE respectiva, con relación a los elementos técnicos, financieros, de ejecución y de experiencia que deberán reunir los interesados en participar en la licitación. Adicionalmente, la EPE de que se trate otorgará opinión en la precalificación de los participantes.

### **Contratos por licitación (Capítulo II):**

Conforme a los lineamientos que emitan la SENER y la SHCP, los Contratos para la Exploración y Extracción de hidrocarburos serán licitados por la CNH.

Dichos contratos sólo podrán celebrarse por el Estado, por conducto de la CNH, con PEMEX, cualquier EPE o con particulares, quienes podrán participar de manera individual o en conjunto, mediante un consorcio o asociación en participación.

A continuación se muestran las diferentes modalidades de contratos y sus contraprestaciones:

Modalidades de contratación para explotación y extracción	Modalidades de contraprestaciones
Servicio	Efectivo
Utilidad compartida	% de utilidad
Producción compartida	% de producción obtenida
Contrato de Licencia	Transmisión onerosa de los hidrocarburos

En todos los casos, la SENER, establecerá el modelo contractual para cada área que se licite y la contraprestación se sujetará a la Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos y a los términos fiscales que determine, en cada caso, la SHCP.

Existe la posibilidad de participación directa del Estado en los contratos que sean licitados por la CNH, la cual podrá darse a través de PEMEX, cualquier otra EPE o un vehículo financiero especializado. Dicha participación deberá preverse en los lineamientos para la licitación de Contratos que determine la SENER y podrá darse en tres casos: 1) coexistencia de áreas de un Contrato y una Asignación; 2) oportunidades de transferencia de conocimientos o tecnológica; 3) proyectos con un interés económico para el Estado. En los últimos dos casos, el porcentaje de participación del Estado no podrá ser superior al 30%.

En el caso de Contratos que se encuentren en Yacimientos Transfronterizos, el Estado participará a través de una EPE, con al menos el 20% de la inversión del proyecto, la cual será determinada por la SENER en las bases del procedimiento de licitación.

Por regla general los Contratos serán licitados con excepción de los concesionarios de minas, quienes podrán obtener un contrato mediante asignación directa, exclusivamente para extraer el gas grisú que se encuentre en la mina de carbón en producción.

La CNH también autorizará aquellos casos en que, una vez celebrado el Contrato para la Exploración y Extracción, como parte de una alianza o asociación, se ceda el control corporativo y de gestión del Contratista o bien, se ceda el control de las operaciones del contrato ya sea parcial o totalmente.

### **Proceso contractual.**

Diseño del contrato.

La SENER llevará a cabo la selección del Área Contractual que será licitada, con el apoyo técnico de la CNH.

Asimismo, la SENER determinará las condiciones técnicas del Contrato (inversión comprometida, superficie, profundidad, vigencia y porcentaje de contenido nacional, con apoyo de la Secretaría de Economía).

La SHCP determinará las condiciones económicas y fiscales.

### **Proceso licitatorio.**

La CNH llevará a cabo la licitación y adjudicación del Contrato, así como su suscripción.

En la licitación podrán participar PEMEX, EPEs o particulares; individual o conjuntamente.

### **Operación.**

Se otorgan facultades a la CNH para la: (i) Aprobación de plan de desarrollo o de exploración presentado por los Asignatarios o Contratistas; (ii) Autorización de exploración superficial (sísmica) y pozos de exploración, en aguas profundas y pozos tipo en los demás casos; (iii) Administración técnica del contrato.

Supervisión de seguridad, a cargo de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

### **Administración de ingresos petroleros.**

El Fondo realizará los pagos de los contratos y administrará los ingresos petroleros del Estado.

Información de reconocimiento, exploración, extracción (Capítulo III)

Pertenece a la Nación la información que se obtenga de las actividades de Reconocimiento, Exploración y Extracción. La CNH es



la autoridad encargada del acopio, resguardo, uso, administración, actualización y publicación de dicha información.

Al respecto, la Ley dispone lo siguiente:

Los Asignatarios y Contratistas son responsables de la calidad, integridad y seguridad de la información.

PEMEX, sus Organismos Subsidiarios y empresas filiales, así como el Instituto Mexicano del Petróleo, transferirán a la CNH, a título gratuito, toda la información, incluida su interpretación.

La CNH creará el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos y una Litoteca Nacional de la Industria de Hidrocarburos.

#### **Autorizaciones (Capítulo IV):**

La CNH autorizará la perforación de: pozos exploratorios, pozos en aguas profundas y ultra profundas, pozos tipo en los demás casos (aguas someras, pozos terrestres).

Las actividades de Reconocimiento y Exploración Superficial requerirán autorización de la CNH, quien además podrá realizarlas por sí misma o contratarlas con terceros.

Los Asignatarios y Contratistas no requerirán autorización para el Reconocimiento y Exploración en las áreas de las que sean titulares.

#### **Regulación y obligaciones (Capítulo V):**

A la SENER corresponde:

Autorizar Zonas de Salvaguarda para la exploración y extracción de áreas o campos de interés para el Estado.

La unificación de campos que se ubiquen en yacimientos transfronterizos.

A la CNH corresponde:

Emitir la regulación y supervisar su cumplimiento en las materias de su competencia.

Cuantificar el potencial de hidrocarburos del país, conforme a la información que tenga disponible.

Generar indicadores para evaluar la eficiencia de los proyectos exploración y extracción.

A los Asignatarios o Contratistas corresponde:

En relación con el Plan de Exploración: implementar las mejores prácticas internacionales para la incorporación de reservas.

En relación con el Plan de Desarrollo en proyectos extractivos: implementar tecnología para maximizar el factor de recuperación, el aprovechamiento de gas natural y mecanismos medición.

Los Asignatarios y Contratistas podrán reportar para efectos contables y financieros los beneficios esperados de los contratos o Asignaciones.

Actividades Permitidas: Las demás actividades de la cadena de valor (Título Tercero)

La realización de las actividades siguientes requerirá de permisos: Serán otorgados por la SENER los relacionados con:

### **Tratamiento y refinación de Petróleo.**

Procesamiento de gas natural.

Exportación e importación de hidrocarburos y petrolíferos.

Serán otorgados por la CRE:

Transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

### **Gestión de Sistemas Integrados (Capítulo II):**

Creación de sistemas de transporte por ductos y de almacenamiento de gas natural, petrolífero y petroquímico.

La SENER emitirá el plan quinquenal de expansión y optimización de infraestructura de transporte por ducto y almacenamiento.

Los sistemas serán operados por gestores, quienes podrán ser entidades públicas, privadas o público-privadas y podrán recuperar costos e inversiones en los términos que establezca la CRE.

### **CENAGAS (Capítulo III):**

Es un organismo público descentralizado, encargado de la gestión y administración independiente del Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural. Su conducción está a cargo de un Consejo de Administración y un Director General.

Algunas de sus facultades son las siguientes:

**Gestión:**

Instruir acciones a permisionarios de transporte por ducto y almacenamiento vinculado.

No privilegiar el uso de infraestructura o ampliación de ésta como permisionario.

El Decreto de Creación del CENAGAS establecerá la transferencia de recursos por parte de PEMEX y sus Organismos Subsidiarios.

**Operación:**

Proponer a la SENER, con la asistencia técnica de la CRE, un plan quinquenal de expansión con:

Planeación indicativa.

Proyectos de cobertura social y estratégicos.

Las EPEs podrán desarrollar proyectos no estratégicos y ser ejecutados por terceros.

### **Acceso Abierto (Capítulo IV):**

Los Permisionarios que presten a terceros servicios de transporte y distribución por ductos, almacenamiento de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, tendrán la obligación de dar acceso abierto a sus instalaciones y servicios, sujeto a disponibilidad.

Los Permisionarios de transporte por ductos y almacenamiento que se encuentren sujetos a la obligación de acceso abierto no podrán enajenar o comercializar hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos que hayan sido transportados o almacenados en sus sistemas permisionados.

## Disposiciones aplicables a la Industria de Hidrocarburos (Título IV):

### Sanciones (Capítulo I)

En faltas graves o reiteradas, la SENER, CNH o CRE, impondrán sanciones económicas, así como amonestaciones, suspensiones, remociones e inhabilitaciones en el ámbito de sus respectivas competencias, a quienes presten sus servicios a Asignatarios, Contratistas o Permisarios.

### Transparencia y combate a la corrupción (Capítulo II)

La SENER, la CNH y la CRE deben poner a disposición del público, de forma mensual, la información relativa a los puntos siguientes:

## SENER

Asignaciones y permisos vigentes.

Áreas a concursar y programa quinquenal.

## CNH

Resultados, estadísticas de procesos de licitación.

Bases y reglas de procesos de licitación.

Contratos y autorizaciones vigentes.

Información técnica y de supervisión de los contratos.

Volumen de producción de hidrocarburos por contrato.

## CRE

Permisos vigentes.

Volumen de gas natural transportado y almacenado.

Capacidad utilizada y disponible.

Estadísticas de transporte, almacenamiento, distribución, expendio al público de gas natural, petrolíferos y petroquímicos.

Estadísticas de sistemas integrados.

### **Jurisdicción, Utilidad pública y Procedimientos (Capítulo III):**

La Industria de Hidrocarburos es de exclusiva jurisdicción federal, por lo que sólo el Gobierno Federal podrá dictar disposiciones técnicas, reglamentarias en la materia, además se considera de orden público e interés social. Para la realización de las actividades de la Industria de Hidrocarburos procederá la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación superficial.

### **Uso y Ocupación superficial (Capítulo IV):**

Se precisan los distintos conceptos que deberán cubrir las contraprestaciones a favor de los propietarios de tierras y derechos que serán ocupados o usados para el desarrollo de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

Según el tipo de trabajos y la modalidad de uso, afectación u ocupación de que se trate, se deberá prever:

El pago de afectaciones que se sufran por las actividades, incluyendo los daños y perjuicios a tierras y bienes distintos a éstas.

El pago de una renta por la ocupación o uso de la tierra.

Un porcentaje (de 0.5 al 3% para gas natural no asociado y demás casos de 0.5 al 2%) de los ingresos del asignatario o contratista en el proyecto correspondiente, una vez descontados los pagos al Estado y siempre que no se pacte compartir la producción misma de hidrocarburos, que son propiedad de la Nación.

El uso, goce o afectación de las tierras y/o derechos, únicamente recaerá en las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, así como ductos.

### **Servidumbre legal de hidrocarburos:**

Negociación con propietarios para llegar a un acuerdo.

Contraprestación conforme a avalúo practicado por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

Celebración de un contrato conforme a modelo de la SENER y opinión de Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SE-DATU).

Si no se alcanza acuerdo:

Mediación ante SEDATU.

Si no se alcanza acuerdo conforme a la Ley de Hidrocarburos, podrá constituirse una servidumbre legal de hidrocarburos:

Vía administrativa o judicial, ante el Juez de Distrito en Materia Civil o Tribunal Unitario Agrario.

### **Impacto social (Capítulo V):**

Consulta previa, libre e informada para tomar en cuenta los intereses y derechos de comunidades indígenas.

Se establecerán montos y reglas que el Asignatario o Contratista deberá destinar al desarrollo humano de las comunidades

Previamente al otorgamiento de una Asignación, autorización, permiso o Contrato, se tendrá que realizar un estudio de impacto social.

### **Cobertura social y desarrollo industria nacional.**

Corresponde a SENER:

Previa opinión de la SHCP, podrá instruir a PEMEX, EPEs y CENAGAS a realizar los proyectos necesarios para la generación de beneficios sociales y como mecanismos de promoción de desarrollo económico.

SHCP determinará mecanismos de inversión y contraprestación, a precios de mercado.

Corresponde a SHCP:

Instrumentar proyectos de apoyos focalizados.

Corresponde a la Secretaría de Economía (SE):

Definir la estrategia para el fomento industrial de Cadenas Productivas locales.

Integrar el consejo consultivo que apoyará en la definición de políticas, criterios y metodologías para el diagnóstico de la oferta de productos, bienes y servicios, y la promoción de la industria nacional.

Crear un fideicomiso público para promover el desarrollo de proveedores y contratistas nacionales de la industria energética en una institución de la banca de desarrollo.

### Transitorios.

Ventas de primera mano y regulación asimétrica.

La CRE continuará sujetando las ventas de primera mano de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos a principios de regulación asimétrica con objeto de limitar el poder dominante de PEMEX, en tanto se logra una mayor participación de agentes económicos.

PEMEX o sus Organismos Subsidiarios, así como cualquier otra EPE, o una persona moral, podrán comercializar hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos.

CIEPS y COPFs:

En tanto se emite nueva regulación o se modifica la regulación correspondiente, la normatividad y regulación emitidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley por la SENER, la CRE y la CNH, continuarán en vigor.

El Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de la Ley dentro de los 180 días naturales siguientes a la fecha de su entrada en vigor. El 31 de octubre de 2014, se expidió en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.

Reglamentos, lineamientos y disposiciones administrativas:

La Secretaría de Economía creará una unidad especializada encargada de: i) dar seguimiento a las estrategias para el fomento industrial de Cadenas Productivas; ii) proponer la metodología para medir el contenido nacional en Asignaciones y Contratos de Exploración y Extracción y iii) verificar el cumplimiento de las metas de contenido nacional.

SE y cadenas productivas, contenido nacional, fideicomiso:

Los CIEPS o COPFs vigentes que hayan sido originalmente licitados y suscritos por PEMEX o sus Organismos Subsidiarios previo a la entrada en vigor de la Ley no sufrirán modificación alguna en sus términos y condiciones.

Las partes podrán solicitar conjuntamente a la SENER, la migración de la Asignación a un Contrato para la Exploración y Extracción.

### *Ley de los órganos reguladores coordinados en materia energética (LORCME)*

#### **Órganos Reguladores Coordinados.**

Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (ORC) son la CNH y CRE, considerados como dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica, quienes tendrán autonomía técnica, operativa y de gestión.

Podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades.

Los ORC contarán con un órgano de gobierno integrado por siete Comisionados, designados por periodos escalonados de siete años de sucesión anual, incluido su Presidente.

El Presidente de la República someterá una terna a consideración a la Cámara de Senadores, quien designará al Comisionado por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, dentro del plazo improrrogable de 30 días. Si el Senado no resuelve en ese plazo, ocupará el cargo de Comisionado la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

#### **Consejo de Coordinación del Sector Energético (“CCSE”).**

El mecanismo de coordinación entre los ORC y la Administración Pública Federal será el CCSE, integrado por el Secretario de Energía, quien lo presidirá, los Comisionados Presidentes de los ORC, los Subsecretarios de la SENER y los Directores Generales del CENAGAS y del CENACE.

El CCSE tendrá, entre otras atribuciones, dar a conocer a los ORC la política energética establecida por la SENER; emitir recomendaciones sobre aspectos de la política energética y programas del Ejecutivo Federal a incluir en los programas anuales de trabajo de los ORC; implementar sistemas de información compartida y cooperación institu-



cional, y analizar casos específicos que pudieran afectar el desarrollo de las políticas públicas en materia energética.

### **Atribuciones de la CNH.**

Además de las atribuciones conferidas en la Ley de Hidrocarburos y en otras disposiciones, la CNH regulará y supervisará el reconocimiento y la exploración superficial, así como la exploración y la extracción de hidrocarburos; licitará la adjudicación de los contratos respectivos y administrará, en materia técnica, las asignaciones y contratos para exploración y extracción de hidrocarburos.

Asimismo, corresponde a la CNH establecer y administrar el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos.

#### **Atribuciones de la CRE:**

Además de las atribuciones conferidas en la Ley de Hidrocarburos y en otras disposiciones, la CRE regulará y promoverá las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos; transporte por ductos, almacenamiento, distribución y expendio al público de bioenergéticos y generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica que no forma parte del servicio público y la comercialización de electricidad.

### ***Ley de la agencia nacional de seguridad industrial y de protección al medio ambiente del sector hidrocarburos.***

Tiene por objeto la creación de la Agencia, como un órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAT.

La Agencia tiene por objeto la protección de personas, medio ambiente e instalaciones del sector hidrocarburos, a través de la regulación y supervisión de la seguridad industrial y operativa; actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, y control integral de residuos y emisiones contaminantes.

#### **Las principales atribuciones de la Agencia son:**

Participar con los distintos órdenes de gobierno en el diseño y atención de los planes nacionales e internacionales para prevenir y

atender situaciones de emergencia en las actividades del Sector Hidrocarburos.

Regular, supervisar y sancionar en materia de Seguridad Industrial, Seguridad Operativa y protección al medio ambiente.

Autorizar a servidores públicos de la Agencia y acreditar a personas físicas y morales para que lleven a cabo las actividades de supervisión, inspección y verificación, evaluaciones e investigaciones técnicas, así como certificación y auditorías.

Expedir, suspender, revocar o negar las licencias, autorizaciones, permisos y registros en materia ambiental.

La Agencia contará con un Consejo Técnico, el cual apoyará el desarrollo de sus actividades y servirá como instancia de coordinación entre las dependencias, órganos y entidades de la Administración Pública Federal.

## *PEMEX*

### *Ley de petróleos mexicanos ("LPM").*

La LPM tiene por objeto regular la organización, administración, funcionamiento, operación, control, evaluación y rendición de cuentas de PEMEX, así como establecer un régimen especial en diferentes materias. Así, la Ley se encuentra dividida de la siguiente manera: I) PEMEX como EPE; II) Gobierno Corporativo, III) Vigilancia y Auditoría, IV) Régimen Especial, y V) Transparencia y Rendición de Cuentas.

### **Petróleos Mexicanos como EPE.**

PEMEX es una EPE de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión, y tendrá como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales que generen valor económico y rentabilidad para el Estado mexicano, actuando de manera eficiente, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.

El régimen legal aplicable a PEMEX como EPE será su propia Ley y las disposiciones que de ésta deriven, así como las que determine el

Consejo de Administración; de manera supletoria le será aplicable el derecho mercantil y civil. Las demás leyes que le sean aplicables, sólo lo serán en lo que no se oponga a su régimen especial.

Para el cumplimiento de su objeto, PEMEX podrá celebrar contratos, convenios, alianzas o asociaciones con personas físicas o morales de los sectores público, privado o social, ya sean nacionales o internacionales, sin embargo, no podrá celebrar contratos para la exploración y extracción salvo con la CNH, ya sea individualmente o mediante asociación o con participación de particulares.

### **Gobierno Corporativo.**

PEMEX será dirigida y administrada por un Consejo de Administración y un Director General. El Consejo de Administración será el órgano supremo responsable de definir las políticas, lineamientos y visión estratégica de PEMEX, sus empresas productivas subsidiarias y filiales.

El Consejo de Administración estará integrado por diez consejeros. 1) El titular de la SENER lo presidirá y tendrá voto de calidad. 2) El Titular de la SHCP. 3) Tres Consejeros del Gobierno Federal designados por el Ejecutivo Federal, quienes podrán ser servidores públicos o no. 4) Cinco Consejeros Independientes, designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, quienes ejercerán sus funciones de tiempo parcial y no tendrán el carácter de servidores públicos. Estos Consejeros se desempeñarán en su cargo durante un periodo de cinco años, escalonados y de sucesión anual, y podrán ser nombrados nuevamente para un periodo adicional.

Para el mejor desempeño del Consejo de Administración, éste contará con el apoyo de los comités de I) Auditoría, II) Recursos Humanos y Remuneraciones, III) Estrategia e Inversiones, y IV) Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios; además de los que para tal efecto establezca. Estos comités estarán integrados por un mínimo de tres y un máximo de cinco consejeros, de los cuales al menos dos serán independientes, salvo los mencionados anteriormente. Serán presididos y tendrán la integración y funciones que determine el propio Consejo por resolución adoptada por mayoría de siete de sus miembros.

Por su parte, al Director General corresponde la gestión, operación, funcionamiento y ejecución de los objetivos de PEMEX, sujetándose a las estrategias políticas y lineamientos aprobados por el Consejo.

El Director General será nombrado por el Ejecutivo Federal, debiendo cumplir con los mismos requisitos que los Consejeros y podrá ser removido discrecionalmente por el Ejecutivo Federal o por decisión votada por al menos siete de los miembros del Consejo de Administración.

### **Vigilancia y Auditoría.**

La vigilancia y auditoría de PEMEX, sus empresas productivas subsidiarias y filiales estará a cargo de: I) Comité de Auditoría; II) Auditoría Interna, y III) Auditoría Externa.

El Comité de Auditoría tendrá como instancia ejecutora a la Auditoría Interna, la cual actuará conforme a las políticas que éste determine y estará encargada de revisar periódicamente que las políticas, normas y controles establecidos por el Consejo de Administración se apliquen de manera adecuada, así como de verificar el correcto funcionamiento del sistema de control interno. La Auditoría Interna será dirigida por un titular designado por el Consejo a propuesta del Comité de Auditoría y podrá ser removido libremente por el Comité.

El Auditor Externo de PEMEX será designado por el Consejo de Administración, a propuesta del Comité de Auditoría. La Auditoría Superior de la Federación será competente para fiscalizar a PEMEX y a sus empresas productivas subsidiarias.

Por su parte, el Director General implementará, con base en los lineamientos que apruebe el Consejo, el sistema de control interno de PEMEX, sus empresas productivas subsidiarias y filiales.

### **Régimen Especial.**

La LPM otorga a PEMEX, un régimen diferenciado al del resto de las entidades paraestatales en las siguientes materias:

### *I. Empresas productivas subsidiarias y empresas filiales.*

PEMEX actuará a través de empresas productivas subsidiarias para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, las demás actividades podrán realizarse a través de empresas filiales, empresas en las que participe de manera minoritaria o mediante cualquier otra figura de asociación o alianza.

Las empresas productivas subsidiarias son empresas productivas del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que les es aplicable el mismo régimen especial que a PEMEX.

El 28 de abril de 2015, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* los Acuerdos de Creación de las Empresas Productivas del Estado Subsidiarias de PEMEX siguientes:

- Pemex Exploración y Producción.
- Pemex Transformación Industrial.
- Pemex Perforación y Servicios.
- Pemex Logística.
- Pemex Cogeneración y Servicios.
- Pemex Fertilizantes.
- Pemex Etileno.

Las empresas filiales son aquellas en las que PEMEX participa directa o indirectamente, en más del cincuenta por ciento de su capital social, con independencia de que se constituyan conforme a la legislación nacional o extranjera. Éstas no serán entidades paraestatales y tendrán la naturaleza jurídica y se organizarán conforme al derecho privado del lugar de su constitución.

### *II. Remuneraciones.*

PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias cuentan con un régimen especial de remuneraciones, distinto al previsto en el artículo 127 constitucional.

Con el fin de garantizar la adecuada selección y permanencia del personal, se prevé que la política de recursos humanos y definición de tabuladores de sueldo sea una atribución del Consejo de Administración, a propuesta del Comité de Recursos Humanos y Remuneraciones. Los tabuladores deberán ajustarse al presupuesto autorizado en

materia de servicios personales, y las remuneraciones deberán tomar en cuenta la evolución de las retribuciones en el sector energético nacional e internacional.

### *III. Adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras.*

Las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras que realice PEMEX deberán hacerse en términos de lo establecido en el artículo 134 de la Constitución, bajo los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez.

Las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras se efectuarán por concurso abierto, previa convocatoria pública. Durante esta etapa, hasta la adjudicación, los actos celebrados por PEMEX son de naturaleza administrativa. Una vez firmados, los contratos serán de naturaleza privada, por lo que les será aplicable la legislación civil o mercantil.

Al ser un régimen diferenciado y especializado, las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras se registrarán por la LPM y no por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

### *IV. Bienes*

En materia de bienes, el régimen especial dota a PEMEX de flexibilidad y celeridad en la administración patrimonial, con el marco jurídico que es aplicable a cualquier empresa privada, pero reconociendo su carácter público, por lo que se deberán hacer las previsiones correspondientes para asegurar las mejores condiciones posibles en las contrataciones, las cuales deben incentivar y promover el contenido nacional.

El Consejo de Administración emitirá normatividad para la administración, disposición, control, uso y destino de todos los bienes muebles e inmuebles de la empresa, y en su caso las políticas para gravar o desincorporar los inmuebles, conforme a las necesidades y exigencias del mercado.

### *V. Responsabilidades*

El personal de PEMEX, será responsable por los daños y perjuicios que llegare a causar a la empresa, derivados de actos, hechos u omi-

siones contrarios a la Ley, asimismo deben observar la obligación de confidencialidad respecto de la información y documentación a la que tenga acceso con motivo de sus funciones.

Lo anterior, sin omitir mencionar que el Consejo de Administración emitirá un Código de Ética, que establecerá los principios y directrices de ética aplicable ha dicho personal.

Asimismo, se crea la Unidad de Responsabilidades, la cual estará a cargo del servidor público que para tal efecto nombre la Secretaría de la Función Pública y que dependerá jerárquicamente de ésta. La Unidad será la responsable de aplicar al personal de PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y tendrá competencia para atender quejas, denuncias y realizar investigaciones derivadas de éstas; tramitar procedimientos de responsabilidad administrativas, e imponer sanciones. Dicha Unidad tendrá independencia orgánica de la auditoría interna y del sistema de control interno.

## *VI. Dividendo Estatal*

El Dividendo Estatal es una de las nuevas figuras que redefinen la relación entre las empresas productivas subsidiarias y el Gobierno como su dueño, atendiendo a previsiones ordenadas y considerando la importancia estratégica:

1. En julio de cada año, PEMEX enviará a la SHCP un reporte de su situación financiera, planes de inversión, análisis de rentabilidad y financiamiento para los próximos cinco años.

2. La SHCP, con opinión del Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo, determinará el monto de dividendo que se incluirá en la Ley de Ingresos.

3. El remanente del monto que no se entregue como dividendo estatal, será reinvertido.

4. A partir de 2016, las empresas productivas subsidiarias enterarán al Estado un mínimo del 30%; el que se irá reduciendo hasta alcanzar un 15% en 2021 y 0% en 2026.

## VII. Presupuesto

Es importante señalar que el Consejo de Administración de PEMEX, decidirá el uso y destino del presupuesto, sujeto al balance financiero y al techo de servicios personales, así como la utilización de excedentes, incrementar el gasto en inversión física o cubrir el pasivo laboral.

En la elaboración de su presupuesto anual, se deberán de seguir el siguiente procedimiento:

1. La SHCP enviará a PEMEX a más tardar el 15 de junio de cada año la estimación preliminar de las variables macroeconómicas para el siguiente ejercicio fiscal, la cual será tomada en consideración por el Director General para elaborar el proyecto de presupuesto consolidado para el año que se presupuesta.

2. El Director General enviará a la SHCP, a más tardar el 15 de julio, el proyecto de presupuesto consolidado aprobado por el Consejo de Administración, incluyendo un escenario indicativo consolidado de la meta de balance financiero para los siguientes cinco años y para el año que se presupuesta, así como del techo global de erogaciones para servicios personales.

3. En caso de así considerarlo, la SHCP podrá ajustar la meta de balance financiero con y sin inversión físico, o el techo global de erogaciones para servicios personales.

4. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, autorizará la meta de balance financiero y el techo de servicios personales de PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias.

## VIII. Deuda

El Consejo de Administración aprobará anualmente la propuesta global de financiamiento y las políticas para contratación de deuda pública. La SHCP incorporará la propuesta en la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación y la Cámara de Diputados la aprobará.

Transparencia y Rendición de Cuentas.

PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias, se sujetarán a las leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información de fiscalización y rendición de cuentas y combate a la corrupción.



Asimismo, el Consejo de Administración, a propuesta del Comité de Auditoría y previa opinión del Director General, pondrá en la página de internet, la información actualizada de la situación de las empresas, las empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, en materia financiera, administrativa, operaciones, económica y jurídica, así como sus riesgos.

El Director General deberá presentar cada año, para aprobación del Consejo, y, por conducto del Presidente de éste, al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, un informe anual sobre la marcha de PEMEX, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales.

### *Ley de ingresos sobre hidrocarburos (“LISH”).*

La LISH tiene por objeto establecer el régimen de los ingresos que recibirá el Estado Mexicano derivados de las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos que se realicen a través de Asignaciones y Contratos de los referidos en el artículo 27 de la Constitución y en la Ley de Hidrocarburos, así como las contraprestaciones que se establecerán en los Contratos; las disposiciones sobre la administración y supervisión de los aspectos financieros de los Contratos, y las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Los ingresos que el estado mexicano percibirá por las actividades de Exploración y Extracción derivan de tres fuentes:

- Contratos, ingresos bajo la modalidad de contraprestaciones;
- Asignaciones, ingresos bajo la modalidad de derechos, e
- Impuesto Sobre la Renta que causen los Contratistas y Asignatarios.
- Tanto las Contraprestaciones como los derechos serán recibidos por el Fondo.

Contraprestaciones en los Contratos de Licencia.

A favor del Estado: un bono a la firma; la cuota contractual para la Fase Exploratoria; las regalías, y una contraprestación determinada en el propio Contrato considerando la aplicación de una tasa al valor contractual de los hidrocarburos. Tratándose de la migración de áreas bajo Asignación al esquema de Contrato de Licencia, la SHCP, determinará los términos económicos antes referidos, cuidando que

los ingresos a través del tiempo para el Estado no sean inferiores a los que se hubieran obtenido bajo la Asignación original.

A favor del Contratista: la transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez extraídos del subsuelo, siempre que se encuentre al corriente en el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el párrafo anterior.

### **Contraprestaciones en los Contratos de Utilidad Compartida.**

A favor del Estado: la cuota contractual para la Fase Exploratoria; las regalías, y una contraprestación que se determinará por la aplicación de un porcentaje a la utilidad operativa.

A favor del Contratista: la recuperación de los costos y una contraprestación que será el remanente de la utilidad operativa después de cubrir la contraprestación a favor del Estado determinada por la aplicación de un porcentaje a dicha utilidad.

### **Contraprestaciones en los Contratos de Producción Compartida.**

A favor del Estado: la cuota contractual para la Fase Exploratoria; las regalías, y una contraprestación que se determinará por la aplicación de un porcentaje a la utilidad operativa.

A favor del Contratista: la recuperación de los costos y una contraprestación que será el remanente de la utilidad operativa después de cubrir la contraprestación a favor del Estado señalada en el inciso c) de la fracción I anterior.

Conforme a la naturaleza de los Contratos de producción compartida, las contraprestaciones a favor del Contratistas se pagarán en especie, con una proporción de la producción contractual de hidrocarburos que sea equivalente al valor de dichas contraprestaciones.

En la migración de áreas bajo Asignación a los esquemas de Contrato de utilidad compartida o de producción compartida, la SHCP determinará los términos económicos referidos en los párrafos anteriores, cuidando que los ingresos a través del tiempo para el Estado no sean inferiores a los que se hubieran obtenido bajo la Asignación original.

## Derechos derivados de Asignaciones.

Derecho por la utilidad compartida.

Los Asignatarios pagarán anualmente el derecho por la utilidad compartida aplicando una tasa del 65% a la diferencia que resulte de disminuir del valor de los hidrocarburos extraídos durante el ejercicio fiscal de que se trate, las deducciones permitidas en la LISH.

Derecho de extracción de hidrocarburos:

Este derecho debe ser pagado de manera mensual por los Asignatarios aplicando la tasa que corresponda al valor del hidrocarburo de que se trate extraído en el mes (petróleo, gas Natural, condensados).

Derecho de explotación de hidrocarburos:

Este derecho se pagará mensualmente por los Asignatarios, por la parte del Área de Asignación que no se encuentre en la fase de producción, de conformidad con las cuotas siguientes:

1,150 pesos por kilómetro cuadrado, durante los primeros 60 meses de la asignación, y

2,750 pesos por kilómetro cuadrado, a partir del mes 61 de la Asignación y en adelante.

Impuesto por la actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos:

Están obligados al pago del citado impuesto los Contratistas y Asignatarios por el Área Contractual y Área de Asignación, respectivamente. Se calculará mensualmente aplicando por cada kilómetro cuadrado que comprendan ambas áreas, las cuotas siguientes:

1,500 pesos durante la fase de exploración, y

6,000 pesos durante la fase de extracción.

Con los recursos recaudados por este impuesto se integrará el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos.

Impuesto Sobre la Renta:

Se establece un régimen especial en materia de Impuesto Sobre la Renta, particularmente en relación con porcentajes de deducción para Asignatarios y Contratistas.

### *Ley del fondo mexicano del petróleo.*

La citada Ley tiene por objeto establecer las normas para la constitución y operación del Fondo, el cual es un fideicomiso público que tiene como fin recibir, administrar, invertir y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos relacionados con las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, con excepción de los impuestos.

A pesar de estar constituido por la SHCP, no le serán aplicables las disposiciones que regulan a los fideicomisos públicos de la Administración Pública Federal y no será considerado como entidad paraestatal.

El Banco de México, en su carácter de fiduciario, quedará sujeto a esta Ley y al régimen que le es aplicable al propio Banco tratándose de la administración del patrimonio fideicomitado y, en general, de la realización de la encomienda fiduciaria.

El patrimonio del Fondo estará constituido por los ingresos derivados de asignaciones y contratos; el producto de las inversiones que se deriven de los recursos del Fondo; y las donaciones y cualquier tipo de aportación.

El Comité Técnico del Fondo estará integrado por tres representantes del Estado y cuatro miembros independientes.

Los miembros del Estado serán los titulares de la SHCP, quien lo presidirá, y de la SENER, así como el Gobernador del Banco de México.

Los miembros independientes serán nombrados por el Titular del Ejecutivo Federal con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. Serán designados en razón de su experiencia, capacidad y prestigio profesional.

Los recursos entregados al Fondo se destinarán a realizar pagos de asignaciones y contratos para la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos; transferencias ordinarias a los distintos fondos constituidos por el Gobierno Federal, así como a la TESOFE por diversos conceptos, y generar ahorro de largo plazo del Gobierno Federal, incluyendo inversiones en activos financieros.





## II. Lic. Fernando Zendejas Reyes. Secretaría de Energía

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; con amplia trayectoria en la administración pública; actualmente se desempeña como Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Energía.*

### LA REFORMA ENERGÉTICA

#### *Vertientes de la Reforma.*

La reforma energética ha sido de las más trascendentes de las últimas ocho décadas al permitir, en materia de hidrocarburos, atraer capital y tecnología de punta, acceder a yacimientos en aguas profundas y no convencionales, y tener elementos para dar fin a la declinación de la producción en México en la última década. Mientras que en materia de electricidad crea un Mercado Eléctrico Mayorista, con participación de empresas públicas y privadas en igualdad de condiciones, generando una mayor competencia para ofrecer electricidad a precios competitivos y al mismo tiempo estimular el uso de energías limpias.

Para ello se revisó el marco institucional con la creación de nuevas instituciones y el fortalecimiento de las ya existentes.

Se creó la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que se encarga de regular y supervisar, en materia de seguridad industrial, operativa y protección al medio ambiente, las instalaciones y actividades del sector hidrocarburos, incluyendo las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, así como el control integral de residuos.

Se estableció el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo como un fideicomiso público en el que el Banco de México funge como fiduciario, encargado de recibir todos los ingresos generados por la actividad extractiva de hidrocarburos de la

Nación, con excepción de los impuestos que corresponden al Estado Mexicano derivados de las asignaciones y contratos de la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos.

Se creó el Centro Nacional de Control del Gas Natural, un organismo público descentralizado que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de la gestión, administración y operación del Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural y tiene por objeto garantizar la continuidad y seguridad en la prestación de los servicios en ese sistema para contribuir con el abastecimiento del suministro de dicho energético en territorio nacional.

En razón de lo anterior, se tuvo la necesidad de otorgar nuevas atribuciones a las Secretarías de Energía, Hacienda y Crédito Público, Economía y Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como fortalecer a la Comisión Nacional de Hidrocarburos y a la Comisión Reguladora de Energía, que de ser órganos desconcentrados pasan a ser Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, como dependencias del Poder Ejecutivo Federal. Asimismo, se transforma a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad, convirtiéndolas en Empresas Productivas del Estado, cuyo objetivo principal es generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario. Por último, se creó el Centro Nacional de Control de Energía, como un organismo público descentralizado que tiene a su cargo el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional, la operación del Mercado Eléctrico Mayorista, así como garantizar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución.

En la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética se prevé el Consejo de Coordinación del Sector Energético, que se integra por el Titular de la Secretaría de Energía, quién lo presidirá, los Comisionados Presidentes de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, los Subsecretarios de la Secretaría de Energía, y los Directores Generales del Centro Nacional de Control de Energía y del Centro Nacional de Control del Gas Natural. Dicho Consejo emitirá recomendaciones sobre aspectos de la política energética y programas del Ejecutivo Federal a incluir en los pro-

gramas anuales de trabajo, establecerá las reglas para su operación, implementará sistemas de información compartida y de cooperación institucional y analizará casos específicos que puedan afectar el desarrollo de la política pública y proponer mecanismos de coordinación en materia energética.

### *Contenido Nacional.*

Se impulsará a las empresas mexicanas, a través de un porcentaje de contenido nacional que en las asignaciones y contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos deberá aumentar gradualmente. Las metas se establecen partiendo de 25% en 2015, hasta 35% para 2025. Se dará preferencia a las empresas nacionales cuando ofrezcan condiciones similares de precios, calidad y entrega oportuna. La Secretaría de Economía creó una Unidad Especializada y ha definido la metodología de medición y supervisará el cumplimiento del porcentaje mínimo y operará el fideicomiso público para promover el desarrollo de proveedores y contratistas. La Comisión Nacional de Hidrocarburos penalizará su incumplimiento.

### *Protección al Medio Ambiente y Energías Renovables.*

Los mecanismos de protección al medio ambiente y energías verdes, estarán a cargo de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos. Además, el artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos prohíbe realizar actividades extractivas de hidrocarburos en Áreas Naturales Protegidas y salvaguarda zonas para preservar el medio ambiente o patrimonio histórico cultural. Adicionalmente, en la Ley de la Industria Eléctrica se prevé la emisión de certificados de energías limpias y la generación distribuida limpia. Lo anterior, con la finalidad de promover la protección del medio ambiente y el impulso a las energías limpias.

La Ley de Energía Geotérmica, tiene por objeto regular el reconocimiento, la exploración y la explotación de recursos geotérmicos para el aprovechamiento de la energía térmica del subsuelo dentro de los límites del territorio nacional, con el fin de generar energía eléctrica o destinarla a usos diversos.



Esta Ley, prevé otorgar en forma prioritaria a la Comisión Federal de Electricidad, los permisos y concesiones para los proyectos que en esta materia la citada Empresa Productiva del Estado haya venido realizando inversiones y trabajos, acción que se ha conocido como Ronda Cero de Geotermia. Cabe señalar que, posteriormente los particulares podrán solicitar permisos para la exploración y concesiones para la explotación de recursos geotérmicos.

Proceso Licitatorio de contratos petroleros: Cuatro instancias involucradas.

En materia de contratos, se prevé un proceso licitatorio en el cual hay múltiples instancias involucradas.

El establecimiento de los lineamientos técnicos del contrato corresponde a la Secretaría de Energía. La Comisión Nacional de Hidrocarburos auxilia a dicha Secretaría en la selección de las áreas de Asignación y Contratación, mientras que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece las condiciones fiscales y económicas.

En relación con el proceso licitatorio, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, cuenta con una base de datos de información geológica, se hace cargo de la licitación, adjudicación y suscripción del contrato con Petróleos Mexicanos, otras Empresas Productivas del Estado y/o particulares nacionales e internacionales.

En referencia a la operación, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, aprueba el plan de desarrollo o exploración, autoriza el reconocimiento y exploración superficial (sísmica) y la perforación de pozos, además se encarga de la administración técnica del contrato. La supervisión de la seguridad estará a cargo de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

Por último, la administración de los ingresos petroleros corresponde al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el que se encargará de realizar los pagos de los contratos y administrará los ingresos petroleros del Estado.

### *Transparencia y Rendición de cuentas.*

Las sesiones de licitación serán públicas y transmitidas por internet en tiempo real, se otorgará el contrato a quien ofrezca mayor pago al Estado, tenga mayor compromiso de inversión y comprueben expe-

riencia, capacidad de recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para ejecutar los proyectos. Asimismo, serán transparentes los contratos, contribuciones, contraprestaciones, pagos y auditorías externas.

En la Comisión Nacional de Hidrocarburos y en la Comisión Reguladora de Energía, los acuerdos y resoluciones son públicos, los comisionados no podrán conocer asuntos en los que tengan conflicto de interés y en las reuniones con regulados debe haber al menos 2 comisionados.

Las Empresas Productivas del Estado, publicarán información acerca de la situación de cada una de ellas, conforme a lo dispuesto en la Ley del Mercado de Valores.

El Fondo Mexicano del Petróleo.

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo se creó mediante Ley del Congreso de la Unión publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014. Su primer objetivo es financiar hasta en un 4.7% del Producto Interno Bruto (PIB) el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el remanente se invertirá en ahorro de largo plazo hasta alcanzar un 3% del PIB, después de alcanzar esta meta, el excedente podrá destinarse al Sistema de Pensión Universal, proyectos de ciencia y tecnología, energías renovables, vehículos de inversión en proyectos petroleros y desarrollo de infraestructura y becas, proyectos de mejora a la conectividad y desarrollo regional de la industria.

### *Implementación de la Reforma Energética.*

#### *Ronda Cero.*

El 21 de marzo de 2014, Petróleos Mexicanos solicitó a la Secretaría de Energía le fueran asignados los campos en producción que representan el 83% de las reservas 2P y el 31% de los recursos prospectivos de la Nación.

La Secretaría de Energía, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y después de un riguroso proceso de análisis y evaluación en los términos que mandata el Decreto Constitucional de la reforma energética, determinó asignarle a Pemex 83% de las reservas 2P, es decir el 100% de lo solicitado, y el 21% de los recursos prospectivos del país, que equivale al 67% de lo solicitado.

El área asignada abarca cerca de 90 mil km<sup>2</sup> y comprende los Estados de Campeche, Chiapas, Coahuila, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

#### Ronda Uno.

El 13 de agosto de 2014, se presentó la Ronda Uno, en la que por primera vez hay una licitación pública, abierta a las empresas nacionales e internacionales para explorar y extraer hidrocarburos. En la Ronda Uno se licitaran 183 bloques, dentro de los cuales 109 corresponden a exploración, 60 a extracción y 14 *farm-outs* (10 migraciones de asignaciones a contratos), que abarcó un área de 29,112 km<sup>2</sup> y comprende los estados de Campeche, Chiapas, Coahuila, Hidalgo, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

#### *Exploración de Aguas Someras.*

##### Ronda Uno – Primera Convocatoria.

El 11 de diciembre de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “*Primera Convocatoria número CNH-R01-C01/2014 para el proceso de Licitación Pública Internacional CNH-R01-L01/2014, respecto de la Ronda 1*”, en la que se convocó a personas morales nacionales o extranjeras y a Empresas Productivas del Estado a participar en la Licitación para la adjudicación de Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos para catorce Áreas Contractuales de exploración en aguas someras, en 4 mil 222 km<sup>2</sup>, frente a las costas de Campeche, Tabasco y Veracruz, con recursos prospectivos de 687 MMBPCE, de conformidad con las reglas previstas en las Bases de Licitación que están publicadas en la página [www.ronda1.gob.mx](http://www.ronda1.gob.mx).

Al respecto, 50 compañías se han interesado en participar, de las cuales 39 pagaron el acceso a cuarto de datos y 30 se encuentran inscritas para la licitación correspondiente, destacando que la fecha de adjudicación se tiene programada para el 15 de julio de 2015.

Mediante esta acción, se espera una inversión de 16 mil 760 millones de dólares para los próximos 5 años, casi 168 mil empleos totales, más de 45 mil de ellos directos.

##### Ronda Uno – Segunda Convocatoria.

El 27 de febrero de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “*Segunda Convocatoria número CNH-R01-C02/2015 para el proceso de Licitación Pública Internacional CNH-R01-L02/2015, respecto de la Ronda 1*”, en la que se convocó a personas morales nacionales o extranjeras y a Empresas Productivas del Estado a participar en la Licitación para la adjudicación de Contratos para la Extracción de Hidrocarburos para cinco Áreas Contractuales de extracción en aguas someras, ubicadas en los Estados de Campeche y Tabasco, con reservas totales de 671 MMBPCE de conformidad con las reglas previstas en las Bases de Licitación que están disponibles en la página [www.ronda1.gob.mx](http://www.ronda1.gob.mx).

La producción esperada del área mencionada equivale a 296 MMB de crudo y 280 MMMPC de gas natural, con una inversión prevista de 4 mil 480 millones de dólares para los próximos 3 años, así como la generación de más de 44 mil empleos totales, 12 mil de ellos directos.

### *Red de Gasoductos*

Se tiene programado incrementar la Red de Gasoductos en el país, generando nuevas oportunidades en el Sector, por lo que actualmente se cuenta con la siguiente información:

	Gasoductos concluidos en 2014
7	Gasoductos actualmente en construcción
5	Gasoductos adjudicados mediante licitación (CFE)
4	Gasoductos en proceso de licitación
11	Gasoductos en proyecto

### *Apertura Gradual en Gasolinas y Diésel*

En relación con los mercados de gasolina y diésel se observará lo siguiente:

Transición gradual a la apertura en el precio al público de gasolinas y diésel.

Expendio al público bajo franquicia de Petróleos Mexicanos y otras marcas.

Oferta de productos en el mercado de Petróleos Mexicanos y otros suministradores.

La instrumentación de estas medidas se inició de inmediato, a partir de la entrada en vigor de la Ley de Hidrocarburos y en el resto del año 2014. La determinación de los precios al público se realizó conforme a las disposiciones vigentes; a partir del 1 de enero de 2015 y como máximo al 31 de diciembre de 2017 la regulación sobre los precios máximos al público de gasolinas y diésel será establecida por el Ejecutivo Federal mediante acuerdo, asimismo, la política de precios máximos al público que se emita deberá prever ajustes de forma congruente con la inflación de la economía y en caso de que los precios internacionales de estos combustibles experimenten alta volatilidad, se preverá mecanismos de ajuste que permitan revisar al alza los incrementos de los precios, de manera consistente con la evolución del mercado internacional, para que a partir del 1 de enero de 2018, los precios se determinen bajo condiciones de mercado.

Por otra parte, a partir del 1 de enero de 2017, o antes si las condiciones de mercado lo permiten, los permisos para la importación de gasolinas y diésel podrán otorgarse a cualquier interesado que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables.

Finalmente, a partir de la entrada en vigor de la Ley de Hidrocarburos y como máximo hasta el 31 de diciembre de 2016, únicamente se podrán otorgar permisos para la importación de gasolinas y diésel a Petróleos Mexicanos o a sus Empresas Productivas del Estado.

### *Nuevo Modelo de la Industria Eléctrica.*

El nuevo modelo de la industria eléctrica permite la inversión privada en la generación de energía eléctrica, como generador independiente o mediante la figura de cogeneración o venta a la Comisión Federal de Electricidad. En tanto que la transmisión y distribución podrán llevarse a cabo mediante contratos que suscriban los particulares con la Comisión Federal de Electricidad.

En el Transitorio Décimo Sexto, inciso b), del Decreto de Reforma Constitucional en materia energética se estableció que el Ejecutivo

Federal debía emitir el Decreto de creación del organismo público descentralizado denominado Centro Nacional de Control de Energía, con personalidad jurídica y patrimonio propio el cual tiene por objeto ejercer el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional; la operación del Mercado Eléctrico Mayorista y garantizar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, así como proponer la ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista. Esta acción se concretó el 28 de agosto de 2014 y desde el 26 de noviembre siguiente, el CENACE está operando con independencia de la Comisión Federal de Electricidad al formalizarse la transferencia de activos entre ambas instituciones.

El 31 de octubre de 2014, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los *“Lineamientos que establecen los criterios para el otorgamiento de Certificados de Energías Limpias y los requisitos para su adquisición”* que tienen por objeto contribuir a lograr las metas de la política en materia de participación de las energías limpias en la generación de energía eléctrica, con el mínimo costo y con base en mecanismos de mercado.

En diciembre de 2014, se simplificaron y publicaron los criterios de interconexión, para su consulta pública en donde se redujeron de 47 a 9 pasos. En febrero de 2015, la Secretaría de Energía inició ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria el procedimiento de consulta pública respecto de las Bases del Mercado Eléctrico Mayorista y en marzo de 2015, se dio a conocer el requisito para la adquisición de certificados de energías limpias en 2018, que será de 5% del consumo total de energía.

Siguientes pasos en el Sector Energético.

Para seguir impulsando la reforma energética sólidamente, se tiene proyectado emitir las siguientes disposiciones:

Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional.	Julio 2015
Disposiciones Operativos del Mercado Eléctrico.	Julio 2015
Pruebas del Sistema Informático del Mercado Eléctrico.	Octubre 2015
Operación del Mercado Eléctrico Mayorista.	Enero 2016

### *Reducción de tarifas.*

La Reforma Energética busca reducir las tarifas eléctricas y transitar hacia un mercado energético más competitivo, en este sentido, las tarifas industriales se han reducido del orden del 18% en tarifa ordinaria y de hasta el 26% en tarifa horaria; la tarifa comercial se redujo en 16%; la tarifa doméstica de alto consumo se redujo el 7.5% y en tarifa residencial se alcanzó una reducción de 2% y no se incrementará el ajuste mensual que hacía que aumentaran 4% cada año; por otro lado, el Gas Natural se reducirá en 4%.

### *Conclusiones.*

Derivado de la Reforma Energética se esperan los siguientes beneficios:

- Inversión estimada de 62 mil 500 millones de dólares en gasoductos<sup>1</sup>, primera y segunda convocatorias de licitación de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, generación y transmisión eléctrica.
- Más de 212 mil empleos totales con la primera y segunda convocatorias mencionadas en el numeral anterior.
- La Reforma Energética Avanza (a abril de 2015)...
- Se aprobó el marco reglamentario de la Reforma Energética.
- Se transformaron la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos en Empresas Productivas del Estado.
- Se fortalecieron instituciones: Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
- Se crearon organismos: Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, el Centro Nacional de Control de Energía, el Centro Nacional de Gas Natural y el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

---

<sup>1</sup> Inversión estimada presentada por la Comisión Federal de Electricidad de 13 mil millones de dólares.

- Se aprobó el Programa Estratégico para la Formación de Recursos Humanos en Materia Energética.
- Se modernizó el Instituto Mexicano del Petróleo y se invierte en innovación y tecnología.
- Se asignaron campos y áreas a Petróleos Mexicanos en la Ronda Cero.
- Petróleos Mexicanos inició la migración de contratos al nuevo régimen.
- Se publicaron la primera y segunda convocatorias de la Ronda Uno.
- La expansión de la red de gasoductos es una realidad.
- Se superaron las alertas críticas (escasez de energéticos) de gas natural.
- Se emitieron los lineamientos para los Certificados de Energías Limpias.
- Se publicaron los Criterios de Interconexión y las Bases del Mercado Eléctrico Mayorista.
- Se han reducido las tarifas de electricidad y gas natural.
- Inició el proceso de la Ronda Cero en geotermia.







### III. Lic. Héctor Eduardo Martínez Rivas, Secretaria Energía

*Licenciado en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México, con especialidad en geografía regional y geografía política, se ha desempeñado en diversos cargos en el sector público y actualmente él es Director de Evaluación de Impacto Social de la secretaria de Energía.*

## LA REFORMA ENERGÉTICA Y LAS TIERRAS

La reforma energética en nuestro país impulsó un cambio de paradigma que plantea un desarrollo integral del sector energético, fortaleciendo los enfoques de sostenibilidad y derechos humanos, en una relación armónica con el desarrollo económico. Esta transformación privilegió la necesidad de contar con esquemas para generar relaciones virtuosas entre el Estado, las comunidades y los promotores de proyectos de los sectores público y privado de la economía.

Para el sector energético mexicano resulta necesario establecer procedimientos vanguardistas que permitan a las autoridades competentes garantizar en todo momento el bienestar y desarrollo de las comunidades donde se llevarán a cabo los proyectos, garantizar la viabilidad y rentabilidad social de los proyectos, y reducir los riesgos de inversión y costos de transacción para los desarrolladores e inversionistas.

Los nuevos procedimientos colocan a las comunidades en un lugar central del desarrollo del sector energético, mediante esquemas que garantizan la protección de sus derechos y mediante el fortalecimiento de mecanismos que favorecen su acceso a los beneficios derivados de las actividades del sector. Este es el espíritu que motivó uno de los avances más sustantivos derivados de la reforma energética, y que se refiere al marco normativo para la ocupación superficial de las tierras donde se pretenden llevar a cabo los proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos.

Un desafío mayúsculo del nuevo marco normativo sobre ocupación superficial consistió en el diseño de un mecanismo de negociación y de resolución de controversias transparente y equitativo que lograra

los balances adecuados entre la protección de los derechos e intereses de las partes y que, al tiempo, generara la certidumbre necesaria para el desarrollo del sector más importante de nuestra economía. En ese sentido conviene realizar una exposición de los puntos de partida del nuevo modelo de ocupación superficial.

Antes de la Reforma Energética, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, establecía en su artículo 10 que:

*“La industria petrolera es de utilidad pública, preferente sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenencia de los ejidos o comunidades y procederá la ocupación provisional, la definitiva o la expropiación de los mismos, mediante la indemnización en todos los casos en que lo requiera la Nación, o su industria petrolera”.*

Por su parte el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en sus artículos 19 y 20, disponía que:

*“La adquisición o uso de predios por Organismos Descentralizados, vía derecho público, estará sujeta a los dispuesto en la Ley de Expropiación y demás ordenamientos jurídicos”.*

*“La declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio se hará mediante Decreto del Ejecutivo federal que se publicará en el Diario Oficial de la Federación”.*

La Ley de Expropiación (artículo 2 Bis), establece:

*“Procede la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad. La expropiación procede previa declaración de utilidad pública, del Ejecutivo federal, quien ordenará la ejecución inmediata de la expropiación”.*

Esta misma Ley, en sus (Artículos 2 Bis al 19 establece que:

*“La indemnización por ocupación temporal o limitación de dominio consistirá en una compensación a valor de mercado que se fije sin que pueda ser inferior, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales”.*

*“Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del Decreto, los interesados podrán acudir al procedimiento judicial ante el Juzgado de Distrito competente (Juicio de Amparo), cuyo único objeto será*

*controvertir el monto de la indemnización y, en su caso, exigir el pago de daños y perjuicios”.*

*“El monto de la indemnización por la expropiación, la ocupación temporal o la limitación de dominio se fijará por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) (u otros (organismos de valuación) que se encuentren autorizados”.*

*“Si la ocupación fuere temporal o en caso de limitación de dominio, el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos y a resolución judicial”.*

*“La indemnización por la ocupación temporal o por la limitación de dominio consistirá en una compensación a valor de mercado, así como los daños y perjuicios, si los hubiere, la cual deberá pagarse dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la publicación del Decreto”.*

*“La indemnización será cubierta por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio”.*

Respecto del procedimiento de la Ley, éste partía de las siguientes premisas básicas:

En primera instancia, que la industria petrolera es de utilidad pública y procederá la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación necesarias, preferentemente sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluyendo la tenencia o uso de los ejidos o comunidades. (art. 96 de la Ley de Hidrocarburos)

En segundo lugar, no se prevé una etapa de mediación ni de avalúos que consideren la futura plusvalía de las tierras donde se desarrollará la actividad petrolera.

En tercera instancia, no considera la posibilidad de que los legales poseedores puedan recibir un porcentaje de los ingresos del desarrollador de la actividad de extracción de hidrocarburos.

Finalmente, la cosa expropiada pasa a ser patrimonio del Estado o de un particular.

El procedimiento de expropiación se puede resumir en los siguientes pasos:

El Ejecutivo Federal, en un plazo no mayor a diez días, emite la declaratoria de utilidad pública; se da la confirmación, modificación o revocación de la declaratoria.

Después de treinta días, el Ejecutivo Federal decreta la expropiación a los propietarios e interesados, los que: a) serán notificados per-

sonalmente o en el Diario Oficial de la Federación, en un plazo no mayor a quince días, del avalúo en que se fije el monto de la indemnización, o b) Los interesados podrán acudir al procedimiento judicial, con el único objeto de controvertir el monto de la indemnización.

Decretada la expropiación, ocupación temporal o la limitación del dominio, la autoridad que corresponda procederá a la ocupación inmediata del bien, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio precedentes.

Si los propietarios o interesados, recurrieron a la autoridad jurisdiccional, para controvertir el monto de la indemnización, esta se fijará por avalúos del INDAABIN u otros peritos. En caso de existir controversia, se consignará el caso a un juez, quien pedirá se designen peritos por las partes y de ser necesario un tercero para el caso de discordia. Esto contempla un plazo de sesenta días, más treinta días más, para que el tercer perito rinda su informe.

Si no hubo juicio, o resuelta la controversia por el Juez, el importe de la indemnización será cubierta por el Estado o por un particular, cuando el bien pase a su patrimonio. Esto último contempla un plazo de cuarenta y cinco días después del pago, y la autoridad o el interesado podrán proceder a la ocupación del bien o a la disposición del derecho objeto de la expropiación. Contra la resolución, no cabe ningún recurso.

Al amparo de esta reglamentación, desde 1959, la Secretaría de Energía tramitó únicamente 11 expedientes de expropiación a favor de Petróleos Mexicanos. El último se llevó a cabo en 1997. Esto es, desde mayo de 1997, no se ha decretado expropiación alguna. Lo anterior significa que para los terrenos que han sido necesarios en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, se ha llegado a acuerdos con los titulares de los predios.

Para darnos una idea, al 31 de diciembre de 2014, teníamos aproximadamente 9,748 pozos produciendo hidrocarburos, alrededor del 60% están en tierra si consideramos la Cuenca de Burgos y Chicontepec. Esto significa que hoy tenemos más de 5,600 pozos en tierra produciendo hidrocarburos, sin que mediaran procesos de expropiación, sino acuerdos entre PEMEX y los propietarios o posesionarios de tierras.

Las experiencias de los acuerdos que alcanzó PEMEX, constituyen una lección aprendida a nivel nacional, que fue considerada al igual que la práctica internacional que configuran experiencias como la colombiana y la canadiense. En tales prácticas se reconoce como un elemento fundamental contar con una reglamentación sobre los términos generales de los procesos de negociación entre los desarrolladores de proyectos y los tenedores de la tierra.

Adicionalmente se reconoce la necesidad de incluir en dicha reglamentaciones, las previsiones para reducir las asimetrías en la negociación, a través de esquemas y mecanismos como: 1) contar con valores de referencia para definir los montos de las contraprestaciones, 2) prever que los propietarios o posesionarios cuenten con representación legal, 3) incluir esquemas para que se dé una toma de decisiones informada, 4) establecer mecanismos alternativos como es la mediación, 5) considerar sanciones en caso de incumplimiento de los términos pactados, etc.

El 11 de agosto de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Hidrocarburos, disposición reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Ley tiene por objeto regular el Reconocimiento y la Exploración Superficial, así como la Exploración y Extracción de Hidrocarburos en el territorio nacional; el Tratamiento, refinación, enajenación, comercialización Transporte y Almacenamiento del Petróleo; el procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el Transporte, Almacenamiento, Distribución, comercialización y Expendio al Público de Gas Natural; el Transporte, Almacenamiento, Distribución, comercialización y Expendio al Público de Petrolíferos, y el Transporte por ducto y el Almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de Petroquímicos.

En materia del Uso y Ocupación Superficial, los artículos del 100 al 117 esta Ley disponen:

Que tiene como fin, regular la adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes y derechos necesarios para realizar las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos.

Prevé un mecanismo de negociación (adopción de acuerdos) entre los propietarios o titulares de los terrenos, bienes o derechos, inclu-

yendo los derechos reales, ejidales o comunales y los Asignatarios, Contratistas o Permisarios, sobre el establecimiento de contraprestaciones.

Las partes acordarán las modalidades de uso, goce, afectación e incluso adquisición, que sean idóneas para la realización del proyecto, fijarán la contraprestación como pagos, renta, porcentaje de los ingresos o una combinación de estos; el INDAABIN mantendrá actualizados tabuladores sobre los valores promedio de la tierra (Art.103), que podrán ser utilizados como base de la negociación, las partes podrán recurrir a los avalúos del INDAABIN u otros valuadores autorizados.

Los acuerdos alcanzados entre las partes se presentarán ante el Juez de Distrito o ante el Tribunal Unitario Agrario competente, con el fin de darle el carácter de cosa juzgada.

Si no se da un acuerdo entre los Asignatarios o Contratistas y los dueños o legítimos poseedores de los terrenos, bienes o derechos, en un plazo de ciento ochenta días, estos podrán promover ante el Juez de Distrito o Tribunal competente para la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos, o bien, solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) una mediación.

Si después de la mediación, las partes no alcanzaran un acuerdo, la Secretaría de Energía (SENER), podrá solicitar a la SEDATU que proponga al Ejecutivo Federal la constitución de una servidumbre de hidrocarburos por la vía administrativa.

Las servidumbres legales de hidrocarburos se regirán por el derecho común federal y las controversias que se presenten serán competencia de los tribunales federales.

Los Asignatarios o Contratistas no podrán realizar conductas abusivas o influir indebidamente en la decisión de los propietarios o titulares de los derechos, durante las negociaciones; en caso de que lo hicieran, la Asignación o Permisos de que se trate, podrán ser revocados y el contrato rescindido.

La Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, regulará los mecanismos financieros que deberán adoptar los Asignatarios y Contratistas, con la finalidad de asegurar que los terrenos ocupados queden reestablecidos.

Tanto para las actividades de Transporte por medio de ductos, como para las de Reconocimiento y Exploración Superficial, se prevé la adquisición, uso, goce o afectación de los bienes o derechos, conforme los procedimientos señalados.

Ahora bien, el Procedimiento para el Uso y Ocupación Superficial, de los Terrenos, bienes o Derechos, conforme a la Ley de Hidrocarburos, se basa en las siguientes premisas.

El INDAABIN proporcionará los tabuladores con valores promedio de las tierras, que servirán de base para la negociación de la contraprestación.

Las partes podrán aportar los avalúos de peritos profesionales autorizados o del propio INDAABIN.

La contraprestación, en los casos que impliquen extracción comercial de hidrocarburos, corresponderá a un porcentaje de los ingresos correspondientes de los Asignatarios o Contratistas, el cual no podrá ser menor al 0.5%, ni mayor al 3% en el caso de gas natural no asociado; en los demás casos, no podrá ser menor al 0.5%, ni mayor del 2%, en ambos casos en beneficio de los propietarios o titulares de los terrenos o derechos.

Los modelos de contrato, serán diseñados por la SENER, con la opinión de la SEDATU.

En todos los casos la Procuraduría Agraria, asesorará a los propietarios o titulares de los terrenos o derechos.

A fin de garantizar la debida transparencia, en el procedimiento se utilizarán testigos sociales.

El procedimiento se puede resumir de la manera siguiente:

El procedimiento se origina con la firma del Contrato o Asignación.

Se inicia la negociación, para lo cual se cuenta con ciento ochenta días. El Asignatario o Contratista, da aviso a la SEDATU y a la SENER, e inicia el proceso de negociación con los propietarios y titulares de los bienes o derechos.

Si hay un acuerdo, se suscribe el Contrato para el uso, goce, afectación o adquisición de los terrenos, bienes o derechos; si no hay acuerdo, se inicia el trámite para la constitución de una servidumbre



legal de hidrocarburos, ante un Juez de Distrito o ante un Tribunal Unitario Agrario.

Si no hay acuerdo, la Ley prevé un trámite adicional de mediación, que durará treinta días, el Asignatario o Contratista lo podrá solicitar ante la SEDATU. En esta instancia, si la diferencia entre los avalúos de las partes es no mayor a 15%, la contraprestación se determinará como el promedio simple entre los dos, en caso contrario, se hará un tercer avalúo y este será el valor propuesto.

Si como resultado de la mediación, hay un acuerdo entre las partes, se suscribe un Contrato para el uso, goce, afectación o adquisición. Si no hubiera acuerdo, la SENER puede solicitar a la SEDATU, que tramite ante el Ejecutivo Federal la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos.

La Ley dispone que los derechos de las comunidades indígenas, se protegerán conforme a la legislación nacional y a los tratados internacionales.

En lo que respecta al procedimiento para el Uso y Ocupación Superficial, de los Terrenos, bienes o Derechos, conforme a la Ley de la Industria Eléctrica. (Arts. del 71 al 89), éste se basa en las siguientes premisas:

La negociación procederá cuando se trate de proyectos de transmisión, distribución y plantas de generación que por las características del proyecto se requiera de una ubicación específica.

Los tabuladores de INDAABIN, podrán servir de base para definir el monto de la contraprestación.

Cada parte podrá presentar avalúos de profesionales autorizados, o los del INDAABIN.

La contraprestación deberá cubrir cuando menos el pago de las afectaciones de bienes o derechos distintos a la tierra, así como los daños y perjuicios, además de la renta, servidumbre o derecho de uso de la tierra, a valor comercial.

Los modelos de contrato, serán diseñados por la SEDATU en coordinación con la SENER.

Los legítimos poseedores de los terrenos, bienes o derechos, contarán con la asesoría y representación legal de la Procuraduría Agraria.

A fin de garantizar la debida transparencia, en el proceso, participarán los testigos sociales.

El procedimiento de negociación, conforme la Ley de la Industria Eléctrica, se puede resumir como sigue:

El procedimiento se origina con la firma del Contrato o Asignación.

Se inicia la negociación, para lo cual se cuenta con ciento ochenta días. El Asignatario o Contratista, da aviso a la SEDATU y a la SENER, e inicia el proceso de negociación con los propietarios y titulares de los bienes o derechos.

Si hay un acuerdo, se suscribe el Contrato para el uso, goce, afectación o adquisición de los terrenos, bienes o derechos; si no hay acuerdo, se inicia el trámite para la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos, ante un Juez de Distrito o ante un Tribunal Unitario Agrario.

Si no hay acuerdo, la Ley prevé un trámite adicional de mediación, que durará treinta días, el Asignatario o Contratista lo podrá solicitar ante la SEDATU. En esta instancia, si la diferencia entre los avalúos de las partes es no mayor a 15%, la contraprestación se determinará como el promedio simple entre los dos, en caso contrario, se hará un tercer avalúo y este será el valor propuesto.

Si como resultado de la mediación, hay un acuerdo entre las partes, se suscribe un Contrato para el uso, goce, afectación o adquisición. Si no hubiera acuerdo, la SENER puede solicitar a la SEDATU, que tramite ante el Ejecutivo Federal la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos.

La Ley dispone que los derechos de las comunidades indígenas, se protegerán conforme a la legislación nacional y a los tratados internacionales.

Finalmente, es preciso señalar que la normatividad sobre ocupación superficial debe leerse de forma integral, es decir, en conjunto con otras disposiciones de la iniciativa de Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica que hacen referencia al impacto social de los proyectos del sector hidrocarburos.

Primero, estableció disposiciones relativas el estudio de impacto social que la propia Secretaría de Energía llevará a cabo, previo a

la definición de las áreas objeto de asignación o contrato. Un estudio que permita identificar con antelación, por ejemplo, el tipo de propiedad, la presencia de grupos en situación de vulnerabilidad, la existencia de rasgos socioeconómicos que requieran de la articulación de estrategias coordinadas para las mejores condiciones del desarrollo del sector.

En segundo término, las disposiciones relativas a las evaluaciones de impacto social que cada asignatario, contratista, autorizado o permisionario deberá presentar a la Secretaría de Energía, y que deberán incluir la identificación, caracterización y estimación de los impactos sociales que pueden derivarse del proyecto, tanto positivos como negativos, así como la propuesta de mitigación de cada impacto y los planes de gestión social de los proyectos.

En tercer término, la armonización de la legislación energética con la normatividad en materia de derechos humanos, derivada de la reforma constitucional de 2011, a partir de la cual se incorpora la obligación de llevar a cabo procedimientos de consulta previa a comunidades y pueblos indígenas, cuando se pretendan desarrollar proyectos en territorios en los que éstas habitan o desarrollan el ejercicio de sus derechos.

Con todo el marco la Secretaría de Energía, está recuperando las mejores prácticas internacionales para propiciar acciones que permitan construir relaciones constructivas con las comunidades.



## IV. Lic. Ricardo Esquivel Ballesteros. CFE

*Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente; con Maestría en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Iberoamericana; amplia trayectoria en el servicio público; actualmente se desempeña como Gerente Jurídico de Asuntos Consultivos de la Comisión Federal de Electricidad.*

### REFORMA ENERGÉTICA EN MATERIA DE ELECTRICIDAD

#### *Reforma Constitucional.*

El 20 de diciembre de 2013 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, en virtud del cual fueron reformados los artículos 25, 27 y 28.

En el artículo 25, se prevé que el Gobierno Federal mantiene la propiedad y el control de CFE como empresa productiva del Estado y que la Nación llevará a cabo el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en términos de lo dispuesto por el párrafo sexto del artículo 27 constitucional.

En el artículo 27, se establece que corresponde exclusivamente a la Nación el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica y que en dichas actividades no se otorgarán concesiones; así mismo, señala que el Estado podrá celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, en las que se determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

Por último, en el artículo 28 se prevé que el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica es considerado como un área estratégica y por ello no se constituirá monopolio en dichos servicios.

El referido Decreto contiene veintiún artículos transitorios, de los cuales, en mi opinión, sobresalen los siguientes:

“TERCERO. No exceder dos años a partir de la publicación del Decreto, para que CFE se convierta en una empresa productiva del Estado.

DÉCIMO PRIMERO. El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico a fin de regular las modalidades de contratación para que los particulares, por cuenta de la Nación, lleven a cabo, entre otros, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

VIGÉSIMO. El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que su objeto sea la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación. Además de que contarán con autonomía presupuestal y estarán sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión. Su régimen de remuneraciones será distinto del previsto en el artículo 127 de la Constitución”.

Las empresas productivas del Estado, como es el caso de CFE contarán, en términos de lo establecido en las leyes correspondientes, con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto.

### *Legislación Secundaria.*

El 11 de agosto de 2014, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, las Leyes de la Industria Eléctrica y de la Comisión Federal de Electricidad, entre otras.

### *Actividades de CFE como empresa productiva del Estado.*

Los aspectos que considero de mayor relevancia de Ley de la Industria Eléctrica son los siguientes:

Se contempla un Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (PDSEN), el cual será expedido por la Secretaría de Energía (SENER) y aplicado por CFE y que contiene la planeación del Sistema Eléctrico Nacional que considera Potencia, Servicios conexos, Certificados de energías limpias, Derechos Financieros de Transmisión, Servicios de transmisión y distribución y Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional, así como los otros productos y derechos de cobro que definan las reglas del mercado.

De igual manera, se prevén programas de ampliación y modernización en la Red Nacional de Transmisión y en las Redes Generales de Distribución que serán autorizados por la SENER, con la opinión que, en su caso, emita la Comisión Reguladora de Energía (CRE), así como proyectos de ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución, los cuales serán instruidos por la SENER y ejecutados por CFE.

Es de señalarse que las Operaciones de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución, que no correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista serán llevadas a cabo por CFE en coordinación con el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) y que CFE llevará a cabo el mantenimiento de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista, sujetándose a la coordinación y a las instrucciones del CENACE.

Entre las facultades que le impone la Ley en comento a la CRE se encuentra la de emitir los modelos de contratos de interconexión o conexión para la interconexión de las Centrales Eléctricas y Conexión de los Centros de Carga, encontrándose CFE obligada a celebrar dichos contratos y a realizar la interconexión o conexión físicas.

Otro de los aspectos que me parecieron importantes es que CFE celebrará con el CENACE los convenios para la prestación y facturación de los servicios de transmisión y distribución, con base en los modelos de contrato autorizados por la CRE a propuesta del CENACE.

Hablando de la suspensión del servicio a los usuarios finales; se prevén, entre otros, los casos de incumplimiento en las obligaciones de pago o de garantía de un usuario calificado participante del mercado frente al CENACE; incumplimiento en las obligaciones de pago

oportunamente por el servicio prestado; terminación del contrato del participante del mercado o del contrato de suministro. En este sentido, las instrucciones de suspensión serán emitidas dependiendo el caso por el CENACE o por el suministrador.

Un aspecto más a destacar es que CFE, contando con la no objeción del CENACE y la determinación favorable de la CRE, podrá pactar la adquisición de las Redes Particulares, para que se integren a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución, según corresponda. También considera la Ley de referencia que en su defecto, y previa solicitud del propietario y la no objeción del CENACE, la CRE podrá determinar que una Red Particular se ceda a título gratuito a un Transportista o a un Distribuidor, previa verificación del CENACE de la conveniencia técnica de la integración de dichas redes, y de la CRE de que implique un beneficio neto para el Sistema Eléctrico Nacional.

En cuanto a las instalaciones y derechos de vía de la infraestructura del Sistema Eléctrico Nacional, se permitirá el acceso al mayor número posible de prestadores de servicios públicos de industrias distintas a la eléctrica, a cambio de una remuneración justa, siempre y cuando no se ponga en riesgo la seguridad y continuidad de la prestación de los servicios. Para efectos de lo anterior, la CRE emitirá las disposiciones necesarias para que dicho acceso sea permitido y vigilará el cumplimiento de esta obligación, así como la forma en que se afectarán las tarifas de las actividades de la industria eléctrica por los costos de los derechos de vía. En virtud de lo anterior, será obligatorio para CFE cobrar, únicamente, las tarifas que establezca la CRE por el uso de su infraestructura.

Asimismo, cabe destacar que CFE y CENACE podrán celebrar contratos de cobertura eléctrica para realizar operaciones de compraventa relativas a la energía eléctrica, la potencia o los servicios conexos en un nodo del SEN, así como para adquirir o realizar operaciones relativas a los certificados de energías limpias.

Así también se prevé la posibilidad de que los representantes de las centrales eléctricas ofrezcan al Mercado Eléctrico Mayorista la totalidad de las capacidades disponibles para producir energía eléctrica, potencia y servicios conexos en dichas centrales eléctricas, para lo cual dichos representantes de las Centrales Eléctricas deberán

registrar sus parámetros de costos y capacidades ante el CENACE. La CRE vigilará la operación del Mercado Eléctrico Mayorista y las determinaciones del CENACE a fin de asegurar el funcionamiento eficiente del Mercado Eléctrico Mayorista y el cumplimiento de las Reglas del Mercado.

Será obligatorio para CFE publicar sus tarifas en los términos que al efecto establezca la CRE. En este sentido, el ajuste, modificación y reestructuración de las tarifas implicará la modificación automática de los contratos de suministro que se hubieren celebrado.

Por lo que se refiere a las obras, ampliaciones o modificaciones necesarias para la interconexión o conexión que no se encuentren incluidas en los programas de ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución, el Generador, Generador Exento o Usuario Final podrán optar por realizarlas a su costa o por hacer aportaciones a CFE para su realización y así beneficiarse de las mismas.

Me parece importante comentar que tal y como lo preveía la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, CFE podrá continuar ejecutando en las calles, calzadas, jardines, plazas y demás lugares públicos, los trabajos necesarios para la instalación, mantenimiento y retiro de líneas aéreas y subterráneas y equipo destinado al servicio.

Tomando en consideración que 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.

En el artículo 74 de la Ley en comento se establecen las bases que regirán la negociación y los acuerdos entre los propietarios o titulares de los terrenos, bienes o derechos.

Es importante resaltar que la transmisión, distribución, Suministro Básico y Suministro de Último Recurso, así como la operación del CENACE, se sujetarán a los lineamientos de contabilidad regulatoria establecidos por la CRE.

Por lo que respecta a las metodologías para evaluar la rentabilidad y retornos sobre el capital en los resultados reportados por las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias integrantes de la industria eléctrica, es de señalar que éstas serán establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



Una prohibición que impone la Ley citada a CFE y a sus empresas productivas subsidiarias integrantes de la industria eléctrica es que no podrán realizar inversiones directas en nuevas obras cuando, en los dos años previos, generen retornos menores al producto de su retorno objetivo por el valor de sus activos o incurran en insolvencia financiera que requeriría ajustes extraordinarios a su esquema tarifario u otras transferencias extraordinarias.

Es importante tener en consideración que el principio de máxima publicidad regirá en la información relacionada con las actividades empresariales, económicas, financieras e industriales que desarrolle CFE, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales que realicen actividades en la industria eléctrica.

Se deberá dar preferencia a la adquisición de bienes nacionales y la contratación de servicios de origen nacional, incluyendo la capacitación y contratación, de personas de nacionalidad mexicana en lo que se refiera al financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica.

Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria eléctrica, la SENER, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan, deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda. En dichos procedimientos de consulta también podrán participar la CRE, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias y filiales, así como los particulares.

Cabe mencionar también como otro punto o aspecto relevante que CFE tiene la obligación de interconectar las Centrales Eléctricas y conectar los Centros de Carga, una vez que se hayan completado las obras específicas determinadas por el CENACE y cumplido con las normas oficiales mexicanas y los demás estándares y especificaciones aplicables a dichas instalaciones.

Otra obligación impuesta a CFE es la de instalar, conservar y mantener su infraestructura, así como a prestar el servicio de distribución y el Suministro Básico a las comunidades rurales y zonas urbanas marginadas en los términos y condiciones que fije la SENER.

Por último, destaco la posibilidad de CFE para formar asociaciones o celebrar contratos con particulares para que lleven a cabo por cuenta de la Nación, entre otros, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica.

En cuanto a la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, resulta relevante destacar los aspectos siguientes:

La referida Ley faculta tanto a CFE como a sus empresas productivas subsidiarias para celebrar contratos con particulares bajo esquemas que les generen una mayor productividad y rentabilidad, incluyendo modalidades que les permitan asociarse y/o compartir costos, gastos, inversiones, riesgos y demás aspectos de las actividades de los que sea titular, los cuales deberá celebrar sujetándose a las disposiciones que al efecto emitan sus Consejos de Administración.

El órgano supremo de administración de CFE es el Consejo de Administración, el cual será responsable de definir las políticas, lineamientos y visión estratégica tanto de CFE, como de sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales. Me permito destacar las siguientes funciones de dicho Consejo:

- Establecer las directrices, prioridades y políticas generales relativas a la producción, productividad, comercialización, desarrollo tecnológico, investigación, administración general, seguridad, salud y protección ambiental, finanzas, presupuesto y otras que se relacionen con las actividades de CFE;
- Aprobar, a propuesta del Director General, las directrices, disposiciones y políticas generales para las contrataciones que realicen CFE, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, debiendo señalar aquellas que por su importancia o trascendencia deban ser autorizadas por el propio Consejo;
- Dictar las reglas para la consolidación anual contable y financiera de las empresas productivas subsidiarias y empresas filiales de CFE;
- Aprobar políticas generales para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de CFE cuando exista inviabilidad económica o imposibilidad práctica de su cobro, así como las políticas para el otorgamiento de mutuos, garantías, préstamos o cualquier tipo de créditos y para la exención de dichas garantías;

- Aprobar los criterios y lineamientos para el otorgamiento de pagos extraordinarios, donativos y donaciones, en efectivo o en especie que realicen CFE, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales;
- Aprobar y expedir, a propuesta del Director General, las políticas para el pago de indemnizaciones y de contraprestaciones que podrán pagar la CFE o sus empresas productivas subsidiarias a terceros, para cumplir su objeto;
- Establecer las políticas, bases, lineamientos y procedimientos para el desmantelamiento, la aportación, la enajenación, la afectación en garantía o el gravamen de las instalaciones industriales de CFE, sus empresas productivas subsidiarias o, en su caso, empresas filiales;
- Aprobar y expedir, a propuesta del Director General, el Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad;
- Emitir, a propuesta del Comité de Auditoría, los lineamientos en materia de auditoría y evaluación del desempeño, aplicables en CFE, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales;
- Emitir, a propuesta del Comité de Auditoría, los lineamientos que regulen el sistema de control interno aplicable en CFE, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales;
- Con excepción de las empresas productivas subsidiarias dedicadas a la generación, fijar las políticas y bases generales para determinar el factor de rentabilidad y la información de costos, con base en el cual CFE y sus empresas productivas subsidiarias, participarán en las subastas o concursos para la adjudicación de contratos;
- Aprobar los proyectos y decisiones cuyas características revisitan una importancia estratégica para el desarrollo del objeto de la empresa, conforme a las políticas y lineamientos que al efecto emita el Consejo de Administración;
- Aprobar las políticas y procedimientos para la celebración de operaciones entre CFE, sus empresas productivas subsidiarias, empresas filiales u otras personas sobre las que ejerzan control o influencia significativa, debiendo señalar aquellas que deberán ser autorizadas por el propio Consejo; y

- Fijar y ajustar los precios de los bienes y servicios que produzca o preste CFE, o bien, las reglas para tal efecto, salvo aquellos que deban determinarse en términos de las leyes de la materia.

El Consejo de Administración estará integrado por diez consejeros: El titular de la SENER, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad y el titular de la SHCP; Tres consejeros del Gobierno Federal designados por el Ejecutivo Federal; Cuatro Consejeros Independientes designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, quienes ejercerán sus funciones de tiempo parcial y no tendrán el carácter de servidores públicos, y por último, un consejero designado por los trabajadores de CFE y sus empresas productivas subsidiarias.

En este sentido, los miembros del Consejo de Administración contarán con los recursos humanos y materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones, conforme a las reglas que emita el propio Consejo. El citado Consejo, con el voto favorable de siete de sus miembros, emitirá y actualizará las reglas para su operación y funcionamiento.

Por lo que respecta a las decisiones y actas del Consejo de Administración y de sus comités, es de observar que éstas serán públicas por regla general; sin embargo, en ciertos casos, podrán reservarse de manera total o parcial, conforme a las políticas que al respecto determine el propio Consejo, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables en la materia.

En el artículo 40 de la Ley en comento se prevén las reglas para el funcionamiento de los Comités de Auditoría; Recursos Humanos y Remuneraciones; Estrategia e Inversiones; y Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios.

Una de las funciones encomendadas al Comité de Recursos Humanos y Remuneraciones es proponer al Consejo de Administración la política de contratación, de evaluación del desempeño y de remuneraciones del resto del personal de CFE, de sus empresas productivas subsidiarias y de sus empresas filiales, debiendo cumplir con lo dispuesto en la legislación y el contrato colectivo de trabajo vigentes aplicables.

Es importante destacar que corresponden al Director General la gestión, operación, funcionamiento y ejecución de los objetivos de CFE, sujetándose a las estrategias, políticas y lineamientos aprobados

por el Consejo de Administración. Entre las funciones del Director General, me permito resaltar las siguientes:

- Formular y presentar para autorización del Consejo de Administración el Plan de Negocios y el programa operativo y financiero anual de trabajo;
- Administrar el patrimonio de la empresa y disponer de sus bienes conforme a lo establecido en su Ley y en las políticas y autorizaciones que al efecto emita el Consejo de Administración;
- Conducir la política y establecer las directrices para la programación, instrumentación y evaluación de las acciones de apoyo de CFE, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales para el desarrollo comunitario sustentable, que hagan viable las actividades productivas;
- Convenir y suscribir los contratos colectivos y convenios administrativos sindicales que regulen las relaciones laborales de CFE y sus empresas productivas subsidiarias con sus trabajadores, conforme a las previsiones máximas previamente aprobadas por el Consejo de Administración, así como expedir el reglamento de trabajo del personal de confianza, en términos del artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal del Trabajo;
- Instrumentar y administrar los sistemas de seguridad de los bienes e instalaciones de CFE, sus empresas productivas subsidiarias y, en su caso, empresas filiales, en coordinación con las dependencias competentes de los tres órdenes de gobierno;
- Instrumentar y administrar los mecanismos de seguridad, salud y protección y seguridad industrial de CFE, sus empresas productivas subsidiarias y, en su caso, empresas filiales, así como los mecanismos y procedimientos para controlar la calidad y continuidad de las operaciones industriales y comerciales;
- Dirigir el diseño y la implementación de los programas de prevención en materia eléctrica, y los demás que, en materia de seguridad operativa, equilibrio ecológico y preservación del medio ambiente sean aplicables;
- Constituir, disolver y determinar las funciones de grupos de trabajo o comisiones asesoras que se requieran para el cumpli-

miento del objeto de la empresa, así como dictar las bases para su funcionamiento; y

- Establecer medidas para el desarrollo tecnológico y para asegurar la calidad de sus productos.
- Por lo que se refiere a las funciones del Comité de Auditoría, me permito señalar las siguientes:
- Proponer al Consejo de Administración la designación del titular de la Auditoría Interna, emitir las políticas para el desarrollo de sus actividades y evaluar su desempeño;
- Verificar el cumplimiento de las metas, objetivos, planes, programas y proyectos prioritarios, incluyendo los plazos, términos y condiciones de los compromisos que se asuman, así como establecer indicadores objetivos y cuantificables para la evaluación del desempeño;
- Presentar para aprobación del Consejo de Administración, previa propuesta de la Auditoría Interna, los lineamientos en materia de auditoría y evaluación del desempeño;
- Aprobar el programa anual de Auditoría interna a propuesta del titular de la Auditoría Interna; y
- Proponer al Consejo de Administración criterios para la organización, clasificación y manejo de los informes a que se refiere la Ley en comento.

Refiriéndome al tema de la creación, fusión o escisión de empresas productivas subsidiarias, así como de empresas filiales en las que CFE participe de manera directa, éstas serán autorizadas por el Consejo de Administración de CFE, a propuesta de su Director General, misma que deberá presentarse conforme a las normas que dicte el propio Consejo. En caso de que el Consejo de Administración apruebe la propuesta, con las modificaciones que estime pertinentes y tratándose de empresas productivas subsidiarias, el Consejo de Administración emitirá el Acuerdo respectivo que será su instrumento de creación, mismo que se deberá publicar en el DOF.

Tratándose de la liquidación de empresas productivas subsidiarias, ésta será acordada por el Consejo de Administración de CFE, a propuesta de su Director General, y el proceso respectivo se desarrollará conforme a los lineamientos que aquél determine.

Es de importancia comentar que las empresas productivas subsidiarias y empresas filiales deberán alinear sus actividades al Plan de Negocios de CFE y conducir sus operaciones con base en la planeación y visión estratégica y mejores prácticas de gobierno corporativo que al efecto apruebe el Consejo de Administración de CFE. Dicho Consejo también emitirá los lineamientos relativos a la alineación corporativa, la evaluación y las políticas para que CFE otorgue garantías a su favor, o para que aquéllas otorguen garantías a favor de CFE o entre ellas mismas, así como demás aspectos necesarios para su adecuado funcionamiento.

Para efectos de transparencia y rendición de cuentas de las inversiones de CFE en sus empresas productivas subsidiarias, empresas filiales y en las empresas en las que mantenga alguna otra participación accionaria, directa o indirecta, el Consejo de Administración de CFE, a propuesta de su Director General, emitirá lineamientos que regulen lo concerniente al ejercicio de los derechos que como propietario o accionista correspondan a CFE, la actuación de los empleados o mandatarios que ejerzan los derechos correspondientes, la información que deberán presentar al Consejo de Administración y los demás aspectos que el propio Consejo determine.

Asimismo, el Consejo de Administración de CFE deberá emitir las políticas generales conforme a las cuales CFE o sus empresas productivas subsidiarias, así como sus respectivas empresas filiales, podrán participar en forma minoritaria en el capital social de otras sociedades mercantiles, nacionales o extranjeras, determinando aquellas inversiones relevantes que deban ser previamente aprobadas por el propio Consejo.

En el artículo 78 de la Ley en comento se prevé que el Consejo de Administración de CFE emitirá las disposiciones a las que deberán sujetarse CFE y sus empresas productivas subsidiarias para los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y ejecución de obras, para lo cual deberán observar en todo momento los principios establecidos en la misma Ley, conforme a las bases que se enlistan en dicho artículo.

En cuanto a la celebración y ejecución de los contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, el Consejo de Administración de CFE, a propuesta de su Director General, deberá emitir

las disposiciones y políticas necesarias para que CFE y sus empresas productivas subsidiarias cuenten con mecanismos que les permitan prevenir, identificar, subsanar y sancionar actos u omisiones irregulares, ilícitos, negligentes o cualesquiera otros que en el marco de los procedimientos de contratación y de la implementación y ejecución de los contratos pudieran afectar o repercutir en la operación de las empresas.

Otro aspecto a considerar es que CFE y sus empresas productivas subsidiarias contarán con un sistema de información pública sobre sus proveedores y contratistas que deberá actualizarse periódicamente y contener la información de los últimos cinco años de los contratos celebrados, así como el historial de cumplimiento de los mismos, incluyendo, en su caso, la ampliación, incremento o ajuste en dichos contratos.

En este sentido, el Consejo de Administración de CFE, a propuesta de su Director General, determinará las reglas para la operación del sistema y la información que deberá incluir, considerando el tamaño de los proveedores y contratistas y su relevancia para las operaciones de las empresas contratantes.

Es importante señalar que la información contenida en el sistema podrá utilizarse para determinar la participación y precalificación en los procedimientos de contratación, pero la inscripción en el mismo no podrá exigirse como un requisito de participación.

El Consejo de Administración de CFE emitirá un Código de Ética aplicable al personal de ésta, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, en el que se establecerán los principios y directrices de ética corporativa que les sean aplicables. De igual manera, el Consejo determinará las instancias responsables de supervisar su cumplimiento y de imponer las medidas disciplinarias que al efecto determine.

Otra de las funciones del Consejo de Administración de CFE será la de aprobar las políticas para la contratación en favor de los miembros del Consejo de Administración, Director General, directores y aquéllos empleados que determine el propio Consejo, tanto de CFE como de sus empresas productivas subsidiarias, de seguros, fianzas o cauciones que cubran el monto de la indemnización por los daños

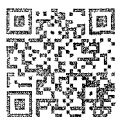


que cause su actuación, o bien, seguros para asumir los servicios de defensa y asistencia legal de dichos empleados.

Cabe mencionar que tanto CFE como sus empresas productivas subsidiarias cuentan con autonomía presupuestaria, y se sujetarán sólo al balance financiero y al techo de gasto de servicios personales que, a propuesta de la SHCP apruebe el Congreso de la Unión, así como al régimen especial en materia presupuestaria previsto en el Capítulo VII PRESUPUESTO del Título Cuarto DEL RÉGIMEN ESPECIAL.

En todo lo no previsto en el citado Capítulo, resultará aplicable la regulación que conforme a la Ley en comento emita el Consejo de Administración, observando los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas en la administración de sus bienes y recursos.

Como último aspecto relevante, señalo que corresponde al Consejo de Administración de CFE aprobar, a propuesta de su Director General, las características generales y políticas para la contratación de obligaciones constitutivas de deuda pública, directa y contingente, a cargo de la empresa y sus empresas productivas subsidiarias.



V. Lic. Valeria María Vázquez  
Maulén. Lic. Liliana Anzaldúa  
Medina. PEMEX

*Petróleos Mexicanos*

*Licenciada en derecho por la Escuela Libre de Derecho; con Maestría en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid; amplia experiencia en sector de los hidrocarburos; actualmente desempeña el cargo de Gerente Jurídico de Explotación y Producción de la Subdirección Jurídicos de Control de Procesos y Proyectos de la Dirección Jur. de Petróleos Mexicanos.*

*Licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México; con Maestría en Derecho de la Empresa, por la Universidad Panamericana, actualmente se desempeña como gerente jurídico de refinación de la Subdirección Jurídico de Control de Proceso y Proyectos de la Dirección Jurídicos de Petróleos Mexicanos.*

## “DERECHOS DE VÍA Y OCUPACIÓN SUPERFICIAL”

Se aborda en esta exposición lo relativo al contenido jurídico de la reforma energética aplicable a los derechos de vía y de ocupación superficial, que concierne particularmente actividades que realiza Petróleos Mexicanos inherentes a las actividades estratégicas y a las demás actividades de la industria de los hidrocarburos (*upstream* y *downstream*).

### *Situación previa a la Reforma Energética.*

En materia de derechos de vía y ocupación superficial en el sector de los hidrocarburos previamente a la reforma energética no existía regulación específica, lo cual trajo como consecuencia que:

Gracias a que la naturaleza jurídica de las industrias petrolera y eléctrica antes de la reforma consistían en monopolios, no se adquirió experiencia tanto en la solución de controversias.

La regulación previa contenía lagunas legales y carencias en la sistematización. Algunas de estas carencias consistían en la falta de regulación de los derechos de vía, ocupaciones temporales y definitivas, así como el pago de las contraprestaciones, únicamente las establecidas en la Ley de Expropiación, la cual no proporcionaba una definición precisa de los conceptos anteriores.

Adicionalmente se empleaban instrumentos jurídicos de manera indistinta.

Asimismo se carecía de instancias y procedimientos para determinar contraprestaciones o en su caso indemnizaciones, para dirimir las controversias.

Estas situaciones originaron conflictos sociales derivados de la oposición de los propietarios, ya que éstos no admitían los avalúos realizados.

### *Bases Constitucionales y Legales.*

La situación de los derechos de vía y la ocupación superficial fue prevista en el Octavo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, publicado el 20 de diciembre del 2013. En este octavo transitorio se consideró que *“las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, (...) se considerarán 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 aquellas”*. De esta manera se permitió que los derechos de vía y la ocupación superficial pudiesen ser protegidos en las consideradas en la LH, puesto que también se estableció, en el mismo artículo transitorio, que la ley preverá los términos y las condiciones para las contraprestaciones que se deberá cubrir por la ocupación superficial.

Conforme a dicho artículo octavo transitorio, la Ley de Hidrocarburos publicada en el DOF el 11 de agosto del 2014 (LH) incluyó disposiciones que regulan el procedimiento de negociación, mediación y solicitud de servidumbre legal bajo el Capítulo IV, del Uso y la Ocupación Superficial. A partir del artículo 100 de la LH se detalla el procedimiento para la adquisición de derechos de vía y ocupación

superficial, ya sea por negociación, mediación, o constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos a través de solicitud ante autoridad jurisdiccional.

### *Mecanismos de Contratación.*

El primer caso, la negociación entre los propietarios o titulares de los terrenos y los asignatarios o contratistas, está regulado en los artículos 101, 102, 103, 104 y 105 de la LH, de la siguiente manera: El primer paso es la comunicación entre Asignatarios o Contratistas con titulares de los terrenos, de acuerdo a la fracción I, del artículo 101 de la LH. En esta fase el Asignatario o Contratista realizará una descripción del proyecto, de los alcances y beneficios de su ejecución, así como de los valores promedio de la tierra. El segundo paso es que las partes deberán notificar el inicio de las negociaciones a la Secretaría de Energía y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, quienes podrán designar testigos sociales en caso de que existan condiciones de riesgo o vulnerabilidad social, o así lo soliciten las partes. Dentro de esta etapa, si los propietarios o titulares de los terrenos así lo requieren, se podrá solicitar la participación de la Procuraduría Agraria, como se establece en el artículo 101, fracción III y 102, fracción I de la LH.

Cabe resaltar que para la ejecución del proyecto se podrán emplear las figuras de arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, ocupación temporal, compraventa, permuta y cualquier otra que no contravenga la ley. El cuarto paso consiste en la autorización del contrato de ocupación superficial por medio de un Juez de Distrito en materia civil, o un Tribunal Unitario en materia agraria, conforme al artículo 105 de la LH. Este último paso culmina con la publicación de un extracto del contrato una vez cumplidas las formalidades exigidas.

En caso de que no se llegue a un acuerdo dentro de un plazo de 180 días, se podrá proceder con la mediación como instrumento para lograr la adquisición de los derechos de vía o de ocupación superficial. La mediación está regulada en la fracción II del artículo 106, y consiste en solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, que funja como mediador para llegar a un acuerdo sobre las modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terre-

nos, bienes o derechos y las contraprestaciones correspondientes. En el caso de que éste procedimiento no concluya con la celebración de un acuerdo, la Secretaría de Energía podrá solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano que dé trámite para la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos por vía administrativa.

Además de la mediación, el artículo 106 de la LH prevé que el Asignatario o Contratista promueva, ante el Juez de Distrito en materia civil o el Tribunal Unitario Agrario competente, la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos.

Estos tres mecanismos para la adquisición de derechos de vía y ocupación superficial surgen de las bases constitucionales previstas en el artículo octavo transitorio mencionado anteriormente y que reflejan el aspecto más importante de la reforma energética en los contratos de ocupación: la negociación y el acuerdo.

Hasta esta sección del documento, se han detallado las modalidades de adquisición de los derechos de vía y ocupación superficial, pero no deben confundirse las modalidades de adquisición de éstos derechos con los distintos modelos de contratación. Los modelos de contratación pueden ser cualquiera de los siguientes: arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, ocupación temporal, compraventa, y permuta, así como otro que no contravenga la ley.

Las siguientes definiciones distinguen entre los conceptos relacionados al tema de derechos de vía y ocupación superficial, lo que ayuda a comprender el tema de forma más práctica:

**Contratos LH:** Regulan las contraprestaciones, términos y condiciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos artículo 100 de la LH.

**Servidumbre legal de hidrocarburos:** 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 y vigilancia de las actividades amparadas por virtud de un Contrato o Asignación.

Contratos de ocupación superficial: Es el acuerdo de voluntades por el cual un propietario o poseedor de un bien inmueble se obliga a permitir, a cambio de un pago único, la ocupación de dicho bien a Petróleos Mexicanos y/o sus Organismos Subsidiarios, a fin de que estos construyan, operen, inspeccionen y den mantenimiento a las instalaciones de la Industria Petrolera Estatal en dicho inmueble.

Otros instrumentos/ derechos de vía: El derecho de vía, en materia de hidrocarburos, es la franja de terreno, espacio o superficie necesaria para la construcción, operación, inspección y mantenimiento de ductos y otras instalaciones necesarias para la industria.

Es importante resaltar que los derechos de vía tienen elementos técnicos y jurídicos. Aspectos como ubicación, dimensión, tipo de ducto, tipos de fluidos y conectividad de las instalaciones constituyen los elementos técnicos, mientras que la documentación y los datos de propietarios y poseedores, la naturaleza de la propiedad o posesión, así como el título de propiedad y avalúos corresponden a los elementos jurídicos constitutivos del derecho de vía.

Independientemente del modelo de adquisición del derecho de vía y la ocupación superficial, la LH precisa distintos conceptos que deberán cubrir las contraprestaciones a favor de los propietarios de tierras y derechos que serán ocupados o usados para el desarrollo de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos. Entre estas contraprestaciones, se deberán prever los siguientes puntos: (i) El pago de afectaciones que se sufran por las actividades, incluyendo los daños y perjuicios a tierras y bienes distintos a éstas; (ii) el pago de una renta por la ocupación o uso de la tierra; (iii) un porcentaje (para gas natural no asociado de 0.5-3% y demás casos de 0.5-2%) de los ingresos del asignatario o contratista en el proyecto correspondiente, una vez descontados los pagos al Estado y siempre que no se pacte compartir la producción misma de hidrocarburos, que son propiedad de la Nación. Por último, es importante notar que el uso, goce o afectación de las tierras y/o derechos, únicamente recaerá en las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, así como ductos.

Adicionalmente, existen algunos aspectos particulares en cuanto a los derechos de vía y ocupación superficial en la Ley Agraria. Si existen terrenos o bienes sujetos a los regímenes previstos en la Ley Agraria, la Procuraduría Agraria podrá participar en las negociaciones con

los ejidatarios o comunidades y asignatarios o contratistas, a petición de los titulares de los terrenos. También está prevista la celebración de una asamblea con el comisariado ejidal o con el consejo de vigilancia, en la cual al término de la votación se emitirá un Acta que deberá ser pasada ante la fe del fedatario público y firmado por el representante de la Procuraduría Agraria. Adicionalmente, se acordará llevar a cabo un avalúo de los bienes por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, instituciones de crédito autorizadas, corredores públicos o profesionistas con postgrado en valuación, que servirá de base para la negociación. Por último, el acuerdo alcanzado deberá presentarse ante el Tribunal Unitario Agrario competente, para la validación correspondiente y darle carácter de cosa juzgada.

### *Retos y Oportunidades Tras la Reforma.*

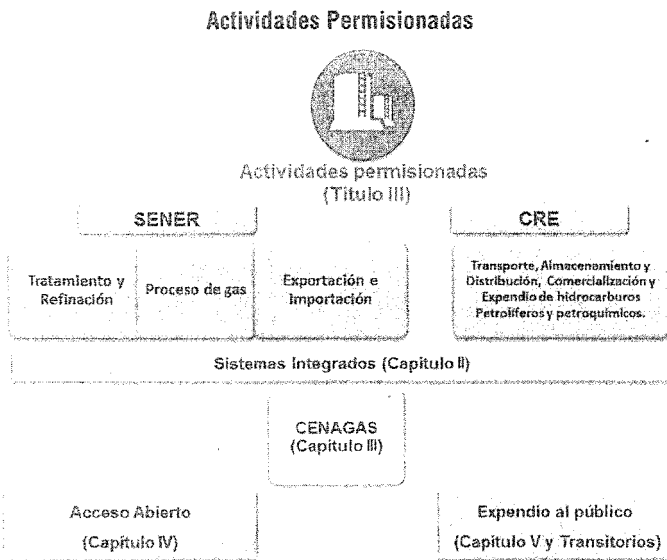
La Reforma Energética ha solucionado muchas de las dificultades de la ocupación superficial y del derecho de vía. Por una parte, las comunidades podrán ser atendidas y apoyadas, al mismo tiempo que se podrá permitir el desarrollo de las actividades de infraestructura energética sin impedimentos. También se prevé proponer la creación de un sistema federal de coordinación para la adquisición de derechos de vía, a fin de tener una base de datos con las mejores prácticas en la adquisición de dichos derechos. Por último, resultará viable elaborar diagnósticos que prevean la oposición que se realicen trabajos de construcción y mantenimiento o modernización de instalaciones, hasta en tanto se realicen las indemnizaciones correspondientes para atender los rezagos de obras y contar con un presupuesto que atienda contingencias y obras sociales.

### *Actividades Permisionadas.*

El antecedente previo a la reforma energética de 2013 y 2014 respecto de la regulación para las actividades de la industria, eran los permisos de trabajos petroleros, mismos que expedía la Secretaría de Energía (SENER) con fundamento en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y en el Reglamento de Trabajos Petroleros, ordenamientos jurídicos que establecían la obligación relativa a que las actividades relacionadas con la industria

petrolera requerían de permiso expedido por la SENER. A partir de la Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 20 de diciembre de 2013, las actividades subsecuentes a la exploración y extracción de los hidrocarburos dejan de ser exclusivas del Estado, con lo cual dichas actividades podrán ser llevadas a cabo por particulares.

En ese sentido, actualmente el Título Tercero de la LH, regula los permisos que expedirá la autoridad competente, la SENER o bien, la Comisión Reguladora de Energía, de acuerdo a la actividad que se pretenda llevar a cabo por Petróleos Mexicanos sus empresas productivas subsidiarias o filiales o por empresas privadas, como se puede observar en el siguiente gráfico.



Estas actividades, por su propia naturaleza se distinguen de las de exploración y extracción de hidrocarburos, porque son actividades que ya no están reservadas al Estado sino que puede participar cualquier particular.

De ahí se desprende que el tratamiento jurídico que se debe dar a la regularización y legalización de los terrenos sobre los cuales se desarrollará la industria de las actividades permisadas, es distinto



a aquél que debe otorgarse tratándose de actividades estratégicas y a que se refiere la primera parte de este artículo.

### *Definición de DDV.*

Se entiende por DDV, una porción o franja de un predio o paño inmobiliario necesaria para la construcción, ampliación, mantenimiento, o protección de infraestructura, por ejemplo carreteras, puentes, ductos, tuberías, líneas de transmisión eléctrica, fibra óptica, instalaciones de telecomunicaciones, etc.

El Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales definen al DDV como la amplitud conforme al trazo o conducción paralela de una carrera, vía férrea, líneas de alta tensión. “Es la franja o área afectada de un terreno, para uso, ocupación o vías del interés de un tercero, o el público en general, libres de toda obstrucción”<sup>1</sup>.

Ahora bien, el DDV Petrolero “es el espacio, superficie o terreno, que por cualquier instrumento de derecho público o privado ocupa Petróleos Mexicanos, con el fin de construir, operar, inspeccionar y dar mantenimiento a uno o varios ductos de transporte de hidrocarburos y sus derivados”<sup>2</sup>.

Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios cuentan para el cumplimiento de su objeto con una importante red de ductos de aproximadamente 40 mil kilómetros, alojados sobre distintos DDV, como se muestra en el siguiente gráfico:

---

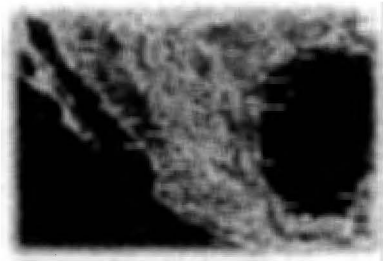
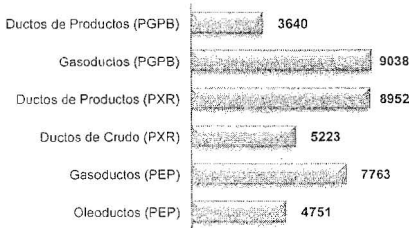
<sup>1</sup> Cfr., INDAABIN, *Glosario de Términos*, México, 2015. Puede consultarse en: [www.indaabin.gob.mx](http://www.indaabin.gob.mx)

<sup>2</sup> Lineamientos para la Consolidación de los Derechos de Petróleos Mexicanos y de sus Organismos Subsidiarios respecto de los Ductos en la Industria Petrolera y sus correspondientes Derechos de Vía Petroleros.

### Infraestructura Petrolera 2012-2013

### DDV en mapa geográfico

#### Por Organismo Subsidiario (Kms.)<sup>3</sup>



Para el funcionamiento de esta industria, se tienen títulos que acreditan la propiedad o posesión de terrenos sobre los que se tiende parte de la red de ductos y se ubican ciertas instalaciones, sin embargo, existen todavía casos en que dicha propiedad o posesión se encuentra en proceso de regularización o legalización.

Sobre los DDV, se constituyen distintos tipos de actos jurídicos para contar con el derecho de uso, paso u ocupación, tales como el arrendamiento, el comodato y los contratos de ocupación superficial. Para formalizar cada instrumento jurídico para la ocupación de la tierra se requiere satisfacer los elementos técnicos, jurídicos y administrativos para constituir el DDV, que en síntesis son los siguientes:

#### Técnicos

Ubicación, dimensión, especificación y tipo del ducto, tipo de fluidos, instalaciones conexas.

#### Jurídicos y Administrativos

Documentación y datos de propietarios o poseedores, naturaleza de la propiedad o posesión, título de propiedad o posesión, avalúos, planos topográficos, entre otros.

<sup>3</sup> Petróleos Mexicanos, Memoria de Labores, 2013 [http://www.pemex.com/lacerca/informes\\_publicaciones/Documents/memorias/completas/memoria\\_labores-2013.pdf](http://www.pemex.com/lacerca/informes_publicaciones/Documents/memorias/completas/memoria_labores-2013.pdf).

## *Diferencias en la Contratación de DDV.*

Una vez que se cuenta con los elementos técnicos, jurídicos y administrativos necesarios para la constitución del DDV, es muy importante distinguir para la formalización del acto jurídico respectivo, qué tipo de actividad se pretende realizar sobre la tierra ya que precisamente del tipo de actividad dependerá la forma legal que deben revestir los instrumentos a ser formalizados con los propietarios o poseedores de los predios.

Esto es así, ya que como se mencionó en la primer parte de este artículo, la constitución de los DDV para actividades estratégicas está regulada de forma específica por los artículos 100 a 117 de la LH mientras que para las actividades permisionadas el tratamiento y contratación es distinto y se llevará a cabo, entre otras disposiciones jurídicas aplicables, bajo las previsiones de la Ley de Petróleos Mexicanos, la Ley Agraria, o el Código Civil Federal.

A continuación se presenta un cuadro comparativo donde se contemplan las diferencias entre los contratos a formalizar para las actividades estratégicas, y los actos jurídicos a suscribir para las actividades permisionadas.

<b>Actividades Estratégicas</b>	<b>Demás actividades de la industria</b>
Artículos 100 al 117 de la LH.	Ley de Pemex, Ley Agraria, Código Civil Federal, demás leyes aplicables
Contratos regulados	Contratos no regulados.
Negociación efectuada bajo el procedimiento previsto en la LH.	Proceso de negociación no regulado.
Modelos de contratos elaborados por SEDATU y SENER	Contratos diversos acorde a las circunstancias particulares del caso y conforme a la naturaleza del proyecto.
Padrón de valuadores y parámetros mínimos para práctica del avalúo.	Avalúos practicados por instituciones valuadoras, de crédito, corredores públicos o profesionistas diversos conforme a criterios acordes a la naturaleza de los proyectos.
Acuerdo elevado a Juzgado de Distrito o Tribunal Agrario para darle el carácter de cosa juzgada.	Contrato elevado a escritura pública inscrito en el Registro Público correspondiente o Agrario Nacional.

<p>En caso de oposición se puede promover la constitución de una SLH por la vía jurisdiccional o solicitar la mediación de la SEDATU y si persiste la oposición decretar la constitución de la SLH por la vía administrativa</p>	<p>Persistencia en la negociación con el afectado, aunque sería recomendable contar con un procedimiento de mediación de la SEDATU.</p>
<p>Contratos se registran ante CNH</p>	<p>Actualmente no hay obligación de registro con los reguladores.</p>

No obstante las diferencias anteriormente apuntadas, en todos los casos las contrataciones deben realizarse siguiendo las formalidades establecidas en las leyes aplicables, así como previendo también el pago de una contraprestación justa y bajo un procedimiento transparente.

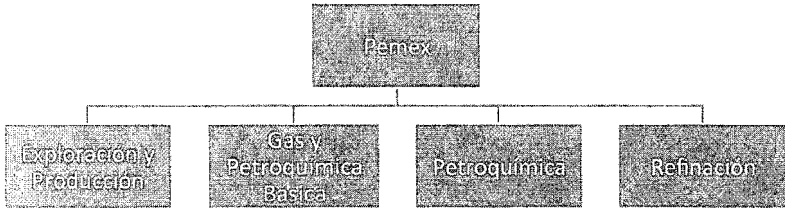
El reto será, en cualquier caso, encontrar el balance entre el desarrollo eficiente de la industria energética nacional y el respeto a los derechos de propietarios o poseedores.

Validez y vigencia de los contratos suscritos previo a la Reforma Energética.

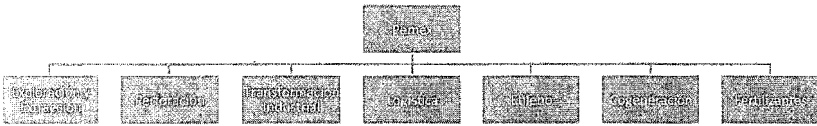
Es importante para efectos de este documento, señalar que en noviembre de 2014, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos aprobó la primera reorganización corporativa de Petróleos Mexicanos, con fundamento en los artículos 11, 59, y 62, así como en el Octavo Transitorio de la Ley de Petróleos Mexicanos. Por virtud del referido acuerdo del Consejo, el Organismo Subsidiario Pemex-Exploración y Producción se transformará en la Empresa Productiva Subsidiaria de Exploración y Extracción, Pemex-Refinación; Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica se fusionarán en una sola Empresa Productiva Subsidiaria denominada Pemex Transformación Industrial; y asimismo se prevé la creación de cinco empresas productivas subsidiarias de:

- Perforación;
- Cogeneración y Servicios;
- Logística;
- Fertilizantes;
- Etileno.

Antes



Ahora



Lo anterior se torna relevante ante la interrogante de ¿Qué pasa con los contratos celebrados con anterioridad a la reforma en materia inmobiliaria o de Derechos de Vía?

La respuesta a esta pregunta es que los contratos permanecen vigentes en los términos contenidos en los mismos, toda vez que de conformidad con el Transitorio Octavo de la Ley de Petróleos Mexicanos la transmisión de los bienes, derechos y obligaciones que se realicen por virtud de la reorganización corporativa no requerirá formalizarse en escritura pública por lo que los Acuerdos de Creación harán las veces de títulos de propiedad o traslativo de dominio para todos los efectos jurídicos a que haya lugar, incluida la inscripción en los registros públicos que corresponda.

Las nuevas empresas productivas subsidiarias, se subrogarán en todos los derechos y obligaciones de los organismos subsidiarios, según corresponda, anteriores y posteriores a la entrada en vigor de los Acuerdos de Creación que al efecto se expidan.

Asimismo, conforme al Transitorio Décimo Noveno de la LH, los contratos de obras, servicios, proveeduría u operación suscritos por Petróleos Mexicanos con fundamento en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, continuarán en vigor bajo los términos y condiciones en que hayan sido suscritos.

Por su parte, el Transitorio Décimo Tercero de la Ley de Petróleos Mexicanos prevé que los contratos, convenios y otros actos jurídicos

celebrados por Petróleos Mexicanos y sus organismos Subsidiarios que se encuentren vigentes a la entrada en vigor de dicha Ley se respetarán en los términos pactados, previendo condiciones para su modificación para ciertos casos particulares.

### *Conclusiones.*

Antes de la reforma a las leyes secundarias en materia energética, no existía un marco regulatorio específico para los derechos de vía y la ocupación superficial del sector hidrocarburos.

Se considera importante dar seguimiento a las siguientes acciones: Seguimiento a programas de legalización de Derechos de Vía; modernización de instrumentos jurídicos acordes a las mejores prácticas de la industria; modernización de la gestión inmobiliaria/patrimonial de Pemex para agilizar la suscripción de instrumentos, y; comunicación permanente con autoridades de los tres niveles de gobierno.

En cuanto al marco jurídico aplicable, las legalización de DDV para actividades estratégicas está regulada por la LH, particularmente por los artículos 100 a 117; mientras, que las demás actividades de la industria se rigen por la Ley de Petróleos Mexicanos, Ley Agraria, y el Código Civil Federal y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Las disposiciones que se desprenden de la reforma energética tienen como propósito el desarrollo eficiente de la industria energética nacional y el respeto a los derechos de propietarios o poseedores.

### *Referencias.*

a.- Leyes y Normatividad consultada:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil Federal.
- Ley Agraria.
- Ley de Expropiación.
- Ley de Hidrocarburos.
- Ley de Petróleos Mexicanos.
- Ley Reglamentaria al Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

- Reglamento de los Trabajos Petroleros de 1974.
  - Lineamientos para la Consolidación de los Derechos de Petróleos Mexicanos y de sus Organismos Subsidiarios respecto de los Ductos en la Industria Petrolera y sus correspondientes Derechos de Vía Petroleros.
- b.- Otras fuentes:
- INDAABIN, Glosario de Términos, México, 2015.
  - Petróleos Mexicanos, Memoria de Labores, 2013, consultado en mayo de 2015.
  - PEMEX, Consejo de Administración, México, 2014.



## VI. Lic. Carlos Alberto de la Fuente. Herrera (INDAABIN)

*Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales*

*Ingeniero Civil egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, con especialidad en Valuación de Inmuebles; con trayectoria laboral en el sector público y privado; actualmente Director General de Avalúos y Obras del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.*

### PARTICIPACIÓN DEL INDAABIN EN EL PROCEDIMIENTO VALUATORIO EN LA REFORMA ENERGÉTICA

#### *Introducción.*

La legislación aprobada en la Reforma Energética en nuestro país establece el mecanismo general para definir los términos y las condiciones generales de la contraprestación que se deberá cubrir por la ocupación o afectación superficial, o en su caso, la indemnización respectiva para la realización de proyectos de hidrocarburos y de la industria eléctrica en los cuales el INDAABIN tiene una participación fundamental; en esta participación destaca la emisión de los tabuladores de los valores promedio de la tierra que serán emitidos por el Instituto a solicitud de la Secretaría de Energía y se mantendrán actualizados para proveer un valor de referencia a las partes involucradas en estos proyectos; además el INDAABIN contará con una sección específica del padrón nacional de peritos valuadores quienes realizarán los avalúos solicitados por las partes para la realización de una negociación libre, informada y transparente entre los propietarios o titulares de dichos terrenos, bienes o derechos, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales, y los asignatarios o contratistas, y cuando sea necesario para el proceso de mediación o finalmente para la constitución de la figura de servidumbre legal por la vía administrativa o jurisdiccional. En este escrito definiremos como participa el INDAABIN en el proceso valuatorio de la Reforma Energética y explicaremos las características de los tabuladores de los valores promedio de la tierra y los avalúos que se realizarán para estos importantes proyectos energéticos.



## *¿Qué es el INDAABIN?*

El Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, INDAABIN es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública, que se encarga de ejercer las atribuciones estipuladas en la Ley General de Bienes Nacionales, determina la política inmobiliaria, realiza avalúos y justipreciaciones de rentas, actualiza el inventario, registro y catastro del patrimonio inmobiliario federal, administra, vigila y controla los inmuebles federales usados como oficinas administrativas, en transición, para el culto religioso y los denominados inmuebles federales compartidos, entre los que destacan los puertos fronterizos y los palacios federales. Fue fundado en 1949 como la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y el 2 de septiembre del 2004 con mayores atribuciones pasa a ser el INDAABIN.

## **Proceso de Negociación en los proyectos energéticos.**

Para entender como participa el INDAABIN en la Reforma Energética, comenzaremos por definir el escenario de manera general sobre el proceso de negociación que se llevará a cabo entre los propietarios o titulares de dichos terrenos, bienes o derechos, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales, y los asignatarios o contratistas para la obtención del uso, goce, o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, actividades de transporte por medio de ductos y reconocimiento y exploración superficial, además de 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 tres posibles etapas en el proceso de negociación son las siguientes:

La primera etapa inicia al momento de que el asignatario o contratista expresa por escrito al propietario o titular del terreno, bien o derecho del que se trate, su interés de usar, gozar, afectar, o, en su caso, adquirir tales terrenos, bienes o derechos adjuntando los tabuladores de los valores promedio de la tierra al escrito. Para esta primera etapa

contaran con ciento ochenta días a partir de la notificación al propietario o titular para que puedan convenir las partes un acuerdo.

En esta primera etapa los tabuladores de los valores promedio de la tierra servirán de base para el inicio de las negociaciones, además de que las partes podrán acordar la práctica de avalúos al INDAABIN o los peritos que formen parte de la sección específica del padrón nacional de peritos valuadores del mismo Instituto. En caso de no existir un acuerdo entre las partes, transcurrido el plazo antes mencionado contado a partir de la fecha de recepción del escrito referido con anterioridad se pasará a una segunda etapa.

En la segunda etapa el asignatario o contratista tendrá dos opciones: la primera podrá promover ante un Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente la constitución de la servidumbre legal a que se refiere el artículo 109 de la Ley de Hidrocarburos o el 82 de la Ley de la Industria Eléctrica; la segunda opción será 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. En esta etapa también jugarán un papel importante los avalúos realizados por el INDAABIN o los peritos que formen parte de la Sección Específica del Padrón Nacional de Peritos Valuadores del mismo Instituto. La mediación se describe en los Artículos 107 de la Ley de Hidrocarburos y el 80 de la Ley de la Industria Eléctrica, el 76 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos y el 101 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica. Si dentro de los treinta días naturales contados a partir de la sugerencia de la contraprestación las partes no alcanzaren un acuerdo pasarán a la tercera etapa.

La tercera etapa consiste en que 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 por la vía administrativa. La servidumbre legal se podrá decretar por la vía jurisdiccional o administrativa.

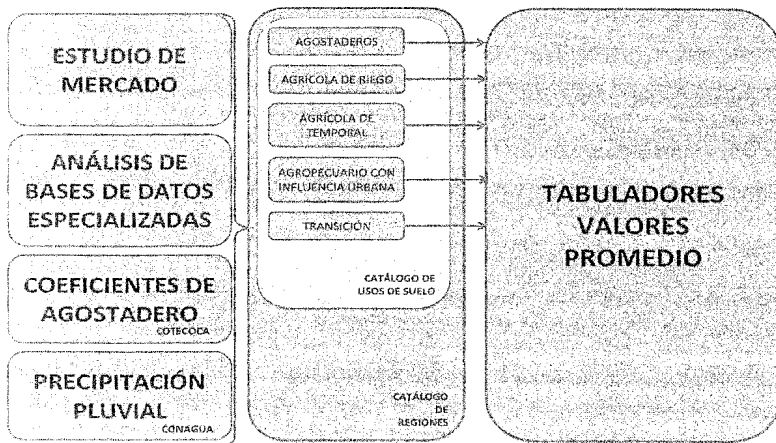
Una vez descritas estas etapas procederemos a describir en qué consisten los tabuladores de los valores promedio de la tierra y los avalúos para los proyectos energéticos.

## ¿Que son los Tabuladores de los Valores Promedio de la Tierra?

Los artículos 103 de la Ley de Hidrocarburos y el 76 de la Ley de la Industria Eléctrica establecen que el Instituto elaborará y mantendrá actualizados tabuladores sobre los valores promedio de la tierra y, en su caso, de sus accesorios, para uso, ocupación o adquisición, según sus características, así como demás tabuladores y mecanismos de referencia que determine. Dichos tabuladores servirán de base para el inicio de las negociaciones que se realicen. Cabe mencionar que el Transitorio Décimo Primer del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, menciona que dentro de los sesenta días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente Reglamento y a solicitud de la Secretaría de Energía, el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales emitirá los tabuladores sobre los valores promedio de la tierra conforme a la normativa del mismo y, en su caso, de sus accesorios para su uso, ocupación o adquisición.

Los Tabuladores del Valor Promedio de la Tierra consideran como nivel mínimo de regionalización al municipio; para fines de reporte los municipios se agrupan por Estado, pero los valores se reportan a nivel municipal.

Estos tabuladores se clasificarán en Agostadero, Agricultura, Agropecuario con Influencia Urbana y Transición y se potencializarán con base en su Coeficiente de Agostadero y Precipitación Pluvial. La gráfica siguiente muestra la metodología de los mismos.



### *Avalúos para Proyectos Energéticos.*

El artículo 104 de la Ley de Hidrocarburos y el 77 de la Ley de la Industria Eléctrica y los Artículos 73 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos y el 98 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica mencionan que las partes (los propietarios o titulares de dichos terrenos, bienes o derechos, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales, y los asignatarios o contratistas), podrán acordar la práctica de avalúos por el Instituto, e instituciones de crédito del país que se encuentren autorizadas, corredores públicos o profesionistas con postgrado en valuación, los cuales deberán estar inscritos en la sección específica del padrón nacional de peritos valuadores del Instituto.

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.

Para concluir quisiera dejarles la página web del Instituto donde podrán hacer las solicitudes de servicios valuatorios al INDAABIN:

<http://tramitesyservicios.indaabin.gob.mx/Indaabin-bpm/>

Para cualquier duda o aclaración con respecto a sus solicitudes de avalúos podrán contactar al Mtro. Daniel Huerta Conde [dhuerta@funcionpublica.gob.mx](mailto:dhuerta@funcionpublica.gob.mx) (55)5563 2699 Ext. 488 o al Ing. Sergio Andrade Vera [savera@funcionpublica.gob.mx](mailto:savera@funcionpublica.gob.mx) Ext. 507.



## VII. Lic. Ricardo López Pescador. SEDATU

*Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*

*Licenciado en Derecho, con estudios de maestría en Derecho Constitucional y Social, por la Universidad Juárez del Estado de Durango, amplia trayectoria laboral en la administración pública, Director General del Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, FIFONAFE; y actualmente Responsable de los Asuntos Mineros y Energéticos de la SEDATU.*

### LA MEDIACIÓN EN MATERIA ENERGÉTICA.

La reforma energética está en marcha, después del exitoso proceso legislativo para reformar la Constitución, la promulgación de nuevas leyes y la modificación de otras en la materia, el reto ahora es su aplicación eficaz para impulsar a nuestro país a convertirse en una potencia energética capaz de aprovechar sus enormes recursos naturales generando la energía suficiente para abastecer el consumo interno y exportar a otras regiones del mundo. La visión es clara y los retos están a la vista: que los mexicanos accedamos a combustibles con precios bajos y la generación de divisas —vía la exportación energética— para dinamizar la economía.

Los beneficios del nuevo modelo energético deben ser para todos los mexicanos, de manera particular para las partes que participan en los proyectos que ahora están en proceso de licitación. Es válido que los empresarios recuperen su inversión y obtengan ganancias, pero también es justo que los dueños y poseedores de la tierra, particularmente los núcleos agrarios, reciban una contraprestación acorde a la importancia que implica aportar la utilización de la superficie.

Los proyectos energéticos para ser exitosos —de manera particular los de extracción de hidrocarburos en campos terrestres— requieren de armonía, buen entendimiento entre los inversionistas (asignatarios o contratistas) y los titulares de algún derecho sobre la tierra, lograr acuerdos duraderos que generen certidumbre jurídica y social, lo que implica hacer a poseedores y dueños de la tierra beneficiarios directos de cada proyecto exitoso, con la inclusión en las cláusulas del

convenio de un porcentaje a su favor de los ingresos en términos del artículo 101 de la Ley de Hidrocarburos.

Además de ganar la licitación respectiva, los inversionistas deben obtener la licencia social que permita certeza y estabilidad al proyecto, lo que implica abatir los dogmas e inercias que sostienen que los legítimos poseionarios de la superficie en cuyo subsuelo se localizan los recursos naturales —regularmente núcleos agrarios en condiciones de rezago— deben quedar al margen de los beneficios.

El modelo establecido en la Ley de Hidrocarburos para construir acuerdos es un proceso de negociación transparente, abierto, en el que los intereses de las partes son incluidos y protegidos, donde el beneficio es compartido, garantiza el equilibrio entre los inversionistas y quienes aportan el uso de la tierra, además todos los pasos se rigen por el principio de máxima publicidad a fin de comunicar a la totalidad de los involucrados y a la sociedad el valor implícito de los acuerdos y el beneficio para las comunidades.

Para establecer un contrato de exploración y extracción, una vez que la Secretaría de Energía y/o la Comisión Nacional de Hidrocarburos asignan o licitan un contrato, los inversionistas deben notificar el inicio de las negociaciones con los propietarios de la tierra a la Secretaría de Energía y a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. A los dueños de la superficie sobre todo tratándose de ejidos y comunidades, deberán describir el proyecto de manera exhaustiva, explicar las implicaciones del proyecto y responder a todas las interrogantes que les sean planteadas. Con la notificación se abre un periodo de 180 días de negociación en el que los principales actores son las partes, la participación del Gobierno se limita a la posibilidad de que la SENER designe un testigo social, mientras que la SEDATU —solo a petición de alguna o de ambas partes— puede participar en este periodo para impulsar los acuerdos; por su parte la Procuraduría Agraria acorde a la naturaleza de sus atribuciones puede asesorar a ejidos y comunidades.

Al transcurrir los 180 días de negociación se van a producir dos resultados: a).- que haya conformidad entre las partes, en este caso se presenta el acuerdo ante Juez de Distrito en materia administrativa o el Tribunal Unitario Agrario competente, para validarlo y elevarlo a condición de cosa juzgada, condición que implica que ya no habrá

recursos legales procedentes para combatirlo, excepto el juicio de amparo; y b).- si no hay acuerdo, el inversionista tiene dos opciones a elegir, la primera solicitar la servidumbre legal; o, la segunda, solicitar el inicio del proceso de mediación a cargo de la SEDATU. Dicha dependencia abre la mediación escuchando a las partes y buscando la solución acorde al proyecto.

La SEDATU somete a consideración de las partes una propuesta de solución para cuya elaboración deberá considerar los avalúos presentados en la etapa de negociación, si los avalúos de las partes varían menos del 15 por ciento se aplica un promedio entre ambos, pero si la variación es superior al 15 por ciento solicitará un nuevo avalúo al INDAABIN. Si la mediación resulta exitosa el acuerdo alcanzado se presenta ante Juez de Distrito o Tribunal Agrario para su validación y elevarlo a condición de cosa juzgada; pero si no hay acuerdo a pesar de los esfuerzos de mediación, entonces la Secretaría de Energía podrá solicitar a la SEDATU inicie el trámite ante el Ejecutivo Federal para establecer la servidumbre legal por la vía administrativa. Es la propia SEDATU la responsable de emitir dictamen de procedencia de causa de utilidad pública, y en su caso, promover la servidumbre legal, siendo esta la etapa final y la última figura del proceso, quedando descartada la expropiación.

Se desprende del texto de la ley que la SEDATU es la conductora del proceso de mediación con el firme compromiso que los acuerdos alcanzados en esta instancia tengan como base el equilibrio en las contraprestaciones, protegiendo con ello los derechos de los núcleos agrarios. Por vez primera está garantizado en ley que los propietarios de la tierra obtendrán un porcentaje de los ingresos que genere el proyecto, siendo en hidrocarburos entre el 0.5 y el 2% de los ingresos, previa deducción del producto que debe entregarse al Fondo Mexicano del Petróleo, mientras que en gas será entre el 0.5 y el 3% de los ingresos, de igual manera, previa deducción del Fondo Mexicano del Petróleo; todo esto además del pago de una renta y las afectaciones de bienes o derechos distintos al de la tierra. La misma ley previene que los pagos podrán realizarse en efectivo o en la ejecución de proyectos de desarrollo en beneficio de la comunidad afectada.

En suma, el proceso de negociación y mediación está diseñado en la legislación para garantizar la certidumbre jurídica y social que re-



quiere la implementación de la reforma energética, protegiendo en todo momento los derechos e intereses de los núcleos agrarios y comunidades indígenas. El Gobierno de la República es el impulsor y vigilante que los acuerdos alcanzados sean la base de una relación cierta, duradera y benéfica entre inversionistas y dueños de la tierra.

La reforma energética es una oportunidad para los dueños y poseedores de la tierra. La riqueza del subsuelo se explota racionalmente para beneficio de todos los mexicanos, están previstos instrumentos para medir y remediar las afectaciones al medio ambiente. Pero lo más relevante es que el diseño de negociación y mediación garantiza que los sujetos agrarios sean realmente beneficiados.



VIII. Lic. Felipe Cedillo Frias.

R.A.N.

*Registro Agrario Nacional*

*Licenciado en Derecho por la Universidad Intercontinental, actualmente desempeña el cargo de Director General de Registro y Control Documental en el Registro Agrario Nacional.*

## PROCEDIMIENTO DE INTERVENCIÓN DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL EN LA APLICACIÓN DE LA LEY DE HIDROCARBUROS

### *Introducción.*

La reforma agraria fue uno de los procesos sociales centrales en la transformación de México en el siglo pasado, mismo que presentó diversas etapas en su desarrollo: Del reparto extensivo de tierras, pasó a fortalecerse con programas de dotación de infraestructura, fomento a la producción y creación de múltiples instituciones de apoyo al campo y a los campesinos.

Una de las consecuencias más visibles del reparto agrario, es el hecho de que más de la mitad del país fue dotado a tres y medio millones de familias de ejidatarios y comuneros; esto es, los ejidos y comunidades detentan 103 millones de hectáreas lo que representa el 52.5 por ciento del territorio nacional; en contraparte, la propiedad privada representa el 30 por ciento del suelo nacional.

Ante este panorama, el Estado se dio a la enorme tarea de otorgar seguridad jurídica a todas las formas de propiedad reconocidas en nuestra Constitución; y es en este rubro, donde el Registro Agrario Nacional como órgano desconcentrado de la actual Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, juega un papel trascendental ya que es el responsable de garantizar el control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, así como otorgar su seguridad documental, con la encomienda de actualizar permanentemente el catastro rural nacional de la propiedad social.

### *Breves antecedentes del RAN.*

Los orígenes del RAN, los encontramos en la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario del 29 de diciembre de 1925, donde estableció la obligación de inscribir todos los datos relativos a la tenencia de la tierra, a los sistemas de explotación y a los campesinos beneficiados por las acciones agrarias.

Es así que las posteriores legislaciones en materia agraria, pasando por los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942 hasta la Ley Federal de Reforma Agraria de 1972, le encomendaron al Registro Agrario, el realizar las inscripciones correspondientes las modificaciones que sufrieran las tierras, bosques o aguas, así como de los derechos que sobre ellas se constituyeran, y representó el medio para que ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios acreditaran sus derechos que llegaron a adquirir sobre las tierras, bosques, pastos o aguas en los términos de las citadas legislaciones.

Actualmente se le asigna legalmente una competencia exclusiva, que le permite una mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos que le son encomendados en materia agraria; por lo que cuenta con autonomía técnica y su actuar está regido por disposiciones administrativas; y el cual debe apegarse estrictamente al principio de legalidad, como rector de la actividad registral y a los principios de rogación, publicidad, inscripción, especialidad y tracto sucesivo.

Ahora bien, la naturaleza jurídica del Registro Agrario Nacional como órgano administrativo desconcentrado de la actual Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, se encuentra contenida en su Reglamento Interior, en donde se asientan las bases para su organización y funcionamiento, el cual cuenta con autonomía técnica, mismo que tendrá a su cargo llevar, como ya se ha manifestado, el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivada de la aplicación de la Ley Agraria, y demás ordenamientos del orden federal que impacten en los núcleos agrarios.

Teniendo como Misión: “Brindar certeza jurídica a la propiedad social en México, a través del control de la tenencia de la tierra y de los derechos constituidos respecto de los ejidos y comunidades, mediante la función registral, el resguardo documental, asistencia técnica

y catastral, en beneficio de los sujetos de derecho agrario y demás solicitantes del servicio”.

Asimismo, su Visión es: “Ser un Órgano Registral y Catastral de vanguardia en la utilización de Tecnologías de Información, que otorgue plena certeza jurídica en la tenencia de la propiedad social, proporcionando una atención adecuada y oportuna a sus usuarios, y que la información a su cargo coadyuve en la planeación e implementación de las políticas públicas en el medio rural”.

Por todo lo anterior, las actividades del Registro Agrario Nacional, se centran primordialmente en practicar los asientos registrales en lo que se conoce como el folio agrario, el cual es definido como “...*el instrumento en el que se practican los asientos que se originen por la inscripción de los actos y documentos con los que se constituyen las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad y los derechos legalmente constituidos sobre las tierras de los ejidos y comunidades, los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos, las colonias agrícolas o ganaderas, las sociedades rurales y las propiedades de las sociedades mercantiles o civiles, con el propósito de que dichos actos y documentos produzcan efectos contra terceros*”.

A manera de conclusión podemos afirmar que los fines que persigue el Registro Agrario Nacional, están constituidos por la publicidad otorgada a los actos jurídicos que en él se inscriben, así como la seguridad jurídica otorgada, una vez que se registra el acto jurídico.

### *Programas de regularización de la tenencia de la tierra.*

El tema de la tenencia de la tierra, juega un papel trascendental, ya que el suelo es un recurso fundamental para la vida de las poblaciones, al ser fuente de riqueza, de alimentos, de resguardo e identidad social. El acceso seguro a la tierra reduce la vulnerabilidad al hambre y la pobreza.

En nuestro país, este tema ha estado influenciado como resultado de diversas reivindicaciones de tipo político, económicas y sociales, lo que ha constituido uno de los procesos de mayor relevancia para la sociedad mexicana y para su política social.

La seguridad jurídica produce estabilidad social, ya que inhibe los conflictos individuales o colectivos, o de darse éstos, deja sentadas las

bases para que sean resueltos con plena justicia, lo que finalmente da por resultado que se produzca su desarrollo integral.

Por lo anterior, en el año de 1993 y con motivo de las reformas al artículo 27 Constitucional en 1992, surgió el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, el cual fue encomendado en sus inicios a la extinta Secretaría de la Reforma Agraria, como cabeza del Sector Agrario, a la Procuraduría Agraria, al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y al Registro Agrario Nacional.

El PROCEDE, fue de capital importancia, pues tuvo como finalidad, la regularización de la tenencia de la tierra, ya que después de más de setenta años de reparto agrario, se impuso la necesidad de identificar con precisión a cada ejidatario, a cada poseionario y a cada vecindado, mediante el deslindarle real y formal de sus tierras y a su vez expedirle el o los certificados y títulos sobre éstas.

Todo lo anterior, respetando siempre la voluntad de los ejidatarios reunidos en asamblea; es por ello que estos pueden determinar el destino de sus tierras, siempre y cuando no se lesionen los derechos de terceros y, desde luego, se lleve a cabo en los términos que señala la propia ley, que cubre una serie de principios cuyo objeto es triple: disponer el ejercicio de libertad, reconocer los derechos de los poseionarios e inducir el desahogo de procedimientos mínimos para lograr estabilidad y seguridad en la tenencia de las tierras de los núcleos agrarios.

Posteriormente a la conclusión del PROCEDE, se instauró el FANAR, Programa Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar, el cual tiene su fundamento en la existencia de núcleos agrarios no regularizados, a efecto de lograr el desarrollo social y humano de sus integrantes, buscando en todo momento el ordenamiento y regularización de la propiedad social, a efecto de dotar de seguridad jurídica y certidumbre en la tenencia de la tierra a los ejidatarios y comuneros.

A manera de información estadística, podemos sintetizar los logros alcanzados en la Regularización de la Tenencia de la tierra a cargo del Sector Agrario (SEDATU, PA y RAN): con el PROCEDE de 1993 hasta noviembre de 2006, se regularizaron 26,681 núcleos agrarios a nivel nacional, y se certificó una superficie de propiedad

social de 92,784,950 hectáreas, beneficiándose a 4,435,974 campesinos; actualmente con el FANAR, de diciembre de 2006 al 31 diciembre de 2014, se han certificado 1,561 núcleos agrarios, impactando una superficie de 3,840,311 hectáreas, viéndose beneficiados 539,454 campesinos.

En un contexto legal formal, la información sobre los derechos, sean de individuos, familia, comunidades, el Estado o sociedades civiles o mercantiles o de otra índole, se mantiene mediante sistemas de registro de tierras y catastros.

### *La ley agraria.*

El marco normativo de la propiedad social, como ya se hizo constar anteriormente tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concreto en el artículo 27, el cual dispone que a la Nación le corresponde originariamente la propiedad de las tierras y aguas teniendo el derecho de transmitir las a los particulares, constituyendo de esta forma la propiedad privada; y al dotar a los ejidos o reconocer a las comunidades, dio origen a la propiedad social, reservándose la propiedad y el dominio directo de determinados bienes, mismos que conforman la propiedad pública.

Parte fundamental de este marco normativo, es la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria, que establece las pautas normativas para la organización de la vida interna de los ejidos y comunidades, las formas de relación y de asociación de los productores rurales, las instituciones gubernamentales responsables del agro y la manera de impartir justicia agraria.

En resumen la Ley Agraria regula, fundamentalmente:

Las características y modalidades de la propiedad de las tierras ejidales y comunales;

A la Asamblea como el órgano máximo de decisión, otorgándole facultades que le permitan conducirse con autonomía y tomar sus decisiones libre y democráticamente.

Las diversas formas asociativas, a partir de la decisión de los ejidatarios para el mejor aprovechamiento de sus recursos productivos.

El procedimiento que permite dar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de los núcleos agrarios, el cual culmina con el otorgamiento de los certificados y títulos.

La creación de la Procuraduría Agraria como órgano descentralizado; al Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, actualmente Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; y finalmente los Tribunales Agrarios, como órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que les corresponde, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional.

### *El Ejido.*

En la actualidad el ejido es considerado como una unidad de desarrollo rural integral; el cual es propietario de las tierras de las cuales fueron dotados o que hubieren adquirido por otros medios legales; las cuales son inalienables, imprescriptibles e inembargables; además cuentan con personalidad jurídica propia.

Su organización interna, está conformada por:

La Asamblea Ejidal, como órgano supremo del ejido, y la cual, tiene entre otras facultades, el de formulación y modificación del Reglamento Interno del núcleo, la aceptación o separación de ejidatarios, la elección y/o remoción de los integrantes del comisariado ejidal y consejo de vigilancia; así como delimitar, destinar y asignar las tierras de que es propietario, así como aportar las tierras de uso común a sociedades civiles o mercantiles; autorizar el dominio pleno a los ejidatarios; o en un caso extremo, acordar la terminación del régimen ejidal.

El Comisariado Ejidal, como órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido, es decir, es el representante legal del núcleo de población.

El Consejo de Vigilancia, órgano al cual le corresponde, entre otras atribuciones, vigilar que los actos del Comisariado se ajusten a los preceptos de la ley y a lo dispuesto por el Reglamento Interno de la Asamblea.

Tanto los integrantes del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia, deben ser ejidatarios legalmente reconocidos y con sus derechos agrarios vigentes.

Pasando a las tierras ejidales desde la perspectiva jurídica, la Ley establece que, por su destino, pueden ser:

Las que constituyen el asentamiento humano, es decir, el lugar en que el núcleo de población tiene su caserío y donde se ubican servicios públicos, templos religiosos, etc.

Corresponde a la asamblea la delimitación de los solares, así como asignarlos a sus legítimos poseedores (ejidatarios o avecindados), así como localizar y deslindar los correspondientes a los servicios públicos, siempre con la intervención y aprobación de las autoridades municipales.

Los solares serán propiedad plena de sus titulares, correspondiendo al RAN, emitir los títulos de propiedad, e inscribirlos ante los Registros Públicos de la Propiedad locales.

Las tierras de uso común, que son patrimonio de todos los ejidatarios y que sirven para el aprovechamiento económico del núcleo de población.

Es importante precisar, que sobre estas tierras no se asignan superficies de tierra en específico; sino un porcentaje, el cual equivaldrá, al beneficio que cada ejidatario recibirá por su aprovechamiento.

En todo caso, el aprovechamiento por terceros ajenos a los núcleos agrarios, así como el otorgamiento en garantía del usufructo de estas tierras, deberá ser aprobado por la Asamblea.

Son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y en caso de manifiesta utilidad para los núcleos agrarios, podrán ser aportadas a sociedades civiles o mercantiles, previo acuerdo de la asamblea, acto que trae consigo la desincorporación del régimen agrario, para regularse por el derecho común.

Existen también el conjunto de tierras que agrupan a las parcelas o tierras de labor individual y que corresponde a cada ejidatario; las cuales una vez asignadas, le corresponderá su uso y aprovechamiento, sin la intervención de la asamblea o de los órganos de representación y vigilancia.



El ejidatario, podrá celebrar contratos de aprovechamiento por terceros, o bien otorgar el usufructo en garantía, o enajenar sus derechos sobre ésta a otros ejidatarios o avocindados.

La asamblea podrá otorgarles la posibilidad de asumir el dominio pleno, por lo que en tal caso el RAN, emitirá el título de propiedad y las tierras pasaran a regirse por el derecho común.

### *La intervención del RAN en la aplicación de la Ley de Hidrocarburos.*

La Ley de mérito señala en el Capítulo IV “Del uso y ocupación de superficies”, (artículo 100) que la contraprestación, los términos y las condiciones para la adquisición, uso, goce o afectación de terrenos necesarios para realizar las actividades de explotación y extracción de Hidrocarburos serán negociados y acordados entre los propietarios, poseedores o titulares de los mismos y los asignatarios o contratistas.

Que la negociación y acuerdo deberán sujetarse a:

El asignatario o contratista deberá expresar por escrito al propietario, poseedor o titular del terreno, su voluntad de adquirir, usar, gozar o afectar tales bienes (art. 101, frac. I).

El asignatario o contratista deberá notificar a las Secretarías de Energía y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del inicio de las negociaciones. (Art. 101, frac. IV).

La forma o modalidad de adquisición, uso, goce o afectación que se pacte deberá ser idónea para el desarrollo del proyecto en cuestión, y al efecto podrán emplearse las figuras de arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, compraventa, permuta y cualquier otra que no contravenga la Ley. (Art. 101 Frac. V).

Cuando estén involucrados terrenos, bienes o derechos que estén sujetos a los regímenes previstos en la Ley Agraria, el ejido, los ejidatarios, comunidades o comuneros podrán solicitar la asesoría y en su caso la representación de la Procuraduría Agraria, y para la autorización del uso, goce o afectación se requerirá el acuerdo de asamblea de formalidades previstas en los artículos 24 a 28, 30 y 31 de la Ley citada para los actos señalados en las fracciones de la VII a la XIV del artículo 23 del mismo ordenamiento jurídico. (Art.102, Fracs. I y II), es decir una asamblea de formalidades especiales.

El acuerdo alcanzado en cualquier tiempo entre las partes deberá presentarse por el asignatario o contratista ante el Juez de Distrito (para terrenos de propiedad particular) o Tribunal Agrario competente (régimen de propiedad social ejidos y comunidades), con el fin de que sea validado, dándole el carácter de cosa juzgada.

El Juez o Tribunal Unitario Agrario ordenará la publicación de un extracto del acuerdo en un periódico de circulación local, y en su caso, en los lugares más visibles del ejido respectivo. (Artículo 105).

El acuerdo validado deberá ser inscrito en el Registro Agrario Nacional, en caso de ser ejidal o comunal.

### Proceso en paralelo.

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 la Ley que nos ocupa, el asignatario o contratista podrá:

Promover ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario Agrario competente la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos. (Art. 106, Frac. I); o bien

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, así como la contraprestación que corresponda, conforme a lo siguiente:

1.- La SEDATU, y en su caso con la asesoría de la Procuraduría Agraria tratándose de sujetos agrarios, escuchará a las partes y sugerirá la forma o modalidad de adquisición, uso, goce o afectación, conciliando sus intereses y pretensiones, de acuerdo con las características del proyecto y buscará una solución por consenso. (Art. 107, Frac. 1).

2.- A efecto de sugerir el monto de la contraprestación, se analizarán los avalúos previos que hubieren presentado las partes para determinar si coinciden con la forma o modalidad de adquisición, uso, goce o afectación que sugiera la SEDATU. Conciliando también las cantidades de los avalúos presentados por las partes, o la práctica de uno por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales INDAABIN, con la participación de testigos sociales. (Arts. 107, Frac. II y 113).

3.- Si dentro de los treinta días naturales a partir de la sugerencia de la contraprestación, las partes no alcanzan un acuerdo, la Secretaría de Energía SENER podrá solicitar a la SEDATU que dé trámite ante el Ejecutivo Federal para la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos por la vía administrativa (Decreto Presidencial). (Art. 108).

4.- Lo señalado en este apartado no será impedimento para que las partes continúen sus negociaciones y alcancen un acuerdo en cualquier momento conforme a lo dispuesto por el artículo 105.

Ahora bien, en la aplicación de la Ley de Hidrocarburos, al Registro Agrario Nacional le corresponderá inscribir los acuerdos que hayan sido elevados a sentencia, o bien los decretos que resuelvan la constitución de servidumbres legales de hidrocarburos lo anterior, y de conformidad con las siguientes disposiciones:

El Tribunal Unitario Agrario, ordenará al RAN la inscripción de la sentencia que declare como cosa juzgada el acuerdo alcanzado entre el asignatario o contratista, con el ejido o comunidad, o bien con los ejidatarios o comuneros con respecto a sus tierras. (arts. 105 de la Ley de Hidrocarburos, 22 Fracc. II y 52 del RIRAN).

La inscripción que al efecto lleve a cabo el RAN, se efectuará de dos maneras diferentes; tratándose de ejidos o comunidades no regularizadas, el registro se efectuará en la Dirección General de Registro y Control Documental, dado que es a nivel central donde se cuentan con todos los asientos de los núcleos agrarios que se encuentren en este supuesto.

Cuando se trate de núcleos agrarios debidamente delimitados, la inscripción se llevará a cabo en las Delegaciones Estatales, ya que en estas obran los datos registrales de las tierras afectadas, ya sea de uso común o parceladas.

Para el caso de Decretos de Servidumbres Legales de Hidrocarburos (art. 108 Ley de Hidrocarburos), la SEDATU, será la instancia que requiera su inscripción, para lo cual deberá remitir el decreto correspondiente, (en la práctica remite tres tantos uno de los cuales queda a resguardo del Archivo General Agrario).

Al igual que el inciso b), la inscripción correspondiente a ejidos o comunidades no regularizadas, se realizará por la Dirección General de Registro, en los libros correspondientes, cuando versen sobre nú-

cleos ya regularizados, la anotación se hará por las Delegaciones, en libros hasta en tanto se realicen las adecuaciones al Sistema Informático de Inscripciones que opera en el Registro Agrario Nacional.

Es así que pensando en el futuro de la economía nacional y en especial en la aplicación de la Reforma Energética con sus nuevos retos y desafíos, implica necesariamente incluir al campo mexicano con los mismos retos y desafíos de la economía global.

## BIBLIOGRAFÍA

- CONTRERAS CANTÚ, JOAQUÍN, CASTELLANOS HERNÁNDEZ EDUARDO DE JESÚS; El Registro de la Propiedad Social en México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1era. Edición, México 2000.
- CORTÉS BARRAGÁN, JOSÉ FERNANDO, El Agro Mexicano ¿Siempre lo Mismo?, Ed. Instituto de Estudios Superiores de Occidente (ITSSO), México, 1993.
- CALZADA PADRÓN FELICIANO, Derecho Constitucional, Ed. Harla, México.
- GARCÍA LEMÚS, RAÚL, Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano, Tomo III, Ed. Manuel Porrúa, 1era. Edición México, 1978.
- RIVERA RODRÍGUEZ, ISAÍAS, El Nuevo Derecho Agrario Mexicano, McGraw-Hill, 1era. Edición, México, 1994.
- MEDINA CERVANTES, JOSÉ MANUEL; Derecho Agrario, Editorial Harla, México, 1990.
- SALINAS DE GORTARI, CARLOS, Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma al Artículo 27 Constitucional en Materia Agraria, 7 de noviembre de 1991.
- SAMANO RENTERÍA, MIGUEL ÁNGEL, Un Estudio de la Historia Agraria de México, de 1760 a 1910, Universidad Autónoma de Chapingo, México 1993.
- La transformación Agraria, Origen, Evolución, Retos, Testimonio; Ed. Secretaría de la Reforma Agraria, 2da. Edición, México 1998.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil Federal.
- Ley de Hidrocarburos.
- Ley Agraria.
- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.
- Reglamento de la Ley Agraria en Materia del Ordenamiento de la Propiedad Rural.





## IX. Lic. Rubén Treviño Castillo

P.A.

*Procuraduría Agraria*

*Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Coahuila; con Master en Derecho por la Barra Nacional de Abogados y Especialidad en Derecho Fiscal por la Universidad Panamericana; ha desempeñado diversos cargos en la Administración Pública; de 2012 a la fecha funge como Subprocurador Agrario.*

### REFORMA ENERGÉTICA Y NÚCLEOS AGRARIOS

#### *Introducción.*

¿Cuál es la pretensión que me impele a escribir este ensayo sobre un tema que aunque resuelto formalmente aún se encuentre vigente en la discusión nacional; cuál es el origen de esta elevada decisión cuyo paradigma estuvo vigente por más de 50 años y que impidió la salida a tiempo en la competencia comercial y tecnológica, a escala internacional, de los energéticos; por qué el tiempo y el desarrollo científico se estrellaban en una barrera impenetrable; de qué tamaño era el orgullo o la razón de Estado que viendo sucumbir a los más necesitados en la pobreza, desigualdad y desempleo lo impedían en aras de cuidar y fortalecer un monopolio de Estado, aun y cuando en la esencia misma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permanece inmutable la norma que prohíbe la existencia de los monopolios; por qué el Estado viendo que los organismos Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX), encargados de ejecutar la política energética de Estado, se perdían en la quiebra financiera y económica que arrastraban las finanzas de Estado hacia el precipicio, no se actuaba en consecuencia; cuáles eran las fuerzas abiertas y oscuras que lo impedían, acaso el miedo al desprestigio popular o al juicio inapelable de la historia?.

Estas y muchas otras preguntas en el mismo sentido fueron formuladas y toda esta merecería por sí sola, cuando menos, una respuesta profesional para explicar este paréntesis estacional.

No soy experto en la materia, pero alguna razón debió tener el Poder Legislativo cuando a propósito de una iniciativa referida al Artículo 27 constitucional presentada por el expresidente Adolfo López Mateos, determinó modificar esta iniciativa para crear un monopolio de Estado mediante el cual se establecería que solo la Nación propietaria de los bienes del subsuelo será la única autorizada a explorar y explotar los energéticos en toda la cadena productiva, dejando a particulares solo los contratos de servicios.

Es posible que históricamente esta reforma haya tenido su razón de ser; es posible que el Estado viera con recelo que no obstante la expropiación petrolera regresaba a los particulares creándose un moderno pero aterrador oligopolio.

¿Por qué de una cerrada economía de Estado se transitó a una economía mixta y luego a una economía de libre mercado, pero en materia de energéticos los candados permanecen cerrados y corroídos?; acaso el principio filosófico-jurídico de soberanía del siglo XVIII que permitió escribir los límites de los Estados era más fuerte que el desarrollo económico y social de México, pareciera que sí; este principio de soberanía mal entendido acompañado de los principios de nacionalismo y populismo nacional, hacían que este monopolio de Estado permaneciera inalterable, pensar en ello pudiera interpretarse como traición a la patria.

¡Oh soberanía, cuántos errores se han cometido en tu nombre!.

Pero la sociedad avanza, nada la detiene; sin dirigencia habrá de entenderse que luchar sin el rumbo de una sociedad es infructuoso y siempre habrá de imponerse el destino.

La sociedad mexicana exigirá un cambio de rumbo o cuando menos una actualización en su normativa estructural que le permita planes de desarrollo cuando menos por los siguientes cincuenta años.

En diciembre de 2012, al llegar a la Presidencia de la República el Lic. Enrique Peña Nieto, después de una intensa campaña política por todo el país, propuso a todas las fuerzas políticas, económicas y sociales de México la suscripción del *Pacto por México*, en el que se establecieran las bases de un nuevo acuerdo para impulsar el crecimiento económico que generara empleos de calidad, bienestar en toda la población y disminuir la pobreza y la desigualdad social.

Este *Pacto* se suscribió bajo la base de cinco acuerdos:

1. Sociedad de Derechos y Libertades;
2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad;
3. Seguridad y Justicia;
4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, y
5. Gobernabilidad Democrática.

Con base en este Pacto, el Presidente de la República presentó a la consideración del H. Congreso de la Unión una serie de Reformas Estructurales, dentro de las cuales se encuentra la Reforma Energética, sin duda una de las más importantes y trascendentes.

Fue el 12 de agosto —la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía fue el 20 de diciembre de 2013— cuando el Ejecutivo presentó al H. Congreso de la Unión, la Iniciativa de Reforma Constitucional consistente en seis ejes estratégicos que son:

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

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

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

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

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



6. Sustentabilidad y protección del medio ambiente: es posible mitigar los efectos negativos que la producción y el consumo de energías fósiles puedan tener sobre la salud y el medio ambiente, mediante la mayor disponibilidad de fuentes de energía más limpias<sup>1</sup>.

La Reforma Energética se destaca de un conjunto de reformas estructurales que promovió el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, a partir de asumir su cargo en 2012, que se concretaron en 2013, con la activa participación de las Cámaras de Diputados y de Senadores. Otras importantes reformas promulgadas en un tiempo récord de 20 meses, incluyendo las leyes secundarias y sus reglamentos son las siguientes: educativa; laboral; hacendaria; financiera; política; de telecomunicaciones, y la judicial.

Por sus implicaciones jurídicas, económicas, sociales, ambientales e ideológicas, la Reforma Energética es una de las más importantes para la Nación mexicana. Se hicieron cambios sustanciales a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que permiten la participación de capital privado en el sector energético, garantizando la soberanía nacional sobre los recursos y la rectoría del Estado sobre su aprovechamiento, como se indica más adelante.

La Reforma Energética, una de las más importantes para el desarrollo económico del país, fue aprobada por el Senado de la República, la Cámara de Diputados y 17 congresos estatales en una semana—del 9 al 15 de diciembre de 2013—. La publicación de los reglamentos de las leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica, fue en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de octubre de 2014.

En este ensayo se destaca la importancia de la reciente Reforma Energética en términos de la apertura del sector a la inversión pública y privada, privilegiando la soberanía de la Nación sobre la propiedad de los recursos y la rectoría del Estado en su aprovechamiento. En el apartado de antecedentes se da cuenta del tratamiento jurídico y administrativo que el Estado le ha dado a los recursos energéticos, en diferentes momentos históricos del devenir de la Nación mexicana. Se hace referencia a los decretos de las reformas y la expedición de las

---

<sup>1</sup> <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/reformas/IEF20122013.pdf>.

leyes que constituyen el marco jurídico de la denominada Reforma Energética.

En un apartado específico se indica al ámbito de la Reforma Energética, destacando los planteamientos de la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de Energía Geotérmica. Se describen aspectos importantes de lo que se reserva a PEMEX y a otras empresas de la industria petrolera en función de las denominadas “Rondas 0 y 1”. Se enfatiza en la fundamentación del Marco Constitucional consignado en los artículos 25, 27 y 28.

Finalmente, se hace referencia a los objetivos y características del nuevo modelo energético, destacando el fortalecimiento de las empresas de Estado —PEMEX y la CFE—, así como de organismos reguladores, es decir, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) con responsabilidades y funciones coordinadas.

La implementación de la Reforma Energética, en particular las acciones que se derivan de las leyes de Hidrocarburos, de la Industria Eléctrica y de Energía Geotérmica, considera la ocupación superficial temporal de los núcleos y sujetos agrarios. Al respecto, hasta el momento la Secretaría de Energía (SENER) no ha publicado cifras oficiales por lo que solamente como ensayo de trabajo, y en previsión de lo que corresponde al trabajo de la Procuraduría Agraria, se analizan algunos datos derivados de investigaciones realizadas por consultorías especializadas y expertos en el tema.

### *Antecedentes.*

Según Francisco Mariel Lezama, en México se tuvo conocimiento de algunos afloramientos naturales de petróleo (chapopoteras), utilizados por los indígenas desde la época prehispánica con fines medicinales, impermeabilizante, material de construcción, lo quemaban en ceremonias religiosas y lo usaban también con fines de higiene para limpiar la dentadura<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Mariel Lezama, Francisco. *Historia de la Exploración Petrolera en México*. Consulta en línea: <http://www.ref.pemex.com/octanaje/23explo.htm> (24 de noviembre de 2014).

Los recursos del subsuelo, por siglos, han sido fuente de la mayor riqueza en el actual territorio de los Estados Unidos Mexicanos. Dada su importancia económica, desde hace 231 años se han expedido normas y ordenamientos sobre su aprovechamiento, reservándose el Estado en todo momento su propiedad y la facultad de concesionarlo a los particulares.

Desde 1783 entran en vigor las Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España que determinaban que “toda riqueza extraída del subsuelo, entre ellas el petróleo, pertenecían a la Real Corona Española, y sólo ella tenía el derecho de conceder a los particulares la explotación del recurso”.

En otros momentos históricos del desarrollo de México, se ha tratado y legislado sobre el tema de la tierra y sus recursos. En la Constitución de 1857, en los artículos 27 y 28, ya se reconocía el régimen de propiedad de los recursos. También se prohibía de manera explícita la existencia de monopolios en su explotación, como se puede deducir del texto original:

“Artículo 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución.

Artículo 28. No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente, los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora<sup>3</sup>”.

En el México independiente, y después de las llamadas Leyes de Reforma en 1884, el gobierno derogó las Ordenanzas de Minería y

---

<sup>3</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2014. Universidad Nacional Autónoma de México. Consulta en línea: [www.juridicas.unam](http://www.juridicas.unam) (23 de noviembre de 2014).

expidió el Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos con el propósito de fomentar la inversión petrolera y trasladar el derecho de explotación al soberano sobre el subsuelo. En 1892 se promulga el Código Minero de la República Mexicana, en el que se establece que solamente el dueño del suelo explotará libremente los combustibles y minerales, siempre y cuando se cubra el impuesto sobre propiedades federales. En 1901 se expide la primera Ley del Petróleo que permite al Presidente de la República otorgar permisos a empresas y particulares para explotar terrenos que son propiedad de la Nación.

Durante el periodo de la Revolución Mexicana, en 1911, varias compañías extranjeras comienzan a expandirse en el territorio nacional, amparadas en la Ley del Petróleo. Inician las exportaciones de petróleo mexicano a Estados Unidos de América, Europa y América Latina, por lo que el gobierno de Francisco I. Madero decreta en 1912 el primer gravamen sobre producción de petróleo crudo, bajo la modalidad de impuesto especial del timbre.

En 1917 se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27 establece que la propiedad de las riquezas del subsuelo pertenece a la Nación. Con esta base, en 1918, el entonces Presidente Venustiano Carranza impone nuevos impuestos a la industria petrolera, que consistían en una renta anual y 5% de regalías sobre todas las tierras petroleras desarrolladas por los propietarios de la superficie o sus arrendadores.

En 1933 se crea la Compañía Petróleos de México, S.A. (PETROMEX), empresa con participación del gobierno y de inversionistas privados aprovechando el auge de la Compañía Mexicana de Petróleo El Águila, que en esa época descubre los yacimientos de Poza Rica, Veracruz, convirtiéndose esta zona en una nueva región de gran potencial. Dos años después, los trabajadores de las empresas formaron el Sindicato de Trabajadores Petroleros en la República Mexicana (STPRM). En vísperas de la expropiación, en 1937, el Gobierno de la República crea la Administración General del Petróleo Nacional (AGPN), a la que traspasó las propiedades de PETROMEX.

La reforma de mayor significado económico, social y político para la República Mexicana, antes que la actual, la realizó el entonces Presidente Lázaro Cárdenas, al promulgar la expropiación de la industria petrolera el 18 de marzo de 1938. Con el propósito de reor-

ganizar, concentrar y coordinar la industria nacionalizada el gobierno del expresidente Cárdenas, el 7 de junio de ese mismo año, creó las empresas PEMEX y la Distribuidora de Petróleos Mexicanos. En 1940 estas empresas se integran en una y se hace cargo de toda la industria petrolera nacional. Se envían al extranjero grandes cantidades de crudo para la refinación y enfrentar el problema de abasto de combustible. También se terminó la construcción de la refinería de Poza Rica.

Con el propósito de ampliar su base productiva y atender las crecientes necesidades de combustibles, en 1941, PEMEX crea el Departamento de Exploración. En 1946 descubre importantes yacimientos de petróleo y gas en la región de Reynosa, Tamaulipas. En noviembre de ese mismo año se inauguró la refinería "18 de marzo" de Azcapotzalco. El desarrollo de la infraestructura de esta importante empresa es de manera acelerada en sus primeros 12 años; en 1950, se construyen dos nuevas refinerías en Salamanca y Reynosa. En 1957, se concluyen las obras del oleoducto Tampico-Monterrey. Ese mismo año PEMEX emite 500 millones de pesos en bonos estabilizados con el propósito de desarrollar la industria.

El expresidente Adolfo López Mateos crea en 1965, el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) para fortalecer la integración vertical de la industria petrolera. Con el desarrollo tecnológico generado por el IMP y sus relaciones con otras empresas internacionales, en 1976 se inicia la explotación de depósitos submarinos en la Sonda de Campeche. El primer campo marino de esta zona, Chac, da pie a la conformación del complejo Cantarell con nuevos descubrimientos.

Con el propósito de fortalecer sus funciones en el contexto de mayores relaciones con el exterior, y establecer un marco organizacional eficiente para la realización de las actividades comerciales internacionales, PEMEX crea en 1989, la empresa filial Petróleos Mexicanos Internacional. En esa misma línea, el 15 de julio de 1992, se decreta una nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos con la que se crea un Órgano Corporativo y Organismos Subsidiarios: PEMEX Exploración y Producción (PEP), Pemex Refinación

(PXR), Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB) y Pemex Petroquímica (PPQ)<sup>4</sup>.

De este breve recuento histórico se desprende que la industria petrolera en México estuvo controlada durante 70 años —de 1938 a 2008— por una empresa estatal, PEMEX, dedicada a la exploración, extracción y transformación de hidrocarburos. En 2008 el Congreso de la Unión realizó la primera reforma energética reciente, dando lugar a los denominados Contratos Integrales de Servicios (PEMEX), y a la CNH.

### *Reforma energética reciente.*

En 2013, el Congreso de la Unión reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 20 de diciembre de 2013 el Ejecutivo promulga la reforma constitucional. El 21 de diciembre de 2013 se publica el decreto en el *Diario Oficial de la Federación*<sup>5</sup>.

El 30 de abril de 2014 el Ejecutivo Federal presenta nueve iniciativas de ley en materia energética. El Congreso de la Unión aprueba las reformas en periodo extraordinario.

El 11 de agosto de 2014 el Ejecutivo Federal promulga los decretos de reforma a la legislación secundaria. El 12 de agosto de 2014 el nuevo marco jurídico (nueve leyes nuevas y modificación a 12 existentes), entra en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

El 13 de agosto de 2014 se anuncia los resultados de la Ronda “0” y presentación de las áreas a licitar en la Ronda “1”. Comienza el proceso de consultas con la industria sobre las áreas de la Ronda “1”.

### *Decretos que reforman leyes y decretos que crean leyes.*

---

<sup>4</sup> Consulta en línea: (<http://www.industriapetroleramexicana.com/wp-content/uploads/2012/03/Historia-de-la-Industria-Petrolera-en-la-Republica-Mexicana.jpg>). Con información del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México y el Dr. Carlos Marichal.

<sup>5</sup> CNH, octubre de 2014. Lilia González. Escuela Libre de Derecho.

El 20 de diciembre de 2013 se publica el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”. Son 21 las leyes secundarias de la Reforma Energética.

El 11 de agosto de 2014, se promulgan (decretos que crean) las leyes de la Reforma Energética siguientes:

- Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (SHCP);
- Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (SHCP);
- Ley de la Industria Eléctrica (SENER);
- Ley de Energía Geotérmica (SENER);
- Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (SENER), y
- Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (SENER), y
- Ley de Hidrocarburos (SENER)

Adicionalmente se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes siguientes:

- Ley Federal de Derechos (SHCP);
- Ley de Coordinación Fiscal (SHCP);
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (SHCP);
- Ley General de Deuda Pública (SHCP);
- Ley de Aguas Nacionales (SENER);
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Ley de Inversión Extranjera (SENER);
- Ley Minera (SENER);
- Ley de Asociaciones Público Privadas (SENER);
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales;
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Mediante dictamen, se expide:

- Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (SENER);
- Ley de Petróleos Mexicanos (SENER), y
- Ley de la Comisión Federal de Electricidad (SENER)<sup>6</sup>

### *Ámbito de la reforma energética.*

En 2013, las reformas a la Constitución rompieron moldes, tabúes que parecían intocables, el de la no reelección y el del monopolio energético, las de telecomunicaciones, la educativa y, atemperando el esquema tradicional del federalismo, se planteó la creación de un Código Penal único.

La Ley de Hidrocarburos aprobada recientemente por el Congreso de la Unión, establece facultades precisas a la Procuraduría Agraria, para que en concordancia con las atribuciones que le confiere la Ley Agraria y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, defienda jurídicamente los derechos y el patrimonio de los sujetos de derecho agrario.

La Reforma Energética es muy importante para el desarrollo económico del país, el monto de las inversiones que se esperan es elevado. La CNH considera una inversión total estimada para la Ronda “1” y *farm-outs*<sup>7</sup> de 12.6 mil millones de dólares al año, es decir, 50.5 mil millones de dólares durante el periodo 2015-2018, como se observa en el cuadro 1. De ahí la gran expectativa que ha generado tanto en el ámbito nacional como internacional, el aprovechamiento de los hidrocarburos mexicanos.

---

<sup>6</sup> <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=08&day=11>.

<sup>7</sup> Son las ganancias potenciales o asignaciones a “terceros” de una parte o del total de la renta sobre el petróleo, gas natural o minerales obtenidos.



**Cuadro 1. Recursos prospectivos y reservas de la Ronda 1**

Tipo	Bloques número	Superficie (Km <sup>2</sup> )	Volúmen (mmbpce)	Inversión estimada a cuatro años (mmusd)	Inversión anual estimada (mmusd)
Exploración (Recursos prospectivos)	109	25,903	14,606	19,000	4,750
Extracción (Reservas 2P)	60	2,597	3,782	15,100	3,775
Pemex Farm-outs (2P)	14 (en 10 contratos)	612	1,557	16,400	4,100
Total	183	29,112	19,945	50,500	12,625

Fuente: CNH, 2014.

### *Marco constitucional y principios rectores de la Reforma Energética.*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza la soberanía nacional sobre el uso de los recursos energéticos y la rectoría del Estado en su aprovechamiento en los términos siguientes:

“Artículo 25. El Gobierno continuará a cargo de las áreas estratégicas. Mantendrá la propiedad y control de los organismos y de las nuevas Empresas Productivas del Estado. Establecerá las condiciones adecuadas para incluir al sector privado en el desarrollo económico nacional. Estará a cargo de la planeación energética, con principios de equidad social, productividad y sustentabilidad”.

“Artículo 27. Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los

hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos”.

“Artículo 28. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos”.

Con estas reformas se fortalecen la CNH y la CRE, transformándose constitucionalmente en órganos reguladores coordinados.

Derivado de este marco jurídico constitucional que privilegia la soberanía nacional sobre la propiedad de sus recursos y la rectoría del Estado en su aprovechamiento, se reafirman los principios de:

- Los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación;
- Fortalecimiento de los órganos reguladores;
- Libre concurrencia y competencia entre empresas del Estado y particulares en igualdad de condiciones, y
- Maximizar los ingresos del Estado y el desarrollo de largo plazo del país<sup>8</sup>.

### *Objetivos del nuevo modelo energético.*

La iniciativa que el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, sometió a la consideración del Congreso de la Unión se sustenta en el principio de la soberanía nacional sobre el aprovechamiento de los recursos naturales de la Nación, señalado en el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como el expresidente Lázaro Cárdenas dejó establecido, para desarrollar la industria petrolera bajo la rectoría del Estado. De la misma manera, se promueve el desarrollo de un sistema eléctrico nacional basado en principios técnicos, económicos, de equidad social y de sustentabilidad ambiental, bajo la conducción y regulación del Estado.

---

<sup>8</sup> González Lilia, CNH, octubre de 2014. Escuela Libre de Derecho.

Partiendo de esta base, los objetivos de la reciente reforma energética son los siguientes:

Al propiciar competencia y apertura plena en la oferta de bienes y servicios, mejorará la economía de las familias al bajar los costos de los recibos de la luz y el gas. Al tener gas más barato se podrán producir fertilizantes de mejor precio, lo que redundará en la producción de alimentos más baratos<sup>9</sup>.

Aumentar la inversión y los empleos. Se proyecta generar nuevos empleos en los próximos años. Con las nuevas empresas y menores tarifas, se esperan cerca de medio millón de empleos más en este sexenio, dos y medio millones más para 2025, en todo el país;

Reforzar a PEMEX y a la CFE: Se le dará mayor libertad a cada empresa en sus decisiones para que se modernicen y den mejores resultados. PEMEX y CFE seguirán siendo empresas 100% de los mexicanos y 100% públicas, y

Reforzar la rectoría del Estado como propietario del petróleo y gas, y como regulador de la industria petrolera. El Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS) será el encargado de la operación del sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento de gas natural.

### *Características de la reforma energética.*

De acuerdo con la SENER, las principales características del nuevo modelo energético derivado de las reformas constitucionales y de las leyes secundarias y sus reglamentos en la materia, son las siguientes:

Se fortalece la rectoría del Estado en la industria de hidrocarburos y eléctrica, a la vez que se eliminan barreras a la inversión. Se busca consolidar la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos y la rectoría del Estado en la industria energética, mediante el fortalecimiento de empresas estatales como PEMEX y la CFE, dotándolas de autonomía financiera, y dándoles la oportunidad de asociarse con otras compañías públicas y privadas mediante

---

<sup>9</sup> PEMEX; 2013. Citado por Sintropía. Instituto de Estrategias para Políticas Públicas, 2013.

contratos de exploración y producción, además, estableciendo opciones mediante licencia, producción compartida, utilidad compartida y servicios;

El establecimiento y fortalecimiento de nuevos actores institucionales como la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Medio Ambiente (relacionada con la SEMARNAT), CRE y el CENAGAS (operación del sistema nacional de ductos). El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo encargado de administrar y distribuir todos los ingresos petroleros de la Nación, con estricto apego al mandato de transparencia y acceso a la información pública;

Contempla un modelo de inversiones públicas y privadas en la exploración y extracción de hidrocarburos, estableciendo esquemas de permisos para transportación y distribución de productos (industria petrolera, *upstream* (exploración y producción), *midstream* (transporte, proceso y almacenamiento) y *downstream* (refinamiento, venta y distribución)<sup>10</sup>;

Da prioridad a las actividades del sector energético, a la vez que busca apuntalar a PEMEX como empresa del Estado mediante el establecimiento de una “ronda cero”;

Establece nuevos mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, y

Fomenta cadenas de proveeduría nacional y desarrollo industrial, en un marco de sustentabilidad y la protección del medio ambiente.

### *Reforma energética y núcleos agrarios.*

La legislación de la reforma energética autoriza la “ocupación temporal” de tierras para la extracción de hidrocarburos. Con base en al menos las áreas determinadas por la SENER y la CNH como Ronda Cero y Ronda Uno.

---

<sup>10</sup> Información general de la industria en el sitio de la *Petroleum Services Association of Canada* (PSAC).

Con el propósito de avanzar en la previsión de la atención a núcleos y sujetos agrarios, que pueden ser incluidos en los procesos de exploración y aprovechamientos considerados en las áreas de la Ronda Cero y la Ronda Uno, así como prever su posible impacto social y ambiental, se hizo un cruce geoestadístico de estas áreas en las que se encuentran:

- Núcleos agrarios (ejidos y comunidades);
- Pueblos indígenas, y
- Áreas naturales protegidas (federales y estatales).

### *Ronda Cero.*

Con base en datos de consultores privados, en esta etapa se considera una superficie de casi cuatro millones 800 mil hectáreas, distribuidas en 146 municipios de 10 estados: Campeche, Chiapas, Coahuila, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. Dentro de esta extensión se encuentran un total de 2,095 núcleos agrarios. Se estima que las áreas en Ronda Cero ocupan poco más de un millón 600 mil hectáreas de superficie ejidal o comunal<sup>11</sup>.

De manera resumida se presentan los datos para la Ronda Cero, que corresponde a la participación de PEMEX, en el cuadro siguiente:

---

<sup>11</sup> Consulta en línea: [www.cartocritica.com](http://www.cartocritica.com) (fecha de consulta 9 de noviembre de 2014).

**Cuadro 2. Ronda Cero. Estados, municipios y núcleos agrarios**

Estado	Municipios	Núcleos	Superficie total del núcleo ha	Superficie dentro de Ronda Cero ha	Porcentaje del núcleo agrario en Ronda Cero
Chiapas	10	47	55,922.58	32,148.96	57.49
Coahuila	9	20	73,610.26	12,590.03	17.10
Nuevo León	1	1	1,580.81	903.87	57.18
Oaxaca	2	5	18,143.11	7,091.55	39.09
Puebla	6	49	46,695.58	26,521.85	56.80
San Luis Potosí	2	41	30,020.65	19,665.21	65.51
Tabasco	18	483	590,255.51	510,286.90	86.45
Tamaulipas	14	160	223,665.34	95,217.67	42.57
Veracruz	84	1,287	1,178,356.26	906,305.97	76.91
Total (9)	146	2,095	2,218,250.10	1,610,732.01	72.61

Fuente: [www.cartocrítica.com](http://www.cartocrítica.com) (fecha de consulta 3 de noviembre de 2014).

### *Ronda Uno.*

La distribución terrestre de la Ronda Uno comprende un total de 72 municipios en siete entidades: Chiapas, Coahuila, Hidalgo, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, y 707 núcleos agrarios. Esta se extiende a lo largo de 1 millón 60 mil 928 hectáreas, principalmente en Veracruz, seguido de Coahuila y Puebla con poco más de 90 mil hectáreas en cada Estado. La Ronda Uno comprende un total de 707 ejidos y comunidades ocupando 441 mil 631 hectáreas de propiedad social, principalmente en Veracruz (317 mil hectáreas) y Coahuila (62 mil).

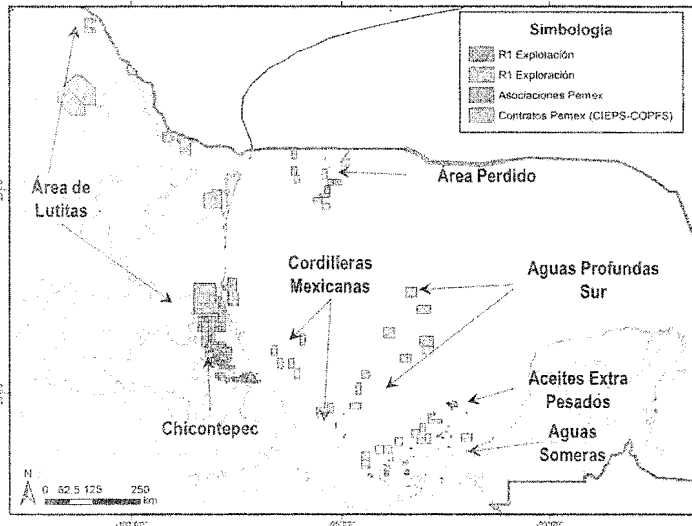
**Cuadro 3. Ronda Uno. Estados, municipios y núcleos agrarios**

Estado	Municipios	Núcleos	Superficie total del núcleo ha	Superficie dentro de Ronda Cero ha	Porcentaje del núcleo agrario en Ronda Cero
Chiapas	3	3	3,804.78	733.46	19.28
Coahuila	4	19	272,092.02	62,034.80	22.80
Hidalgo	3	32	31,476.73	17,089.53	54.29
Puebla	9	55	38,544.68	22,764.82	59.06
Tabasco	6	38	94,030.45	19,891.09	21.15
Tamaulipas	2	10	1,999.64	1,283.78	64.20
Veracruz	45	550	618,980.18	317,833.80	51.35
Total (7)	72	707	1,060,928.48	441,631.28	41.73

Fuente: www.cartocritica.com (3 de noviembre de 2014).

Aunque en ambas rondas se menciona al Estado de Campeche, no aparecen municipios ni núcleos agrarios de este Estado, porque su superficie se ubica en el mar, como puede observarse en el mapa siguiente.

**Mapa 1. Ubicación de los municipios que se consideran en la Ronda Uno**



Fuente: CNH, 2014.

## *Reforma energética y sujetos agrarios.*

### **Uso y ocupación superficial.**

La exploración y extracción de hidrocarburos son consideradas actividades 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 en los que existan depósitos de esos recursos.

Ante tal principio, y con el propósito de salvaguardar los derechos e intereses de las comunidades en las que se desarrollen proyectos del sector hidrocarburos, se deberán realizar las consultas correspondientes, en las cuales podrán participar las empresas productivas del Estado, subsidiarias y filiales, así como particulares, de acuerdo con la normatividad aplicable.

En comunidades y pueblos indígenas, tales consultas deben hacerse además de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes que lo han suscrito, como es el caso de México. Con estas consultas se sientan las bases jurídicas de acuerdos y convenios para lograr que proyectos importantes de infraestructura en el sector de hidrocarburos, se implementen con la certeza jurídica cumpliendo con las disposiciones nacionales e internacionales<sup>12</sup>.

El mecanismo general para definir los términos y las condiciones generales de la contraprestación que se deberá cubrir por la ocupación o afectación superficial, o en su caso, la indemnización respectiva, se establece en la legislación de hidrocarburos. Dicho mecanismo observa principios de legalidad, transparencia, y equidad entre las partes; así como procesos alternativos de mediación y de negociación, para la constitución de una figura de servidumbre legal de hidrocarburos cuando sea necesario.

El artículo 100 de la Ley de Hidrocarburos, establece que “la contraprestación, los términos y las condiciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar las actividades de exploración y extracción serán negociados y acordados

---

<sup>12</sup> Secretaría de Energía. 2014. Consulta en línea: [http://www.energia.gob.mx/web-Sener/leyes\\_Secundarias/9220.html](http://www.energia.gob.mx/web-Sener/leyes_Secundarias/9220.html). Fecha de consulta: 7 de noviembre de 2014.



entre los propietarios o titulares de dichos terrenos, bienes o derechos, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales, y los asignatarios o contratistas”. En el caso de propiedad privada, podrá convenirse la adquisición<sup>13</sup>.

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. Será aplicable según corresponda en los siguientes términos:

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, se calculará en función de la actividad habitual de dicha propiedad;

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

Los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación, por lo que en ningún caso se podrá pactar una contraprestación asociada a una parte de la producción de hidrocarburos del proyecto;

- El mecanismo plantea la negociación inicial de 180 días entre particulares y, cuando sea necesario, esquemas alternativos consistentes en un proceso de mediación o de constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos;
- Los asignatarios y contratistas deberán dar aviso a la Secretaría de Energía y a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, con el objeto de que las mismas generen las acciones necesarias de acompañamiento y protección de derechos a través de las figuras de los testigos sociales, modelos de contratos, asesoría y representación legal de la Procuraduría Agraria, y
- 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 la ley, el asignatario o contratista podrá solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, una mediación que

---

<sup>13</sup> Ramos, Ariel y Buckley Hunt: 2014. *Extracción y Exploración de Hidrocarburos. Seminario en Derecho de Energía*. Escuela Libre de Derecho. México, D.F., 18 de octubre de 2014.

versará sobre las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos, así como la contraprestación que corresponda<sup>14</sup>.

En la negociación inicial, 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. Si las partes han practicado avalúos, estos 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;
- En caso de que la diferencia entre los avalúos de los dos peritos sea inferior a 15%, la Secretaría tomará el promedio simple de los avalúos y el resultado servirá de base para formular la propuesta de contraprestación de la Secretaría, y
- En caso de que la diferencia entre los avalúos de los dos peritos sea superior a 15%, la Secretaría solicitará al Instituto o a un perito la práctica de un avalúo, cuyo resultado servirá de base para formular la propuesta de contraprestación de la referida Secretaría.

Para el caso en el que las partes no hayan practicado avalúos, la Secretaría solicitará al Instituto o a un perito aleatorio que practique avalúos que servirán de base para fijar la contraprestación.

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<sup>15</sup>.

Los avalúos deberán considerar, al menos, los aspectos siguientes:

- 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;

---

<sup>14</sup> *Ibidem.*

<sup>15</sup> *Ibidem.*

- 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;
- La afectación en la porción remanente de los inmuebles del cual forme parte la fracción por adquirir, usar o gozar;
- Los gastos complementarios no previstos en el valor comercial, para que los afectados sustituyan terrenos, bienes o derechos por adquirir cuando sea necesaria la emigración de los afectados, y

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.

Los titulares de terrenos, bienes o derechos tendrán derecho a que la contraprestación cubra, según sea 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;
- La renta por concepto de ocupación, servidumbre o uso de la tierra;
- 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;
- El porcentaje no podrá ser menor al cero punto cinco, ni mayor al tres por ciento en el caso del Gas Natural No Asociado;
- En los demás casos, no podrá ser menor al 0.5% ni mayor al 2%, en ambos casos en beneficio de la totalidad de los propietarios o titulares de derechos de que se trate; La Legislación prevé mecanismos alternativos en caso de que no se alcancen acuerdos en la etapa de negociación inicial:

- Contempla un proceso de mediación a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, quien escuchará a las partes y sugerirá la forma o modalidad de adquisición, uso, goce o afectación que concilie sus intereses y pretensiones, según las características del proyecto, y buscará que las partes alcancen una solución aceptable y voluntaria, procurando mejorar su comunicación y futura relación, y
- Establece la figura de “Servidumbre Legal de Hidrocarburos”, la cual podrá ser decretada por la vía judicial o administrativa<sup>16</sup>.

**Cuadro 4. Tipos de contratos previstos**

Tipo de contrato	Modalidades de contraprestación	Contraprestaciones a favor del Estado Mexicano	Contraprestaciones a favor del contratista
De utilidad compartida	Un porcentaje de la utilidad	La cuota contractual para la fase exploratoria; Las regalías determinadas, y Una contraprestación que se determinará por la aplicación de un porcentaje a la utilidad operativa.	La recuperación de los costos, y El remanente de la utilidad operativa después de cubrir la contraprestación a favor del Estado.
Licencias	La transmisión onerosa de hidrocarburos, una vez extraídos del subsuelo	Un bono a la firma; La cuota contractual para la fase exploratoria; Las regalías, determinadas por la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, y La que se determine en los contratos considerando la aplicación de una tasa al valor contractual de los hidrocarburos	La transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez extraídos del subsuelo, siempre que se encuentre al corriente en el cumplimiento de las obligaciones señaladas a favor del Estado
De servicios	La totalidad de la producción contractual es para el Estado		Serán en efectivo, se establecerán en cada contrato los estándares o usos de la industria y se pagarán por el Fondo Mexicano del Petróleo

Fuente: Secretaría de Energía. 2014.

<sup>16</sup> *Ibidem.*

En la regulación de los contratos en los que se involucren los núcleos y sujetos agrarios, participan instituciones públicas federales y organismos creados para atender al sector, como la Comisión Nacional de Hidrocarburos, que entre otras tendrá las funciones siguientes:

- Recopilación de información geológica operativa;
- Evaluar y proponer áreas para licitar;
- Proceso de licitación y suscripción de contratos, y
- Administración de asignaciones y contratos<sup>17</sup>.

De manera expresa, las leyes de la Industria Eléctrica en su Artículo 75, y la de Hidrocarburos en su Artículo 102, así como sus reglamentos respectivos establecen funciones específicas a la Procuraduría Agraria y a la SEDATU, en relación con la atención de núcleos y sujetos agrarios ubicados en las superficies sujetas a exploración y aprovechamiento de recursos energéticos.

A manera de conclusión

Con base en los Artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede concluir que la Reforma Energética se sustenta en principios de soberanía nacional sobre los recursos al definir que:

La Nación mexicana es y seguirá siendo la dueña de los hidrocarburos y de todos los recursos del subsuelo del territorio nacional, y

El Estado mexicano ejerce y seguirá ejerciendo la rectoría sobre la exploración, extracción, industrialización y comercialización de los hidrocarburos y de los recursos del sistema de energía eléctrica de la Nación.

Como empresas del Estado, PEMEX y CFE son de todos los mexicanos, y tienen como mandato prioritario incrementar la renta petrolera y eficientar el uso de la energía, mediante el aprovechamiento sustentable de los recursos.

La Reforma Energética es una reforma estructural que establece las bases jurídicas para operar el sector energético con mayor efectividad y eficiencia, atraer la inversión de particulares, tanto nacional como de otros países, así como las tecnologías de punta que posibi-

---

<sup>17</sup> Comisión Nacional de Hidrocarburos, 2014.

liten la realización de aprovechamientos sustentables de los recursos energéticos, en beneficio de la Nación mexicana<sup>18</sup>.

Para analizar con mayor profundidad el impacto de la reforma energética en los núcleos y sujetos agrarios, es necesario disponer de mayor información oficial de parte de la Secretaría de Energía. Pero también de la forma como se desarrollen las relaciones entre las empresas participantes y los núcleos agrarios específicos, por lo que es necesario estar atentos a esos procesos.

La Ronda Uno incluye una superficie considerable en el mar, especialmente en las costas de los estados de Campeche, Tabasco y Veracruz, por lo que su impacto en núcleos agrarios específicos, se ve poco probable.

Por otro lado, los vínculos entre las empresas y los núcleos agrarios parecen requerir de tiempos para acuerdos a su interior y, en su caso, llegar a los convenios y contratos específicos para la ocupación provisional de la superficie. También pueden darse casos que requieran de la mediación institucional, cuando no se den los arreglos necesarios al interior de los núcleos agrarios.

Las leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica establecen a la Procuraduría Agraria en los Artículos 102 y 75, respectivamente, atribución para intervenir a favor de los núcleos y sujetos agrarios, sin embargo, es importante reafirmar que este organismo tiene en todo momento la facultad y la obligación de participar en los procesos que requieran de la representación y defensa de los derechos de los núcleos y sujetos agrarios, de acuerdo con las atribuciones que le marca el Artículo 27 Constitucional, la Ley Agraria y su Reglamento Interior.

### *Fuentes de información.*

Carrillo Ortega, Rubén. 2014. *Política energética visión y génesis de la reforma constitucional. Seminario* “Derecho de la energía, reforma energética”. Escuela Libre de Derecho, octubre de 2014.

Ley de Hidrocarburos, 2014.

Ley de la Industria Eléctrica, 2014.

*Marco Legal Agrario 2014. Ley Agraria.* Editorial Sista. México. pp. 79-80.

---

<sup>18</sup> Camarillo Ortega, Rubén, 2014, *op. cit.*

- Ramos, Ariel y Buckley Hunt: 2014. *Extracción y exploración de hidrocarburos*. “Seminario en Derecho de Energía”. Escuela Libre de Derecho. México, 18 de octubre de 2014.
- Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, 2014.
- Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, 2014.
- Reportes presentados ante la SEC: Formatos 20-F para Petrochina Corp, Royal Dutch/Shell, Petrobras, Total, BP, Eni, Statoil y Ecopetrol; Formatos 10-K para ExxonMobil, Chevron, Conoco Phillips y Formato 40-F para Encana.
- Secretaría de Energía. [http://www.energia.gob.mx/webSener/leyes\\_Secundarias/9220.html](http://www.energia.gob.mx/webSener/leyes_Secundarias/9220.html).
- Sintropía. 2013. *La seguridad energética como eje rector de la reforma*. Instituto de Estrategias para Políticas Públicas, A. C., México.
- Páginas web
- CartoCrítica. Investigación, Mapas y Drones para la Sociedad Civil, [www.cartocritica.com](http://www.cartocritica.com)
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Consulta en línea: [www.juridicas.unam](http://www.juridicas.unam).
- Mariel Lezama, Francisco. *Historia de la Exploración Petrolera en México*. Consulta en línea: <http://www.ref.pemex.com/octanaje/23explo.htm>.
- Petroleum Services Association of Canada* (PSAC), [www.psac.ca](http://www.psac.ca).
- Secretaría de Energía, [www.energia.gob.mx/webSener/leyes\\_Secundarias/9220.html](http://www.energia.gob.mx/webSener/leyes_Secundarias/9220.html).
- Sintropía. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, [iepp.org.mx](http://iepp.org.mx).
- [www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/reformas/IEF20122013.pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/reformas/IEF20122013.pdf)
- [www.industriapetroleramexicana.com/wp-content/uploads/2012/03/Historia-de-la-Industria-Petrolera-en-la-Republica-Mexicana.jpg](http://www.industriapetroleramexicana.com/wp-content/uploads/2012/03/Historia-de-la-Industria-Petrolera-en-la-Republica-Mexicana.jpg). Con información del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México y el Dr. Carlos Marichal.
- [www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=08&day=11](http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=08&day=11)



## X. Ing. Virginia Pineda Becerril FIFONAFE

*Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal*

*Ingeniera Geológica de la Universidad Nacional Autónoma de México; Licenciada en Administración de la Universidad Autónoma de Metropolitana; Maestra en Administración de Negocios por la Universidad de Negocios ISEC; ha ocupado diversos cargos en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, actualmente se desempeña como Subdirectora de Fondos Comunes y Desarrollo, en dicho Fideicomiso.*

### LA SEGURIDAD EN LAS CONTRAPRESTACIONES

En el marco de la Reforma Energética se expiden 9 leyes secundarias el 11 de agosto de 2014, entre ellas, la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica, mismas que establecen que son de interés social y utilidad pública, por lo que procederá la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación superficial necesarias para la realización de sus actividades.

En ese contexto, ambas leyes establecen disposiciones sobre las contraprestaciones, los términos y condiciones para el uso, goce, ocupación o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar las actividades correspondientes a cada industria.

Estas contraprestaciones pueden ser depositadas en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, si así lo acuerdan las partes.

#### *¿Qué es el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal?*

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, FIFONAFE es un Fideicomiso Público del Poder Ejecutivo Federal sectorizado en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Realiza funciones sociales y de legalidad, previstas en el artículo 27 constitucional, respecto a que las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Su objetivo es dar certeza jurídica y social a las beneficiarias de las expropiaciones y los núcleos agrarios, al realizar los programas



y planes de fomento ejidal, administrar los fondos comunes ejidales y comunales, ejercer las acciones de reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados cuando no se cumpla con la causa de utilidad pública.

### *Ordenamientos legales que regulan la actuación del FIFONAFE.*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*Ley Agraria.*

*Ley de Hidrocarburos.*

*Ley de la Industria Eléctrica.*

### *Facultades del Fideicomiso.*

El Fideicomiso tiene mandatos de ley establecidos en los artículos 94 y 97 de la Ley Agraria; así como los previstos actualmente en los artículos 102 de la Ley de Hidrocarburos y 75 de la Ley de la Industria Eléctrica, siendo los siguientes:

- Vigilar y gestionar el pago de las indemnizaciones a los núcleos agrarios, producto de expropiaciones de sus predios.
- Captar y administrar fondos comunes de los núcleos agrarios, producto de expropiaciones.
- Captar y administrar el pago de las contraprestaciones por el uso, goce o afectación de predios, bienes o derechos ejidales o comunales necesarios para realizar actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, y de la industria eléctrica.
- Supervisar el cumplimiento de la causa de utilidad pública en expropiaciones de tierras ejidales y comunales.
- Reclamar la reversión de los predios expropiados, cuando se destinen a un fin distinto al señalado en el decreto o no se haya cumplido con la causa de utilidad pública.
- Comercializar los bienes incorporados a su patrimonio, producto de reversiones realizadas.
- Promover actividades de fomento ejidal en los núcleos agrarios.

### *Experiencia del FIFONAFE.*

La experiencia que tiene en la captación y administración de fondos comunes de ejidos y comunidades es de 56 años. Los recursos que administra principalmente corresponden a pago de indemnizaciones por expropiación de tierras de núcleos agrarios.

Se han publicado 9,414 decretos expropiatorios afectando 1'102,486-45-44.65 hectáreas de ejidos y comunidades con un valor indemnizatorio de \$9,418'089,715.74, que gracias a las gestiones que realiza con las beneficiarias de las expropiaciones se ha logrado que se paguen a los núcleos agrarios 9,173 decretos, gracias a esta actividad el FIFONAFE es reconocido por los ejidos y comunidades de México.

### *Administración y transparencia en el manejo de los fondos comunes.*

Es importante destacar la fortaleza que tiene FIFONAFE en la administración y transparencia en el manejo de los fondos comunes, brevemente se describe su procedimiento.

### *Pago de indemnización.*

Como se desprende del artículo 94 de la Ley Agraria, las indemnizaciones pueden pagarse de manera directa a los núcleos agrarios por las promoventes o a través de depósito en el FIFONAFE para que éste a su vez, las entregue a los ejidos y comunidades afectadas.

### *Depósito en FIFONAFE.*

Cuando las promoventes de expropiación optan por realizar el pago a través de depósito en el FIFONAFE, al depositante se entrega:

- Ficha de depósito al fondo común, la cual le permite acreditar ante el ejido o autoridad competente que pagó la indemnización o contraprestación y la “Constancia de Descargo”, documento indispensable para la ejecución del decreto expropiatorio por parte de la SEDATU.
- Al ejido o comunidad beneficiada se le entrega una copia de la ficha de depósito, haciéndole de su conocimiento que están disponibles los recursos y los requisitos para hacerle la entrega de los mismos.

*De la inversión de los recursos.*

Una vez realizado el depósito, se invierte en diversos instrumentos, los intereses generados por las inversiones se suman al saldo del ejido o comunidad, es decir, su dinero no está estático mientras está depositado en el fondo común.

*El control que se lleva como parte de la administración de los recursos, consiste en:*

Cada ejido o comunidad cuentahabiente tiene una sola cuenta en la que se refleja su saldo, y ésta a su vez, tiene varias subcuentas por origen de los fondos comunes y por ejidatario afectado, en las cuales se reflejan los movimientos de depósitos y retiros que el ejido o ejidatarios han tenido a lo largo de su historia en el FIFONAFE.

*Asesoría para integrar el expediente de retiro de fondos comunes.*

Personal del FIFONAFE puede asistir a las asambleas de ejidatarios brindando apoyo y asesoría a los órganos de representación durante el evento y en el levantamiento de la documentación, el trámite de retiro dura 10 días hábiles.

El servicio que presta el FIFONAFE tanto a los ejidos como a las promoventes de las expropiaciones es gratuito.

*Documentación de la entrega de recursos.*

El soporte documental de los movimientos de depósitos y retiros de fondos comunes de los ejidos y comunidades se encuentra en el archivo histórico del FIFONAFE.

Este control otorga transparencia y permite atender cualquier petición sobre la aplicación de los recursos por parte de la beneficiaria de la expropiación, ejidos o comunidades, o cualquier autoridad competente.

Bajo este mecanismo, desde 1976, a la fecha se han entregado fondos comunes por la cantidad de \$ 4,051,749,925.06, a favor de 8,915 ejidos o comunidades de todo México.

### *Certeza jurídica para el depositante.*

Un servicio adicional que se logra al hacer el pago indemnizatorio a través del FIFONAFE es la certeza jurídica tanto para la promovente o como para el ejido o comunidad, ya que con la ficha de depósito al fondo común del ejido, la promovente de la expropiación acredita que realizó el pago indemnizatorio, por lo que en caso de que se presente alguna controversia ante autoridad judicial, el FIFONAFE responde, asimismo, el ejido sabe que FIFONAFE entregará los recursos en estricto apego a la Ley Agraria.

El FIFONAFE en el contexto de la reforma energética.

Las Leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica, establecen que las industrias de hidrocarburos y de electricidad son de interés social y utilidad pública, por lo que procederá la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación superficial necesarias y, en ciertos casos, la adquisición de terrenos necesarios para la realización de sus actividades.

De acuerdo a las distintas formas o modalidades de uso, goce o afectación que se pacte, los titulares de los terrenos, bienes o derechos tendrán derechos a que la contraprestación cubra, según sea 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.

La renta por concepto de ocupación, servidumbre o uso de la tierra.

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 Fomento Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; sin embargo, no podrá pactarse una contraprestación asociada a una parte de la producción de hidrocarburos.

Es de advertir, sin embargo, que el pago de la contraprestación solo se realizará al FIFONAFE si así lo acuerdan las partes, y solo además en caso de que el pago no pueda entregarse directamente al ejidatario o comunero que tenga reconocidos derechos de manera individual, o

cuando no pueda entregarse directamente al ejido o comunidad para que sea distribuida entre todos sus integrantes.

¿Por qué pagar a través del FIFONAFE la contraprestación por el uso, goce, o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos?

Las fortalezas que distinguen al FIFONAFE de cualquier otro fideicomiso para que los inversionistas le depositen las contraprestaciones establecidas en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de la Industria Eléctrica se citan a continuación mismas que son traducidas en certeza tanto para los inversionistas como para los ejidos y comunidades:

- Es un Fideicomiso Público del Poder Ejecutivo Federal sectorizado en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, que brinda certeza jurídica a las promoventes de expropiación y a los ejidos.
- Coadyuvar con la SEDATU y entidades sectorizadas a la Secretaría como la Procuraduría Agraria, en el proceso de negociación entre los inversionistas de la industria energética y los núcleos agrarios.
- Ofrece asesoría gratuita a los inversionistas para realizar el pago de la contraprestación en FIFONAFE e incluso puede asistir a las asambleas para promover la captación de las contraprestaciones por estas actividades.
- Los depósitos generan intereses a favor del ejido o comunidad, mismos que pueden ser utilizados por los inversionistas como un elemento más en la negociación con el ejido, esto sin que se consideren a cuenta de la contraprestación.
- Los inversionistas pueden realizar depósitos por concepto de pago anticipado por la contraprestación, y en caso, de que por alguna causa se cancele el contrato con el núcleo agrario se le podrá regresar el depósito.
- Experiencia y transparencia en la administración de recursos económicos de ejidos y comunidades por más de 55 años, y evitar un doble pago.
- Confidencialidad de los recursos que se entregan a los ejidos, (información pública el depósito, información reservada y confidencial: solicitud y entrega de recursos a los ejidos beneficiados).

Para atender posibles reclamos futuros por la entrega de recursos a ejidos, la documentación soporte se conserva en el archivo histórico del FIFONAFE.

Los inversionistas con la ficha de depósito al fondo común acreditan que pagaron la contraprestación correspondiente ante las autoridades judiciales, siendo responsable por la entrega de recursos el FIFONAFE.





## XI. Lic. Maribel Concepción Méndez de Lara. Tribunal Superior Agrario

*Licenciada por la Universidad Autónoma de Zacatecas; desempeñó el cargo de Secretaria de Estudio y Cuenta en el Tribunal Unitario Agrario del Distrito 17 Consejera Especial del Cuerpo Consultivo Agrario, Coordinadora gen. de Delegaciones de la P.A., Directora general del Fisonafe, Jefa de la Unidad de Asuntos Jur. de la entonces SRA; de 2012 a la fecha se desempeña como Magistrada Numeraria del Tribunal Superior Agrario.*

### EL RÉGIMEN JURÍDICO AGRARIO Y SU RELACIÓN CON LA REFORMA ENERGÉTICA. MERCADO E INVERSIONES EN TIERRA

#### *Un cambio de paradigma en el Sistema Jurídico Mexicano.*

De 2008 a la fecha, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* ha sufrido varias modificaciones: está surgiendo un nuevo sistema jurídico, el cual a partir de las reformas constitucionales llevadas a cabo, se va construyendo mediante su aplicación en casos concretos. Algunas de las reformas constitucionales más relevantes son las siguientes:

El 8 de junio de 2008, se registra un cambio en la Constitución que establece un Nuevo Sistema Penal al pasar de un sistema inquisitorio al acusatorio y oral, sujeto a los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación previstos en el Artículo 20 constitucional.

El 6 de junio de 2011, se presentan modificaciones en la Constitución, relativas al juicio de amparo; se incorpora el interés legítimo, tanto colectivo como individual; se incluye la omisión de las autoridades como acto reclamado en el juicio de amparo; así como el amparo adhesivo, entre otros.

El 10 de junio de 2011 se registra una reforma de gran trascendencia para nuestro país: la de los Derechos Humanos, la cual otorga rango constitucional a los Derechos Humanos contenidos en los Tra-



tados Internacionales de los que el Estado mexicano es parte; se incorpora la noción de persona, se favorece la interpretación armónica de los Derechos Humanos contenidos en la Constitución y los Tratados Internacionales, atendiendo al principio pro-persona.

El 20 de diciembre de 2013, se aprueba la Reforma Energética, que es la que hoy nos ocupa. Entre los cambios experimentados se encuentra la participación de las empresas privadas en la exploración y explotación de hidrocarburos, a través de diferentes contratos de utilidad o producción compartida.

El 7 de febrero de 2014, se presentan las reformas a la Constitución en materia de acceso a la información, con la consolidación de un Sistema Nacional de Transparencia. El IFAI se transforma en un órgano autónomo, ampliándose sus facultades y los sujetos obligados. Se experimentan cambios en materia de transparencia en los distintos órdenes de gobierno y en los poderes públicos.

El 10 de febrero de 2014, se aprueba la Reforma Político-Electoral, la cual genera profundas transformaciones: se permite la reelección legislativa, después de que estuvo prohibida en México durante 81 años (1933-2014). Con esta reforma se permite la reelección de diputados federales, senadores, diputados locales y presidentes municipales.

Se registra la Reforma Fiscal.

Se aprueba la Reforma Laboral, la cual flexibiliza las relaciones de trabajo.

Se presenta la Reforma Educativa, que promueve la profesionalización de los maestros como medio para mejorar la calidad de la educación en el país.

Además se están discutiendo otras reformas, como la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción, como elemento generador de confianza entre los ciudadanos.

En el centro de estas reformas se encuentra el respeto a los Derechos Humanos, que se expresa en las distintas leyes. El vínculo entre los Derechos Humanos y la Reforma Energética se refleja en el Artículo 1º de la Constitución, el cual establece que todas las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos, siendo estos universales, interdependientes e indivisibles y progresivos.

La universalidad implica la no discriminación y la igualdad, reconocer el contexto y la situación de cada uno de los actores. La interdependencia es el vínculo y la relación que existe entre todos los Derechos Humanos, por ejemplo, el derecho al agua no se puede ver desligado del derecho a un medio ambiente sano a fin de que el aprovechamiento de los recursos naturales se realice de manera sustentable, creando condiciones apropiadas para su utilización por parte de generaciones futuras. Los Derechos Humanos son indivisibles, no pueden ser jerarquizados ni aislados; todos son aplicables y cuando entran en colisión dos o más derechos, se deben aplicar mecanismos de ponderación de los mismos, de interpretación de las normas, con el fin de lograr que su aplicación sea justa. Los Derechos Humanos representan progreso, no regresión respecto a los derechos logrados.

Este cambio de paradigma obliga a estudiar el Derecho y su aplicación con instrumentos no sólo nacionales sino también internacionales. Este nuevo paradigma en el sistema jurídico contribuye a impulsar mayor inversión privada y la libre competencia donde los derechos de propiedad son fundamentales debido a que muchos de los grandes proyectos de infraestructura, energía e hidrocarburos se realizan en la tierra.

En este rubro es necesario mencionar la envergadura que tiene la propiedad ejidal y comunal en nuestro país: es propiedad de 31,628 núcleos agrarios, que representan el 51% del territorio nacional, es decir, más de 100 millones de hectáreas. Por lo tanto, el crecimiento de las ciudades, la construcción de infraestructura y los proyectos de desarrollo económico recaen en gran medida en tierras de propiedad ejidal y comunal, sujetas a la jurisdicción federal. Como parte de la aplicación la Ley de Hidrocarburos, la Secretaría de Energía ha publicado información sobre proyectos que pronto se encontrarán en proceso de licitación. Se calcula una superficie en la ronda cero de 1-600-000 hectáreas de superficie ejidal y comunal de 1899 núcleos agrarios, principalmente en los estados de Tabasco y Veracruz. En la ronda uno se encuentran involucrados 671 ejidos y comunidades con 441,000 hectáreas, ubicados principalmente en Coahuila, Puebla y Veracruz.

La Secretaría de Energía ha expresado que las licitaciones que involucren tierra ejidal iniciarán dicho proceso en fechas próximas, las cuales se irán concretando conforme a los tiempos establecidos, es

decir, durante los meses de septiembre, octubre y noviembre se generarán las primeras constituciones de servidumbres legales para la implementación de los contratos de utilidad y/o producción compartida.

### *Mercado de tierras e inversiones en el Marco de Derecho Internacional.*

En relación con el mercado de tierras e inversiones sobre tierras, el marco de Derecho Internacional en materia de derechos humanos, resulta útil para analizar el estándar nacional con el propósito de observar si éste se ajusta al internacional.

Los mecanismos de protección internacional que inciden principalmente en derechos de propiedad, están conformados de la siguiente manera:

- Directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Éste es un instrumento reciente de la ONU, que fuera aprobado por la FAO en 2012.
- No obstante que no se trate de un Tratado Internacional, y que fuera identificado como un instrumento de derecho internacional blando, es considerado como un instrumento referencial.
- Con respecto a la población indígena, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en lo relacionado con sus tierras y territorios, así como su aprovechamiento.
- La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Jurisprudencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, principalmente en beneficio de la población indígena.

Las directrices mundiales de tenencia de la tierra contienen 7 apartados:

Postulados preliminares.

Asuntos generales.

Reconocimiento jurídico y asignación de los derechos y los deberes de los Estados para con los derechos de propiedad.

La transferencia y otros cambios en los derechos y deberes de la tenencia. En este rubro hay dos grandes apartados: Mercados de Tierras e Inversiones en Tierras.

Administración de la tenencia.

Respuesta al cambio climático.

Mecanismos de seguimiento de estas directrices.

En las directrices mundiales de tenencia de la tierra se señala de qué forma puede incidir la gobernanza responsable y la certeza jurídica en los derechos de propiedad en el desarrollo y la competitividad de un país. Si existe una gobernanza responsable, ésta se encarga de promover el desarrollo social y el crecimiento económico sostenible del país; contribuye a erradicar la pobreza y la inseguridad alimentaria; alienta la inversión responsable y equitativa; hay seguridad en la vivienda y se coadyuva al desarrollo rural. Cuando los derechos de propiedad y las transacciones sobre éstos no son claros, se observa una gobernanza débil en la tenencia de la tierra, lo cual afecta a la estabilidad social y, desde luego, a la utilización sostenible del medio ambiente, a las inversiones, impactando de forma negativa en el crecimiento económico.

Estas directrices señalan que es necesario fomentar mercados justos y transparentes, haciendo hincapié en pagar contra-prestaciones a los titulares de derechos a valor comercial, garantizando información disponible para todas las partes.

También se propone la participación de las partes involucradas en igualdad de condiciones; que los países cuenten con políticas, leyes, sistemas y órganos reguladores que transparenten los mercados e impidan prácticas contrarias a la competencia; que se simplifiquen los procedimientos para las transacciones de tenencia de la tierra, contribuyendo así a que haya mercados justos y equitativos, a reducir los tiempos y, sobre todo, que los servicios lleguen a los lugares más recónditos de las poblaciones involucradas; difundir información de las transacciones y los valores del mercado para acabar con la asimetría de la información, ya que, por lo general, el titular de los derechos desconoce el valor presente y futuro de su tierra, lo mismo que del uso de suelo, lo que le impide disponer de elementos para la negociación; contar con registros viables; proteger los derechos legítimos de los cónyuges y los familiares; respetar las normas de ética por parte de

todos los involucrados, los abogados, las instituciones, los inversionistas, y proteger especialmente a los productores de pequeña escala.

Las directrices mencionadas abren otro apartado en el tema de las inversiones, que establece reglas parecidas a las de mercado de tierras. Es importante señalar algunas de ellas:

Todas las inversiones que incidan en los derechos de propiedad para ejecutarse deben fortalecer los objetivos sociales, económicos y del medio ambiente.

Apoyar la inversión de los productores o tenedores de derechos de pequeña escala; evitar que sean excluidos de las negociaciones, fomentando su compactación y asociación.

Proteger el medio ambiente de cualquier tipo de daño.

Buscar la asociación con los titulares.

Definir la escala, el alcance y la naturaleza de las transacciones. Cuando éstas son a gran escala, dar tratamiento especial a la concentración de superficies, respetando siempre los derechos de los tenedores de la tierra. Las transacciones a gran escala pueden generar concentración de tierras y, en un futuro, mayor desigualdad. Cuando se presenten grandes inversiones y éstas impacten en la población indígena, es conveniente consultarla.

Como parte del estándar o norma internacional, deben practicarse estudios previos sobre el impacto que puedan causar las grandes inversiones extranjeras en los derechos de la tierra; la seguridad alimentaria; los medios de vida y el medio ambiente. Es fundamental que haya seguridad tanto alimentaria como en la tenencia de la tierra en los países que son receptores de las mismas.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT.

El Convenio 169 de OIT, protege los derechos de las poblaciones indígenas y tribales. De acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda realizado en 2010 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la población total de la nación era de 112,336,538 habitantes, de los cuales 11,132,562 pertenecen a un grupos de población indígena, que representan el 9.91% de la población total de México a la fecha del censo.

La identificación de pertenencia a una comunidad de carácter indígena recae, en primer término, en los pueblos y en las personas

que la integran, acto que se conoce como auto identificación y auto adscripción, respectivamente. En ese sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el significado de conciencia indígena, y señala que: "... la apreciación de si existe o no una autoadscripción indígena en un caso concreto debe descansar en una consideración completa del caso, basada en constancias y actuaciones..."<sup>1</sup>, Indica, asimismo, que una persona es indígena si se auto adscribe y reconoce como tal, asumiendo como propios los rasgos sociales y las pautas culturales que caracterizan a los integrantes de determinado pueblo indígena.

El Convenio 169 de la OIT, en sus artículos 13 a 19 regula el capítulo de Tierras.

El artículo 13, establece que se debe respetar la relación de los pueblos indígenas con las tierras y el territorio; éste último comprende la totalidad del hábitat: la tierra, los recursos naturales, sus valores, tanto culturales como religiosos. Además de considerar que la relación que se da con la tierra es de naturaleza colectiva.

El artículo 14, trata del reconocimiento de su derecho de propiedad y le concede a la posesión tradicional el equivalente a un título. Establece también que los Estados deben contar con un procedimiento de reivindicación de tierras para los pueblos y comunidades indígenas, en caso de que éstos hayan sido despojados de las mismas.

El Artículo 15, determina el derecho de los pueblos a la utilización, administración y conservación de sus recursos naturales. Cuando los recursos naturales son propiedad de la nación y se encuentra en el subsuelo, los pueblos indígenas tienen derecho a la consulta y siempre que sea posible participar de los beneficios y recibir indemnización por causa de daños en lo que se relacione con la ocupación de tierras indígenas para el desarrollo de proyectos.

El artículo 16 señala como regla general que los pueblos no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan. Además que para que

---

<sup>1</sup> Tesis 1ª. CCXIV/2009: PERSONAS INDÍGENAS. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 2º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. AUTOADSCRIPCIÓN. Novena Época. Registro: 165718, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX, Diciembre de 2009.*

un proyecto de utilidad pública se pueda desarrollar en tierras ocupadas por población indígena, es necesario, en primer lugar, que ésta otorgue su consentimiento, y, cuando sea necesaria su reubicación, brindarles tierras de la misma calidad. En caso de que soliciten indemnización económica, ésta debe corresponder en su totalidad a lo que previamente tenían, y compensarles todos los daños.

En materia de tenencia de las tierras, el Artículo 17, se refiere a la trasmisión de los derechos sobre las mismas, de acuerdo con sus costumbres.

El artículo 18, establece sanciones para aquella persona que trate de obtener provecho de las costumbres de los pueblos indígenas e intente arrogarse la propiedad o la posesión de sus tierras.

El artículo 19, habla de un principio de igualdad de trato a los pueblos indígenas, en los programas agrarios, garantizando la asignación de tierras adicionales cuando estas sean insuficientes y en el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que poseen.

### **Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos y Cultura Indígena.**

La Declaración aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) en la 107ª sesión plenaria celebrada el 13 de septiembre de 2007, comienza por afirmar la igualdad de los pueblos indígenas frente a los diversos sectores de la sociedad y reconoce su derecho a considerarse diferentes. Se entiende que dicha igualdad se refiere a los derechos que les son reconocidos por el Estado, y que lo que los hace distintos son precisamente sus usos y costumbres.

Así mismo, admite la necesidad urgente de respetar y promover los derechos intrínsecos, de los pueblos indígenas, —que derivan de su forma de gobierno y de su estructura económica, social y cultural especialmente, de los derechos a sus tierras y recursos—, haciendo énfasis en que derivado del proceso de colonización, cuyo principal efecto fue el de despojarlos de sus tierras, trajo consigo la imposibilidad de un desarrollo acorde con sus usos y costumbres.

Señala en su artículo 8, la obligación de todo Estado de establecer mecanismos eficaces para prevenir y resarcir todo acto que tenga por objeto o consecuencia el desposeimiento de sus tierras y recursos. Y

que en caso de traslado, deberá existir el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, garantizando una indemnización justa y equitativa con opción de regreso cuando esto sea factible. Incluso, como una opción a la indemnización, se señala la posibilidad de que les sean entregadas otras tierras de igual calidad, extensión y condición jurídica que les permita su subsistencia, cuando se esté ante una causa de interés social.

En los casos en los se vean privados de sus tierras y recursos sin libre consentimiento el Estado deberá procurar mecanismos eficaces cuya finalidad sea la reparación de dichas violaciones, entre los cuales se incluye la restitución de sus bienes. Es importante subrayar que la declaración en comento describe los usos y costumbres de los pueblos indígenas, incluyendo las tierras que han poseído desde tiempos inmemoriales, mismos que se encuentran vinculadas estrechamente con sus costumbres y su religión. Ello nos conduce a afirmar que dentro de la restitución planteada se halla la tenencia de la tierra.

Prevé dentro de su articulado la consulta que habrá de realizarse a los pueblos indígenas por parte del Estado cuando se trate de implementar políticas públicas que tengan que ver directamente con su forma de vida y de organización. Por ejemplo, los casos de materia laboral, y aquellos que se derivan de la tierra donde realizan su vida cotidiana, máxime si dichas políticas afectan su territorio.

De igual trascendencia resulta el artículo 25, puesto que en este numeral se reconoce la importancia de que los pueblos indígenas mantengan y fortalezcan la relación de carácter espiritual que sostienen con las tierras que tradicionalmente han poseído, ocupado, utilizado o adquirido. Por este motivo, se establece como obligación para el Estado la de asegurar el reconocimiento y la protección jurídica de esas tierras, que incluye el respeto a sus usos y costumbres.

Así mismo, el Estado debe llevar a cabo programas de asistencia cuya finalidad sea conservar y proteger el territorio y los recursos de los pueblos indígenas.



## Criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido criterios para casos en que se hayan ocupado tierras de población indígena que conforman comunidades de hecho pero carecen de documentos que acrediten su propiedad mediante resolución presidencial. La Corte Interamericana ha reconocido que la posesión tradicional de sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio.

El sistema jurídico mexicano prevé que las comunidades que carezcan de un título acudan a los Tribunales Agrarios para solicitar y demandar su reconocimiento como comunidad. Para ello es posible recurrir tanto a la legislación nacional como a la internacional. Particularmente, el pronunciamiento de la Corte Interamericana en diversas jurisprudencias, ha sido en el sentido de que la posesión tradicional debe tener reconocimiento oficial de propiedad y, en México, existen procedimientos para su obtención. Estos criterios relevantes son:

La posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes a título de pleno dominio que otorga el Estado (Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awastzingani *vs.* Nicaragua, y Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya *vs.* Paraguay).

La posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro (mismos casos que el anterior).

El Estado debe delimitar, demarcar y otorgar título colectivo de las tierras a los miembros de las comunidades indígenas (Caso Comunidad Indígena Yakye Axa *vs.* Paraguay, y Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam).

## *Mercado de tierras e inversiones en el Marco del Derecho Nacional.*

El tercer apartado se refiere a la norma interna con respecto a las ocupaciones y el mercado de tierras en nuestro país, especialmente en ejidos y comunidades.

Dentro del marco jurídico nacional, el artículo 27, fracción VII del texto constitucional, reconoce la personalidad jurídica de los nú-

cleos de población ejidal y comunal, protegiendo su propiedad sobre la tierra para fines de asentamientos humanos y para actividades productivas. Señala que la ley protegerá la integridad de las tierras de las comunidades indígenas. Al respecto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo segundo, reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, lo mismo que sus derechos, entre los que destaca el derecho a sus tierras. De igual manera, establece una serie de obligaciones con respecto al actuar de las autoridades, cuando se trate de asuntos en los que se vea involucrada la población indígena.

El marco jurídico en materia de derechos de propiedad ejidal y comunal esta complementado por Ley Agraria y sus reglamentos y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; en el tema que nos ocupa la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica, y precedentes del Poder Judicial Federal y de los Tribunales Agrarios, entre otros.

### Ley Agraria.

La Ley Agraria define cuáles son las tierras ejidales: aquéllas que están sujetas al régimen ejidal porque fueron dotadas o porque fueron aporradadas a la constitución de un nuevo ejido conforme a la nueva Ley Agraria<sup>2</sup>. De acuerdo con el artículo 44 de la Ley Agraria, estas tierras se dividen o se pueden delimitar como de uso común, tierras parceladas y asentamiento humano. Lo anterior resulta relevante a fin de que se respeten sus derechos. A partir del año 1992, el Artículo 45 de dicha Ley establece que las tierras ejidales pueden ser objeto de todo tipo de contrato que implique su aprovechamiento por parte de terceros, siempre que lo permita la Ley, hasta por un plazo de 30 años prorrogables. Por su parte, la Asamblea Ejidal está facultada para otorgar en garantía el usufructo de las tierras; el Artículo 46 de la Ley Agraria establece que ningún ejidatario puede ser titular de más del 5% de los derechos parcelarios, el artículo 50 fija la posibilidad de asociación para el mejor aprovechamiento de las tierras ejidales, y los Artículos 75 y 100 de la Ley Agraria se refieren a la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles.

---

<sup>2</sup> Artículo 9 de la Ley Agraria

El marco legal agrario actual contempla una serie de actos jurídicos para la transmisión de los derechos agrarios, tanto en lo colectivo como en lo individual. La figura jurídica que hay al interior de los ejidos es la venta de los derechos parcelarios, misma que está regulada por el Artículo 80 de la Ley Agraria, la cual establece la enajenación de los derechos parcelarios únicamente en beneficio de ejidatarios y vecindados del mismo núcleo ejidal, es decir, éste es un mercado interno dentro de los núcleos agrarios.

Un mercado de tierras al exterior, sin que implique la transmisión de los derechos de propiedad y sólo el uso y usufructo, se da conforme al Artículo 45 de la Ley Agraria, que prevé la firma de convenios para ceder el aprovechamiento de tierras. Si éstas son de uso común, debe ser aprobado por la Asamblea de conformidad con el artículo 23 fracción V de la Ley Agraria con formalidades identificada como de mayoría simple si es un derecho parcelario, lo debe aprobar el ejidatario.

Existe también un mercado externo para la venta de tierras, siempre y cuando los ejidatarios hayan adoptado el dominio pleno sobre sus parcelas. Para llevarlo a cabo se requiere que la mayoría de las tierras hayan sido delimitadas y destinadas conforme al artículo 56 de la Ley Agraria y la aprobación de la asamblea de mayoría calificada, con la presencia de un fedatario público y un representante de la Procuraduría Agraria. Asimismo; para lograr la asociación en inversiones, la Ley Agraria regula el procedimiento para la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles y, particularmente, contiene el título sexto para las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales. Adicionalmente a las figuras que son facultad de la asamblea, subsiste el acto de imperio del Estado: la expropiación de bienes ejidales y comunales por causa de utilidad pública.

Los ejidos tienen sus tierras parceladas, el asentamiento humano y el uso común. A este respecto, el Registro Agrario Nacional informa que las tierras parceladas representan el 29% de las certificadas donde se encuentra la asignación individual, generalmente, donde están las tierras de cultivo. Las tierras de asentamiento humano sólo representan el 1% de la superficie regularizada, y las de uso común, donde se hallan por lo general los bosques, el agostadero, representan la mayoría: el 70% de la tierra ejidal certificada (63 millones de hectáreas). Este dato es relevante porque cualquier acción que impli-

que su aprovechamiento por parte de terceros, o bien su aportación a sociedades mercantiles, significa que la decisión deberá ser tomada por la Asamblea de acuerdo con las formalidades previstas; es decir, se requerirán decisiones colectivas.

### **Ley de Hidrocarburos y Ley de la Industria Eléctrica.**

La Ley de Hidrocarburos establece que la industria de Hidrocarburos es de utilidad pública, por lo que procederá la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación superficial que sea necesaria para las actividades de la industria.

La Ley de Hidrocarburos introduce la figura de la constitución de servidumbre legal, con el objeto de que en acuerdo entre asignatarios y contratistas con los títulos de propiedad acuerden la figura legal, forma y términos para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar la exploración o extracción de hidrocarburos.

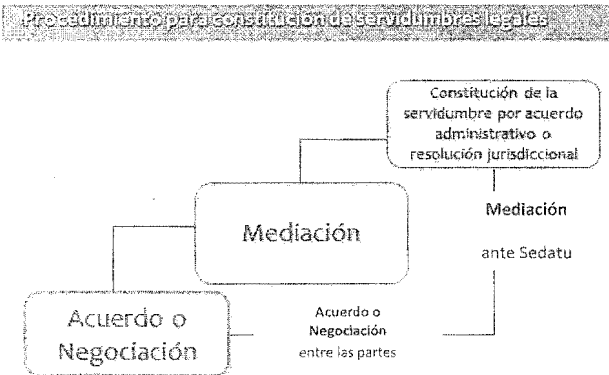
La servidumbre legal de hidrocarburos comprende el derecho de tránsito de personas; el de transporte, conducción y almacenamiento de materiales para la construcción, vehículos, maquinaria y bienes de todo tipo. Construcción, instalación o mantenimiento de la infraestructura o realización de obras y trabajos necesarios para el adecuado desarrollo y vigilancia de las actividades amparadas por virtud de un contrato o asignación para la exploración o explotación de hidrocarburos, que de acuerdo al artículo 4 de la ley de la materia comprende petróleo, gas natural, condensados, líquidos del gas natural e hidratos de metano.. En otras actividades de la industria, se podrán ocupar distintas figuras jurídicas, como se ha venido haciendo durante años. Por ejemplo; los derechos de vía del petróleo.

También se podrán constituir servidumbres legales para la transmisión y distribución de energía, así como la construcción de plantas de generación de energía eléctrica.

Si se trata de hidrocarburos, la figura jurídica de servidumbre legal está regulada en los Artículos 100-117 de la Ley de Hidrocarburos, que contiene un apartado vinculado al impacto social (Artículos 118-121). En el caso de la Ley de la Industria Eléctrica, la regulan los Artículos 71-89, y el impacto social y el desarrollo sustentable, los Artículos 117-120.

Si bien hay similitud en las reglas y procedimientos para la constitución de estas servidumbres, existe una diferencia relevante entre lo que establece la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica: ésta consiste en el pago de las contraprestaciones. La de Hidrocarburos establece que tratándose de extracción comercial de hidrocarburos habrá participación de ingresos para los titulares de derechos sobre los ingresos, que no será menor a 0.5% ni mayor a 3% en el caso del gas natural no asociado; no menor a 0.5% ni mayor a 2% cuando se trate de otros productos; es decir, en la industria eléctrica no tienen participación sobre ingresos quienes son titulares de la tenencia de la tierra.

La constitución de servidumbres legales, puede darse en una, dos o tres etapas, según el avance en la negociación. La primera consiste en un acuerdo o negociación entre el asignatario o contratista y el titular de los derechos de propiedad, si éste no se logra, se recurre a la mediación ante la Sedatu o bien a la constitución de la servidumbre por acuerdo administrativo o resolución jurisdiccional. Si se trata de población indígena, se sigue el mismo procedimiento. Adicionalmente, se incluye la consulta y el consentimiento previo, libre e informado.



La etapa de negociación la integran las siguientes 7 fases:

- Negociación.
- Definir figura para el uso, goce o afectación.
- Fijar el monto de la contra Prestación.
- Establecer las modalidades de pago.

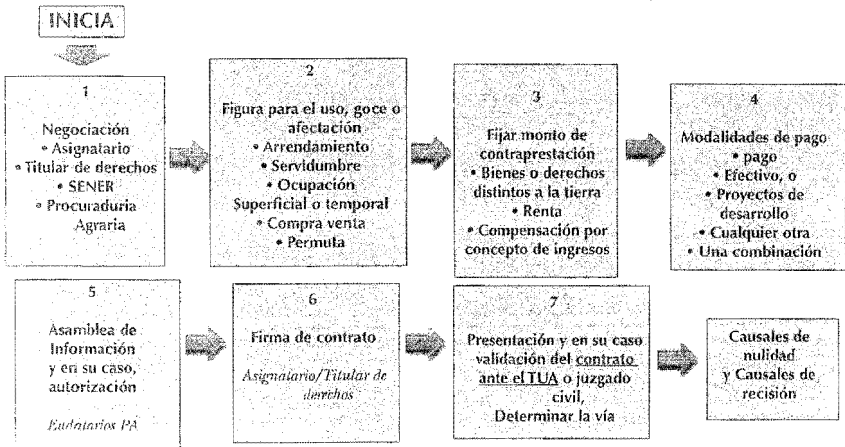
- Asamblea de información y, en su caso, de aprobación.
- Firma del contrato.

Presentación y, en su caso, validación del contrato ante el Tribunal Unitario Agrario, si se trata de bienes ejidales y comunales. Si se trata de tierras sujetas al derecho común, la validación correspondiente será ante el Juzgado Civil Federal.

### *Atribuciones de los Tribunales Agrarios para la validación de contratos de servidumbres legales*

#### 3. Marco de derecho interno

##### Leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica Procedimiento constitución de servidumbres legales



\* Fuente: Elaboración propia con fundamento en la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Industria del Servicio Eléctrico.

Los Tribunales Unitarios Agrarios sustentan su competencia, entre otros, en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el cual en su fracción XIV establece que serán competentes de los demás asuntos que determinen las leyes; así la Ley de Hidrocarburos en su artículo 105 y la Ley de la Industria Eléctrica en su artículo 78, establece que el acuerdo alcanzado entre las partes será validado ante un juez de distrito en materia civil o el Tribunal Unitario Agrario competente, entendiendo que esta competencia se surtirá cuando en la

servidumbre legal se ubique en tierras ejidales o comunales. Con ello podemos concluir que el Tribunal Superior Agrario, no será competente para validar los contratos citados, salvo que se ejerza la facultad de atracción, conforme el procedimiento previsto en el artículo 10 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Los elementos fundamentales para la validación del contrato y su calificación legal, son los siguientes:

**Objeto.** Definir si las tierras requeridas son de uso común o son parcelas, y quién es su titular de la propiedad y de los derechos de uso y usufructo.

La voluntad de las partes, el asignatario o contratista y el titular de los derechos<sup>3</sup>. Para los ejidos y comunidades, de acuerdo con la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica, la voluntad deberá expresarse en una Asamblea de mayoría calificada, en la que participen la Procuraduría Agraria y el Fedatario Público, que autorice la ocupación de las tierras sujetas al régimen ejidal o comunal, inscribiéndose en el Registro Agrario Nacional; además cuando se trate de tierras parceladas, es necesario contar con el acuerdo del titular de los derechos parcelarios. Destacar que la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica, establecieron un requisito mayor al de la Ley Agraria, para otorgar el usufructo de tierras ejidales a terceros, en el artículo 23 de la Ley Agraria se establece que la asamblea es de mayoría simple, mientras que las Leyes citadas de mayoría calificada, ante ello prevalecen las leyes especiales, lo que dará mayor legitimación al proceso de constitución de servidumbre legal, que requerirá un amplio trabajo de sensibilización e información a fin de lograr el quorum legal para la instalación y la toma de acuerdos.

**Obligaciones de ambas partes:** Constituir la servidumbre legal por la temporalidad acordada, cumpliendo cada una de las partes las obligaciones determinadas, inscribiendo el contrato en el Registro Agrario Nacional.

**Obligaciones del asignatario o contratista:** Pagar la contraprestación en todas las modalidades acordadas y conforme el procedimiento y avalúos previstos en la ley. Concluida la servidumbre realizar el desmantelamiento.

---

<sup>3</sup> Artículo 102, fracciones II y III de la Ley de Hidrocarburos

Obligaciones del ejido o comunidad y en su caso de los titulares de derechos parcelarios: Otorgar el uso y disfrute de las tierras comprometidas en la servidumbre, reconociendo los derechos que comprende.

Mantener actualizado el censo de sujetos de derechos que integran el núcleo agrario debidamente inscrito en el RAN, a fin de tener asambleas legalmente instaladas.

Distribuir de forma equitativa y conforme lo determine la asamblea la contraprestación que reciba, acordando que este será un asunto interno del núcleo agrario y en su caso del titular de los derechos parcelarios.

Un tema relevante para el acuerdo entre las partes, será determinar si la tierra que se ocupa para la servidumbre legal, podrá cambiar o no de régimen ejidal a propiedad privada, durante la vigencia de la misma, manteniendo la servidumbre.

“La figura de la ocupación debe quedar definida”<sup>4</sup>. La Ley establece de manera enunciativa, el arrendamiento, la servidumbre voluntaria, la ocupación superficial, la temporal y en su caso, la compra-venta.

“La contraprestación”<sup>5</sup> la cual debe comprender:

Los bienes distintos a la tierra a valor comercial.

La previsión de daños y perjuicios que se podrían sufrir con motivo del proyecto a desarrollar.

El monto de la renta a valor comercial, por concepto de ocupación, servidumbre o uso de la tierra; y

Sólo en el caso de extracción comercial de hidrocarburos, el porcentaje de ingresos que no podrá ser menor al 0.5% ni mayor al 3% en gas natural no asociado y en los demás casos no podrá ser menor al 0.5% ni mayor al 2%.

El monto de las contraprestaciones estará sustentado en los avales que elaborará el Instituto o los valuadores autorizados, para lo cual deberán considerar de forma expresa lo establecido en el artículo

---

<sup>4</sup> Artículo 101, fracción V, Ley de Hidrocarburos

<sup>5</sup> Artículo 101, fracción VI Ley de Hidrocarburos



104 de la Ley de Hidrocarburos, es decir la plusvalía que se generará en la zona de influencia por la ejecución del proyecto; la idoneidad de los terrenos para el proyecto, lo cual se reflejará en el valor comercial a determinar; la tierra que se ocupará; los gastos complementarios no previstos en el valor comercial cuando sea necesaria la reubicación de los afectados; el pago de daños y perjuicios en dos vertientes, la primera bienes distintos a la tierra y la segunda calculada en función de la actividad habitual de dicha propiedad.

V. El contrato debe contener las modalidades de pago:

- en efectivo,
- con proyectos de desarrollo,
- una combinación de ambas, o
- cualquier otra forma que sea legal.

En el pago de contraprestaciones, estimo que se presentarán menos conflictos futuros si se paga en efectivo. El pago con proyectos de desarrollo puede generar confusión en los ejidos y comunidades; en ocasiones consideran que éstos son servicios públicos que debe realizar el Estado. La forma de pago la deben acordar las partes con base en las modalidades previstas para tal fin.

El contrato, requiere precisar a quién se le paga la contraprestación por bienes distintos a la tierra, daños y por ocupación, si es de uso común, al ejido; si son derechos parcelarios, a los ejidatarios. En el caso de los hidrocarburos, invariablemente el porcentaje de ingresos ya mencionado se debe pagar al núcleo agrario. Todo ello, en forma directa, en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o en un Fideicomiso que se determine.

Protección del medio ambiente, los convenios deben incluir acciones de prevención y reparación de daños. Por este motivo debe haber estudios de impacto ambiental.

“En relación con la temporalidad del contrato”<sup>6</sup>, la Ley Agraria en su artículo 45 establece que los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros pueden tener una temporalidad de hasta por 30 años, prorrogables. Sin embargo, en el caso concreto, desde mi

---

<sup>6</sup> Ley Agraria. Artículo 45; Ley de Hidrocarburos, artículo 109, primer párrafo.

punto de vista, habrá que analizar la temporalidad de las servidumbres legales, conforme a la Ley de Hidrocarburos que establece que la temporalidad del contrato para ocupar las tierras debe ser acorde con la duración que tenga el proyecto asignado por las instituciones del sector energético. Es importante vincular el tiempo de duración del proyecto con el de las tierras y la legislación aplicable.

Causales de rescisión del contrato. Incorporar las causales de rescisión del contrato, previstas en el artículo 115, numeral II de la Ley de Hidrocarburos y las penalidades para el asignatario o contratista:

Las obras o trabajos por desarrollar no se inicien dentro de los plazos establecidos en el Contrato para la Exploración y Extracción o Asignación o en las autorizaciones de las autoridades.

El terreno sea destinado a un uso distinto a aquel que justificó la servidumbre legal.

Se declare nulo o cancele la asignación o contrato.

Se actualice algún supuesto que establezcan otras disposiciones o las cláusulas del contrato.

En el contrato se debe prever el desmantelamiento, tanto como los mecanismos financieros para cuando concluya la obra y se lleve a cabo la entrega de las tierras a los núcleos agrarios o a los titulares de los derechos.

Mecanismos de solución de las controversias<sup>7</sup> contractuales que puedan surgir y las instituciones a las que les compete su resolución. Estos contratos serán materia de los Tribunales Federales; el artículo 109 de la Ley de Hidrocarburos establece que las servidumbres legales se regirán 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.

En la aplicación de casos concretos, va a ser necesaria la concurrencia de la Ley Agraria, la Ley de Hidrocarburos, el Código Civil Federal, aplicado por virtud de la Ley de Hidrocarburos, como también en forma supletoria según lo establece el Artículo 2 de la Ley Agraria.

---

<sup>7</sup> Artículo 101, fracción VIII y artículo 109 párrafo segundo Ley de Hidrocarburos.

Los contratos no deben contener cláusulas de confidencialidad sobre los términos, montos y condiciones de la contraprestación que penalice a las partes su divulgación; tampoco dice que se puede pactar como contraprestación la parte asociada a la producción de hidrocarburos del proyecto. Si incluyen este contenido no podrán ser calificados de legales.

Los anexos que debe llevar el contrato para la constitución de la servidumbre legal, de manera enunciativa, son los siguientes:

El proyecto a desarrollar, su duración, impacto social e impacto económico y en su caso el contrato suscrito por el asignatario o contratista.

La notificación a la SEDATU del inicio de la negociación.

Los planos de la superficie a ocupar, conforme a las normas técnicas expedidas por el Registro Agrario Nacional.

La acreditación de la personalidad de las partes.

La acreditación de los derechos de propiedad de la tierra, esto es la carpeta básica del ejido o comunidad; los documentos derivados del ejercicio del derecho previsto en el artículo 56 de la Ley Agraria y cuando se involucren derechos parcelarios los certificados correspondientes.

Convocatoria, en su caso acta de no verificativo y acta de elección de los órganos de representación y vigilancia del ejido y /o comunidad.

Convocatoria, en su caso acta de no verificativo y acta de asamblea de formalidades especiales, que autoriza la constitución de las servidumbres legales en los términos acordados y a sus representantes a suscribir el contrato para tal efecto.

Los tabuladores emitidos por el Instituto Nacional de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales con los que se inició la negociación.

Avalúos de cada una de las contraprestaciones, emitidos por el Instituto o los valuadores acreditados.

En caso de explotación comercial de Hidrocarburos, la metodología con la cual se calculará el monto correspondiente a los ejidos y comunidades por ingresos, según lo dispuesto en el artículo 101, fracción VI, inciso c.

En su caso, el estudio de impacto social lo requiere la ley cuando se afectan grandes zonas que puedan impactar el desarrollo comunitario.

Cuando se trate de población indígena, es necesario desarrollar la consulta previa, libre e informada, acorde con lo dispuesto por el artículo 120 de la Ley de Hidrocarburos. La consulta formará parte del contrato, como anexo.

En caso de que participen testigos sociales y firmen el convenio con dicho carácter. La designación que hizo la Secretaría de Energía.

En el contexto de validar los convenios y tomando en consideración lo expresado por la Secretaría de Energía (entidad responsable de liberar con opinión de la SEDATU el modelo de contrato), sería importante recabar la opinión sobre el modelo del contrato para servidumbres legales de todos los actores institucionales involucrados en el proceso de ocupación, a fin de prevenir en lo posible futuros conflictos en el campo.

Si se analiza la estadística de controversias sometidas a la jurisdicción de los Tribunales Agrarios, un número considerable de éstas se refieren a la nulidad de contratos a causa de enajenación de derechos parcelarios; de ventas de parcelas con dominio pleno, o de contratos que implican el usufructo de tierras ejidales por parte de terceros; en muchos casos, estos contratos tienen elementos de nulidad de fondo, por ejemplo, que la contraprestación no se pagó a un valor justo y comercial. También se puede declarar la nulidad relativa por cuestiones de forma.

### *Código de ética de los Tribunales Agrarios.*

La participación de la iniciativa privada en la exploración y explotación de hidrocarburos, demanda de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía; el artículo 92 de la Ley de Hidrocarburos establece que los servidores públicos de la Secretaría de Energía y la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, se sujetarán a un código de conducta que para tal efecto emitan, que será público y en el que se establecerán como mínimo: i) reglas para la audiencia; ii) reglas para

participar en cuentas académicas o de difusión y la prohibición de aceptar obsequios y otras consideraciones de valor.

En el caso de los Tribunales Agrarios, los servidores públicos estamos sujetos, por disposición del Pleno del Tribunal Superior Agrario, al Código de Ética el cual es fundamental para la impartición de justicia pronta y expedita a que los obliga el Artículo 27 constitucional y para lograr la aplicación a los principios de imparcialidad, independencia, gratuidad y completitud que forman parte del derecho humano de acceso efectivo a la justicia consagrado en el artículo 17 constitucional.

Los principios judiciales que deben aplicarse en la siguiente validación de convenios así como en todos los casos, son siete:

**Independencia.** La acción no debe responder a intereses políticos, señalamientos o sugerencias de otros poderes.

**Imparcialidad.** Se debe resolver conforme al expediente, sin favorecer a alguna de las partes.

**Objetividad** conforme a lo que se tenga a la vista; a las constancias procesales, **Profesionalismo:** no celebrar reuniones privadas con abogados litigantes en situaciones fuera de las actuaciones judiciales y si se les otorga en audiencia con la presencia de testigos o con la presencia de ambas partes.

**Cortesía judicial.** Obliga a dar buen trato tanto al personal de la institución como al que acude a los Tribunales Agrarios, como son los abogados, peritos, testigos, partes, actor, demandado.

**Secreto profesional:** no adelantar los posibles sentidos de las resoluciones.

**Transparencia judicial:** hacer público lo que deba ser público, pero en correlación con el respeto a la protección de los datos personales.

### *Conclusiones.*

En lo general, el sistema jurídico mexicano es acorde, con los estándares internacionales en materia de mercados e inversiones. Se puede observar que la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica ponen énfasis en distintos tipos de contraprestaciones a cubrir a los titulares de derechos de propiedad, siendo estas a valor

comercial en la renta y en los bienes distintos a las tierras; por daños y perjuicios y sólo en materia de explotación comercial de hidrocarburos, un porcentaje de los ingresos.

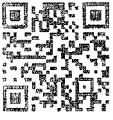
Si se tratase de ejidos y comunidades con población indígena, en ambas leyes la consulta se encuentra regulada, aunque se requiere desarrollar el procedimiento apropiado para su ejecución. El Reglamento de la Ley de Hidrocarburos contiene un procedimiento de consulta. Ésta consulta debe estar sujeta a los principios de racionalidad y proporcionalidad, manteniendo el equilibrio entre el interés del particular y del Estado. La consulta debe garantizar que los pueblos tengan información para tomar la mejor decisión.

La fijación del monto de la contraprestación por ocupación de la tierra y posibles daños ambientales constituye uno de los temas más relevantes y sensibles para evitar futuras controversias en las que se pudiera demandar nulidad de contratos.

En la impartición de la justicia agraria cobra relevancia el análisis económico del derecho, ya que las resoluciones pueden contribuir a crear incentivos o desalentar el mercado y la inversión en ejidos y comunidades.

El desafío de hoy consiste en que los tratos sean equitativos y justos, se cumplan en tiempo y forma, y haya conformidad de las partes; se requiere generar confianza, ser un país más competitivo por la certidumbre jurídica en sus derechos de propiedad y en la seguridad en las relaciones económicas entre inversionistas nacionales y extranjeros y los titulares de los derechos de propiedad ejidales y comunales.





## XII. Mtra. Odilisa Gutiérrez Mendoza. Tribunal Superior Agrario

*Licenciada en Derecho por la Universidad de Guadalajara, con Maestría en Derecho Público por la Universidad Panamericana; de 2008 a 2014, fungió como Magistrada de Tribunal Unitario Agrario en los Distritos 11 y 15; de 2014 a la fecha, Magistrada Numeraria del Tribunal Superior Agrario. (de septiembre a noviembre de 2014 fungió como Magistrada Presidenta Interina del propio TSA).*

### REFORMA ENERGÉTICA Y SU IMPACTO EN LA SUPERFICIE SOCIAL

Como todos ustedes saben y creo que ha sido reiterado en este Foro, el Diario Oficial de la Federación publicó el 11 de agosto de 2014, el decreto que expide la Ley de Hidrocarburos, lo cual me parece un punto sumamente importante el que regule que los yacimientos transfronterizos que se encuentren dentro de la jurisdicción Nacional, los que tienen continuidad física fuera de ella y viceversa conforme a los Tratados Internacionales de los que México es parte, con ello nos está regulando el tratamiento de la zona fronteriza con Estados Unidos de Norte América.

Esta ley contiene el capítulo de uso y ocupación superficial, en el que se están regulando las condiciones para la exploración y extracción de hidrocarburos sobre el uso, goce o afectación de los bienes; dice la ley que ello será negociado con los titulares de los terrenos de las superficies, sabemos por supuesto que si estamos hablando de pequeños propietarios nosotros no tenemos injerencia, pero sí en lo referente a sujetos agrarios.

Como sujetos agrarios se encuentran los ejidatarios, comuneros, posesionarios y avecindados. Hay que recordar que la superficie social para efectos de la Ley de Hidrocarburos nos compete en lo que es la tierra parcelada y la tierra de uso común, también en comunidades indígenas esta ley prevé que se deben de respetar los usos y costum-



bres, los lugares sagrados, y se debe de hacer la consulta previa como más adelante señalaremos conforme a la propia ley.

La negociación que se hace para efecto del uso de estas tierras, debe de contener el escrito en donde el asignatario o contratista manifieste el interés de disponer de sus tierras y debe de acompañar los tabuladores sobre su valor que al efecto realice INDAABIN; estos tabuladores son los mínimos permitidos para iniciar la negociación, es decir que INDAABIN nos da el valor y a partir de ahí hacia arriba podemos empezar la negociación, nunca puede ser abajo de este rango; necesariamente debe de ser a través de una asamblea de formalidades especiales, ya que la Ley de Hidrocarburos no hace la diferencia sobre parcela o sobre uso común y dice en su artículo 102 que cuando estén involucrados terrenos, bienes o derechos sujetos al régimen previsto en la Ley Agraria, además de la disposición de dicha Ley y las contenidas en el presente capítulo se observará lo siguiente: “Fracción II: La autorización para el uso, goce o afectación y demás actos en disposición permitidos, deberán sujetarse invariablemente y sin perjuicio a las formalidades previstas en los artículos 24 y 28 (que hablan de cómo se va a convocar la asamblea y en qué lugares deben de fijarse las convocatorias) 30 y 31 de la Ley Agraria para los actos señalados, en atención del séptimo al catorceavo del artículo 23 de dicho ordenamiento (asamblea de formalidades especiales)” es decir, la ley no hace la diferencia sobre una superficie parcelada o uso común; la lógica me dice que debe de ser de tratamiento diferente pero la ley me dice que son iguales y donde la ley no distingue, no me es dable distinguir, lo cual hace complicada la negociación.

Si estamos considerando que es una asamblea de formalidades especiales conforme al artículo 102 fracción II de la Ley de Hidrocarburos, estamos refiriéndonos que debe de haber necesariamente un notario público, un representante de la procuraduría agraria, un quorum legal de tres cuartas partes de los integrantes del núcleo en una primera asamblea o de la mitad más uno en una segunda asamblea, debe de haber la asistencia personal de los ejidatarios y no a través de apoderados.

Durante el procedimiento de la negociación, puede solicitarse la asesoría de la procuraduría agraria si así lo desean, a me parece que este es un punto muy importante porque desde luego esta dependen-

cia, constitucionalmente es el ombudsman y por tanto defensor de los derechos de los ejidatarios, considero muy afortunada esta parte, frente a la ley que también está contemplando acorde a la Constitución que exista esta asesoría opcional.

Otra de las obligaciones que señala la legislación en comento, es especificar y describir el proyecto a desarrollar, disipar dudas de manera que se entiendan claramente los alcances del proyecto, deberán mencionar también los beneficios y consecuencias por la posible afectación, esto es muy interesante pues la SEDATU tiene la responsabilidad de estar vigilando que efectivamente se cumplan con los puntos que establece la ley en la elaboración de los convenios, siendo estos candados indiscutiblemente en beneficio de los sujetos agrarios.

La Secretaría de Energía, podrá prever la participación de los testigos sociales, sin embargo no sólo está restringido a que la Secretaría lo pida, sino que también se considera una facultad del sujeto agrario, el solicitar la participación de los testigos; el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos en su artículo 69 y 70 establece que habrá testigos cuando lo soliciten las partes, cuando haya vulnerabilidad, es decir la asistencia de los testigos puede ser a petición de parte o de manera obligatoria cuando haya vulnerabilidad y condición de riesgo en el área en donde se va a llevar a cabo el proyecto.

Los testigos, pueden ser persona física o moral, el requisito es que sean imparciales, por lo tanto, si tienen parentesco hasta el cuarto grado con una de las partes, tienen interés en el proyecto, si tienen conflicto de intereses por ser la empresa socia que está apoyando a los que son contratistas, no pueden fungir como tal. La ley prevé la objeción de testigos.

La función de los testigos, es observar que la negociación se apege a la ley y tienen la obligación de informar cada tres meses a la Secretaría de Energía y a la SEDATU sobre el avance de la negociación, pero además, si ellos advierten que hay una violación a los derechos de las partes, tienen el deber de avisar con un máximo de 48 horas a la misma Secretaría la situación que están considerando violatoria.

Los asignatarios o contratistas deben notificar a la Secretaría de Energía y a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el inicio de la negociación, porque como ya se ha dicho, existe la po-

sibilidad de nombrar testigos, pero además, porque son parte importante en el desarrollo de la elaboración de los convenios.

La modalidad de uso del proyecto debe de ser acorde al mismo, y la contraprestación debe de ser proporcional a la actividad a desarrollar, es decir, si se va a realizar una perforación será un tipo de contrato, si es para paso de ductos será de otro tipo, si es para instalar mobiliario, instalación de plataformas, etc., es decir la variedad es mucha, sin embargo la superficie que se va a negociar debe de ser acorde al proyecto y a la temporalidad, y esto va a tener un impacto directo en la contraprestación que va a recibir el ejidatario o el ejido.

La disposición de la tierra podrá ser a través de arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, temporal, dice la ley de hidrocarburos que puede ser también a través de la compraventa, sin embargo sabemos que en materia agraria la compraventa no es válida, pues las empresas contratistas no pueden ser sujetos agrarios, y la ley está acotada conforme al artículo 80 de la Ley Agraria, este precepto relativo a la compraventa es sólo para la propiedad privada, permuta y cualquier otro acto que no contravenga la ley; hay que recordar que la Ley Agraria establece la posibilidad de celebrar convenios con empresas terceras según disposición expresa en su artículo 45, de ahí que estos contratos no pueden ser mayores a 30 años, los cuales pueden ser prorrogables, es importante mencionar que la ley específica prevalece sobre la general.

Por su parte en el artículo 67 de la ley reglamentaria de la de hidrocarburos, se establece que la Secretaría de Energía está obligada a pedir una opinión a la SEDATU para la elaboración de los contratos de uso, goce o afectación, con la finalidad de que no existan duda de los términos y alcances en que van a ser celebrados.

Tenemos también que los titulares del terreno, tendrán derecho al pago de bienes distintos a la tierra así como la previsión de daños y perjuicios que puedan sufrir por motivo del proyecto; al efecto el Poder Judicial Federal ya nos ha definido qué son bienes distintos a la tierra, considerando como tales: la casa habitación, huertos, corrales etc.; todas aquellas cosas distintas de lo que es la tierra en sí, y también tenemos la definición de daños, siendo esto el menoscabo sufrido, y perjuicio es lo que se deja de percibir por el daño sufrido, es decir es una consecuencia del daño.

Aquí la importancia es que en ambos casos, el pago de la renta y el pago de bienes distintos a la tierra, así como la previsión de daños y perjuicios es a valor comercial, este es un dato importante porque reitero, es a valor comercial que surge con una base fijada por INDA-ABIN y de ahí hacia arriba es la negociación, los tabuladores sobre la tierra y accesorios los fijará INDAABIN.

Tratándose de extracción comercial de hidrocarburos, deberá pactarse un porcentaje de los ingresos de hidrocarburo, este punto es de destacarse, pues es de gran beneficio para la clase campesina, nuestros legisladores pensaron y se preocuparon por proteger, no sólo a un ejidatario sino a la colectividad que es el núcleo; dice la ley que el porcentaje no puede ser menor al 0.5 ni mayor al 3% en caso de gas natural, en los demás casos no podrá ser menor al 0.5 ni mayor al 2% de su ingreso y destaco “ingresos” no utilidad, porque es diferente la utilidad que el ingreso, este último es todo lo que se extraiga y la primera es la ganancia. De ahí que si en los primeros años el contratista no obtiene ganancias, no quiere decir que el ejido se va a quedar sin su porcentaje pactado en el convenio, con ello no sólo está ganado un ejidatario, sino la colectividad que es el ejido, dueño de la propiedad ejidal, pues los sujetos agrarios solamente son titulares del derecho de uso y usufructo.

La Secretaría de Energía establecerán los lineamientos y metodología de referencia para determinar el porcentaje, en ambos casos en beneficio de la totalidad de los propietarios o titulares del derecho de que se trata, en este punto el artículo 102 de la Ley de Hidrocarburos, establece que se entregará dicho recurso a los representantes del núcleo para que se distribuya conforme lo apruebe la asamblea o en su defecto al FIFONAFE o cualquier otro fideicomiso, resulta interesante que se le está dando al núcleo la facultad de decidir en dónde quieren que se les depositen sus recursos, porque puede ser la entrega directamente a la asamblea y que ellos la distribuyan conforme a lo que hayan acordado internamente o puede ser que decidan que se deposite en FIFONAFE o que ellos acuerden un fideicomiso para que el dinero se deposite ahí; es decir, tenemos nosotros la experiencia de las expropiaciones que siempre se va al FIFONAFE, aquí no, aquí es decisión del núcleo agrario hacia dónde quieren que se depositen sus recursos o si se les entregan directamente.

La contraprestación podrá ser en efectivo o en proyectos de desarrollo que beneficien a la comunidad o ambas, también puede ser con adquisición de insumos o cualquiera otra que no contravenga la ley, como he mencionado, ellos pueden pedir asesoría a la Procuraduría Agraria y esto ayuda a lograr este objetivo; no siempre es dinero lo que se necesita a veces son necesarios los insumos, quizá canchas o áreas para deportes, la escuela, centros de salud, carretera, etc., Es importante señalar que la ley establece que la Secretaría de Energía, podrá incorporar en la licitaciones y asignaciones directas la obligación de realizar actividades para el desarrollo humano y sustentable de las comunidades y localidades en materia de salud, educación, laboral etc., con ello estamos logrando que nuestra legislación se acerque más a los estándares internacionales, beneficiando no sólo a las comunidades, con proyectos económicos sino que también le dejen al pueblo apoyos en materia de salud, educación, entre otros.

### *Procedimiento de calificación de convenio ante el Tribunal.*

Cuando les sea presentado al Tribunal Agrario para su validación, el acuerdo de voluntades ya aceptado por las partes, deberá el Magistrado verificar que las formalidades exigidas hayan sido cumplidas, pero ¿cuáles son esas formalidades? Como he mencionado, si se trata de comunidad hay que cuidar todo lo que son lugares religiosos, la petición, las pláticas etc., hay que ver que hayan tenido traductor, todo lo anterior en términos de la Ley de Hidrocarburos y de los Tratados Internacionales.

El procedimiento del juicio que el Magistrado de Tribunal Unitario deberá radicar es un “procedimiento en la vía de tramitación especial con base en la Ley de Hidrocarburos;” pues no se trata de una jurisdicción voluntaria aunque sea acuerdo de voluntades, porque la ley nos dice que se va a otorgar a esa calificación calidad de sentencia firme, y esto ocasiona que adquiera categoría de cosa juzgada, siendo que la jurisdicción voluntaria nunca causa estado, pues son meras resoluciones declarativas; tampoco puede ser una controversia agraria, puesto que no hay contraparte, de ahí que sea un procedimiento de tramitación especial con base en la Ley de Hidrocarburos, pues esta norma es la que establece un procedimiento para llevar a cabo este

tipo de pronunciamientos y entonces sí puede declarar ejecutoriada la sentencia o la resolución que emita.

Una segunda obligación del Tribunal es la publicación de un extracto en los lugares visibles del núcleo y en un periódico de circulación local y una vez hecho esto, deberá emitir su resolución “con carácter de sentencia” en un término no mayor a 15 días, la cual tendrá calidad de cosa juzgada; esta sentencia no admite recurso y solamente el juicio de amparo.

Cuando no hay acuerdo de voluntades:

Cuando las partes no lograron convenir sus intereses y han transcurrido 180 días desde que se dio a conocer al propietario de la tierra el interés de convenir sobre su uso, el asignatario tiene dos opciones a elegir:

1. Promover ante el juez competente la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos, será un procedimiento de controversia jurisdiccional en el que el tribunal dictará su sentencia determinando si la declara procedente o no, y por tratarse de una afectación al uso de la tierra y no a la propiedad, pues no se le está privando al núcleo de su tierra; contra esta sentencia procedería el amparo.

2. Solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano la mediación, la cual inicia con pláticas, se ofrecen peritajes de las partes, se trata de conciliar, con la finalidad de llegar a acuerdos económicos, pues no se pone a discusión si se va a realizar el proyecto o no, más bien es conciliación económica; en cualquier momento del procedimiento puede haber una conciliación. Si no hay acuerdo se procede al trámite de declaratoria administrativa de servidumbre de hidrocarburos.

Declaratoria administrativa de servidumbre de hidrocarburos:

Si ya fue agotada la conciliación a que me he referido en el párrafo anterior y no se obtuvo éxito en la conciliación, la Secretaría de Energía podrá solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano inicie el trámite ante el Ejecutivo Federal para constituir la servidumbre legal de hidrocarburos por la vía administrativa, la cual no podrá exceder el plazo del contrato, mismo que no puede ser superior a 30 años por disposición expresa de la Ley Agraria.

Para efecto del procedimiento antes mencionado, la Secretaría de Energía y la Secretaría de Gobernación tienen la obligación de:

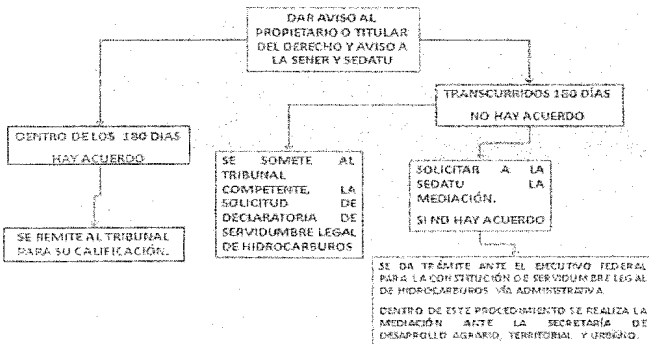
Identificar a los grupos en situación vulnerables, ejidos y comunidades que se encuentren en las áreas en que se desarrollará el proyecto y

Hará una valoración del impacto social tanto positivo como negativo emitiendo en su caso las recomendaciones que considere convenientes

Acorde con los tratados internacionales, esta ley establece como obligatoria la consulta previa a las comunidades, incluyendo como etapa de la misma: a) el plan de consulta, que consiste en consultarle a la comunidad agraria, el proyecto que se tiene que hacer, así lo establecen los tratados internacionales; b) los acuerdos previos, en los que se tiene que decir la forma en que se van a llevar a cabo estas consultas; c) la informativa, que es dar a conocer los informes sobre el proyecto que se pretende llevar a cabo en las tierras de su propiedad; d) la deliberativa que abarca la construcción de los acuerdos, en los que se incluye qué dijeron las partes y a que acuerdos llegaron al final; e) la consultiva, que es la construcción de los acuerdos y f) la de seguimiento, aquí se va a hacer un monitoreo de los acuerdos y el seguimiento, todo tiene que quedar debidamente plasmado en su correspondiente expediente.

Conclusiones del procedimiento:

PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY DE HIDROCARBUROS Y SU REGLAMENTO



### Impacto en la superficie social

En el mapa de la República Mexicana, tenemos que las entidades federativas en donde se extrae el petróleo crudo y el gas natural:

#### **Entidades Federativas en donde se extrae el petróleo crudo y el gas natural**

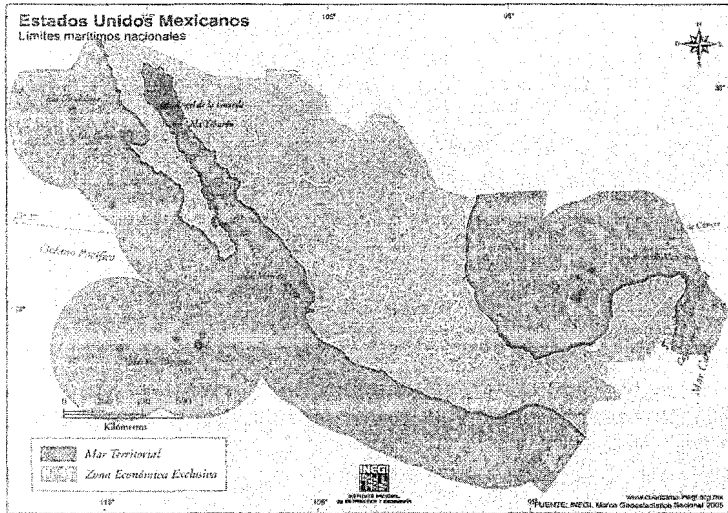


Con color naranja tenemos las entidades federativas en donde se explota petróleo crudo y gas natural.

En color morado, tenemos las entidades donde se explota únicamente gas natural.



### Mar Territorial y Zona Económica Exclusiva



En esta lámina se aprecia lo que es el mar territorial y zona económica exclusiva, todo lo que vemos de azul fuerte es mar territorial y de azul el siguiente tono lo que es la costa que delimita la República, tenemos lo que es la zona económica exclusiva; aquí podemos ver en el tono azul que está dentro del mar, la superficie que puede explotar México en materia petrolera o de hidrocarburos y hacia arriba el azul más claro bueno eso ya corresponde a los que es Estados Unidos al igual que lo tenemos de lado de lo que es el occidente; podemos ver en azul fuerte cuál es la superficie que todavía corresponde o se comprende como territorio mexicano.

De acuerdo con la fuente Petróleos Mexicanos en el anuario 2003-2013 nos dice que el crudo en miles de barriles diarios en 2013, estos son la cantidad de miles de barriles diarios en total en este año 2013; aquí tenemos el litoral de Campeche y Golfo de México, pero hablo sólo de la superficie que extraen en el mar, no es superficie en tierra; tenemos Tabasco sacaron 400 miles de barriles diarios, Veracruz 120 miles de barriles diarios, Chiapas 48, Puebla 27, Tamaulipas 19, San Luis Potosí 1 e Hidalgo 0.

En gas natural, en el litoral de Campeche y Golfo de México en mar 2,793 millones de pies cúbicos diarios de gas y tenemos a Tabasco, Veracruz, Chiapas, Puebla, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila,

Campeche extrajo 0 y San Luis Potosí no llegó al millón de pies cúbicos, pero sí extrajo gas.

Superficie social en los Estados antes referidos:

Teniendo como fuente el Registro Agrario Nacional de 2013:

Tabasco tiene en superficie social el 44% de la totalidad de la superficie del Estado, con 806 núcleos agrarios de los cuales 804 son ejidos y sólo dos comunidades, sujetos agrarios 137,354.

Veracruz tiene en superficie social el 40% de totalidad de la superficie del Estado, 83 comunidades indígenas y 3,638 ejidos, un total 476,708 sujetos agrarios con derechos vigentes.

Chiapas tiene en superficie social el 59% de la superficie del Estado y de ello tenemos 3,079 ejidos, 91 comunidades, un total de 358,443 sujetos agrarios con derechos vigentes.

Puebla, 45% de superficie social, con 126 comunidades 1,069 ejidos un total de 248,931 sujetos agrarios con derechos vigentes.

Tamaulipas, 32% de superficie social, 4 comunidades, 1390 ejidos y un total de sujetos agrarios de 102,264.

Nuevo León, tenemos el 29% de la superficie social, 594 ejidos, 14 comunidades y 49,423 sujetos agrarios.

Coahuila, 41% de la propiedad social en total del Estado 882 ejidos, 2 comunidades y un total de 102,265.

San Luis Potosí, 95% de superficie social, 1,279 ejidos, 164 comunidades y 192,275 sujetos agrarios.

Por último, Hidalgo con 46% de la superficie social, 1,024 ejidos, 145 comunidades y un total de 205,862 sujetos agrarios.

Con base en los datos anteriores de los Estados y su conformación en la superficie social, más los datos de la extracción de hidrocarburos que reporta la Secretaría de Energía al mes de Febrero 2015, como aguas territoriales en miles de barriles diarios en aguas territoriales, se extrajeron 1,746.9 barriles, Tabasco que ya estamos hablando en superficie 329 miles de barriles, sólo el mes de febrero no es el compilado enero y febrero, es sólo febrero, Chiapas 40.7, Puebla 15.8, San Luis Potosí 0.3 e Hidalgo no tuvo, en total se obtuvieron sólo en superficie territorial 501.7 barriles diarios, aquí estoy excluyendo lo que se sacó en el litoral eso lo deje, por eso lo marque con café para que

no se fuera a confundir con lo que es superficie tierra; en porcentaje de la superficie social esos 501.7 barriles se sacaron en un porcentaje entre esos Estados del 51.57% de la superficie social y tenemos ahí que los sujetos agrarios son 1,721,832; de esta manera les digo cómo el impacto hacia los núcleos agrarios va a ser muy importante; la ventaja que van a tener por el pago de sus rentas, por el pago de bienes distintos a la tierra, más el porcentaje sobre lo que se pueda extraer de hidrocarburos necesariamente es impacto favorable.

Si el ejidatario tiene su parcela trabajada, se le va a pagar lo que tiene en su parcela, pero además se le van a pagar los daños: lo que va a dejar de percibir, le van a pagar la renta y además le van a dar un porcentaje de lo que se extraiga, estamos ante la presencia de proyectos a determinado tiempo, no va a perder la tierra, pues no sale de su régimen ejidal.

En gas natural en el mes de febrero 2015, según fuente de la Secretaría de Energía, lo cual se maneja por millones de pies cúbicos diarios, vemos primero lo que se extrae en aguas territoriales, después nos vamos por cada uno de los Estados teniendo 1,531.52 millones de pies cúbicos diarios de gas natural en un 48.2 de superficie social y sujetos agrarios 1,929 mil.

### *Conclusiones.*

En lo personal como lo dije desde el principio, creo que la Ley de Hidrocarburos impacta favorablemente los sujetos agrarios por lo siguiente:

La superficie a ocuparse será pagada a valor comercial mínimo, porque de ahí para arriba pueden iniciar las negociaciones;

Serán cubiertos los bienes distintos a la tierra también con un tope mínimo de avalúo que va a hacer INDAABIN y también es a valor comercial;

Se fijará como medida de previsión de daños y perjuicios igual con un avalúo mínimo tope que elabora INDAABIN;

Se pagará un porcentaje del núcleo de población además del pago que se realice a cada ejidatario, comunero o a cada titular del derecho.

La tierra, seguirá siendo del ejido y el derecho seguirá conservándolo el titular del derecho de uso y usufructo en este caso el ejidatario, posesionario o avocindado, comunero;

El proyecto materia de la ocupación será siempre por un tiempo determinado, no estamos ante una expropiación sino ante una ocupación temporal y por último;

La ley obliga a las empresas a ser socialmente responsables, yo francamente con esto concluiría agradeciéndoles su atención pero también diría que el impacto si es favorable para los núcleos agrarios.





## XIII. Lic. Carmen Laura López Almaraz.

### Tribunal Superior Agrario

*Licenciada por la Universidad Nacional Autónoma de México; con especialidad en amparo por la Universidad Panamericana; desempeño diversos cargos en la Secretaría de la Reforma Agraria y la Procuraduría Agraria; de 1997 a la fecha se desempeña como Magistrada Supernumeraria al Pleno del Tribunal Superior Agrario.*

## REFORMA ENERGÉTICA

Las reformas hechas a diversos ordenamientos legales en materia energética, contienen disposiciones vinculadas con cuestiones agrarias referentes a las tierras y derechos agrarios de ejidos y comunidades y de sus integrantes; como consecuencia, imponen obligaciones a las instituciones del sector agrario: a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, a la Procuraduría Agraria y a los Tribunales Agrarios.

Para la exploración y extracción de hidrocarburos o para obtener o producir algún medio de energía, como punto de partida, resulta lógico y necesario que el asignatario o contratista interesado requiera hacer uso del suelo donde establecer la empresa, mediante la ocupación superficial temporal o definitiva del mismo; el suelo forma parte del territorio del país, el cual conforme a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 27 constitucional corresponde originariamente a la Nación la cual ha constituido la propiedad privada integrada por la de particulares y la de ejidos y comunidades.

Por tanto, el asignatario o contratista interesado en usar o disponer de un predio determinado, deberá negociar con los propietarios de la tierra, la adquisición del derecho para que pueda disponer de tal superficie, por cualquiera de los medios ya establecidos en la ley: compra, arrendamiento, permuta, préstamo, servidumbre, expropiación o cualquiera otro medio que no contravenga la ley.

La intención del legislador al aprobar las reformas de que se trata, fue la de establecer un procedimiento mediante el cual el beneficiario

con una asignación o contrato para la exploración y extracción de un recurso energético, obtenga y disponga de la superficie necesaria para establecer la empresa, a través de una negociación dinámica rápida y eficaz, en la que el adquirente debe exponer por escrito al propietario, su interés por disponer de la tierra, para ello debe mostrar y describir su proyecto así como atender las dudas y cuestionamientos de los propietarios, y se establecen los medios para determinar la cantidad como contraprestación de la disposición de la superficie, además se prevén de manera adicional otro tipo de prestaciones para hacer a los propietarios más atractiva la negociación.

No es el objetivo de estas notas analizar los aspectos positivos o negativos de la negociación que regula la ley, pero sí debe advertirse que como en ella van a estar en juego los intereses económicos de las partes, será fuente de discrepancias y desavenencias y en muchos casos, la falta de acuerdo, los convenios que se logren o las soluciones que se impongan, serán materia de conflictos que deberán dilucidarse en la vía jurisdiccional.

En relación con la negociación prevista en los ordenamientos aludidos para la obtención de terrenos ejidales y comunales, se prevé la intervención de las instituciones del sector agrario.

De la Procuraduría Agraria, como asesora o representante de ejidos, comunidades o de sus integrantes, cuando así se lo soliciten.

A la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano se le asigna una importante participación: a ella y a la Secretaría de Energía se le debe notificar el inicio de toda negociación y adquisición de tierras; debe emitir opinión sobre los lineamientos y los modelos de contratos que emita la Secretaría de Energía; cuando no hay acuerdo entre las partes, a solicitud de éstas debe intervenir como mediadora, para que se establezcan las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos así como la prestación que corresponda, conforme a las bases establecidas en la propia ley; y cuando las partes no lleguen a ningún acuerdo la Secretaría de Energía podrá solicitarle que dé trámite ante el Ejecutivo Federal para la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos por la vía administrativa.

A los Tribunales Agrarios de manera directa se les otorga competencia específica para conocer de dos cuestiones:

1ª.- 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 competente, 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 podrá ser impugnada a través del juicio de amparo.

2ª.- Cuando no existe acuerdo entre las partes, y el propietario sea un ejido, una comunidad o un ejidatario o comunero, el asignatario o contratista podrá promover ante el Tribunal Unitario Agrario competente la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos.

Las dos cuestiones anteriores, son las únicas en las que de manera expresa se otorga competencia a los Tribunales Agrarios y aparentemente la intención del legislador es de que sea con carácter limitativo, casi excepcional; pero resulta evidente que, como ya se indicó la aplicación de las disposiciones en materia energética en relación con los bienes y derechos de ejidos y comunidades y de sus integrantes, podría dar lugar a inconformidades y muchas de ellas se traducirán en conflictos que plantearan ante los Tribunales Agrarios, para lograr la restitución de las tierras.

En principio, debe decirse que en la ley se alude como figura para adquirir el uso, goce o afectación de un terreno a la ocupación temporal del bien, la cual no está prevista en la legislación agraria.

A continuación expondré brevemente algunas cuestiones que me parece tienen significado para que apreciemos a través de la lectura de determinados artículos, cuáles escenarios se presentarían con la aplicación de las leyes energéticas y cuál pudiera ser el resultado, acerca de la restitución de tierras.

Señala el art. 106 de la Ley de Hidrocarburos que 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:

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.



De lo anterior se infiere que cuando se trata de propiedad privada, el competente es el Juzgado de Distrito; tratándose de propiedad social, la competencia es del Tribunal Unitario Agrario.

Ante la determinación del Juzgado de Distrito o Tribunal Unitario Agrario de constituir la servidumbre legal de paso de hidrocarburos, procede el juicio de amparo, en el que los sujetos agrarios colectivos o individuales demanden la restitución de sus tierras, que es materia de la servidumbre, con fundamento en la Ley Agraria.

Sin intentar ser ave de mal agüero, pero esto lo hemos vivido, en los Tribunales Agrarios, la experiencia nos dice que después de haber celebrado acuerdos importantes, en relación con la tenencia de la tierra, los campesinos dicen: “- No, siempre no, a mí me parece que esto va en detrimento de mi economía, en detrimento de mi propiedad y yo quiero recuperarla”, demandando en consecuencia la nulidad de dichos acuerdos y por supuesto la restitución de su tierra. Hoy ante la constitución de una servidumbre legal de Hidrocarburos en la que se afecten derechos agrarios en lo colectivo o en lo individual, se puede interponer el juicio de amparo indirecto en el que se solicite la insubsistencia de la resolución, a fin de lograr la restitución de la superficie.

En relación con la propiedad privada y contra la sentencia que dicte el Juez de Distrito, ya no hay medio de impugnación porque no procede el recurso de revisión, en tanto la resolución que se emita no es resultado de una controversia. Algo que es importante resaltar es, que ya no hay medio de impugnación.

Ahora bien, puede plantearse incluso la inconstitucionalidad de la propia ley, porque esa es una hipótesis o escenario que se puede presentar, y me parece no debemos soslayarlo, para intentar subsanar algunas cuestiones que se implican, antes de que esto suceda.

Por su parte, el art. 107 de la propia Ley establece que la mediación a que se refiere el artículo anterior se desarrollará, al menos, conforme a las siguientes bases (y nos establece las bases mediante las cuales SEDATU puede sugerir la forma y modalidad para llevar a cabo la mediación)

Por otra parte el art. 108 señala que si dentro de los treinta días naturales contados a partir de la sugerencia de la contraprestación a que se refiere la fracción II del artículo anterior, si las partes no alcanzaren un acuerdo, la Secretaría de Energía podrá solicitar a la Secre-

taría 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.

Ahora bien, retomando el texto del párrafo primero, y ante la negativa de acudir a la servidumbre legal de paso, ¿qué pasa si no alcanzan un acuerdo? Se puede abrir una controversia y entonces también se plantea que la autoridad administrativa va a imponer, ¿una servidumbre legal de paso, por encima de los derechos que aleguen los sujetos agrarios que en ese momento están participando? Yo no sé si esto se tiene previsto pero habría que vislumbrar ese marco legal que existe en beneficio de los sujetos agrarios, en estos escenarios que posiblemente se den.

Comentábamos que en la servidumbre legal de paso que señala la Ley de Hidrocarburos, como “especial”, debe analizarse si realmente existe como tal y determinar si existe un predio dominante y un predio sirviente, pero me parece que no está así concebida, sin embargo hay que comentar que tenemos jurisprudencias de Tribunales Colegiados de Circuito donde han establecido que la servidumbre a la que los Tribunales Agrarios hemos condenado en sentencia, como solución respecto de acciones de restituciones, no puede aplicarse, en tanto no existe un fundamento en la ley que obligue a esa figura, si no hay un predio dominante y un sirviente. Precisamente porque para los Tribunales Colegiados de Circuito no hay un predio dominante ni un predio sirviente.

Si hoy se trata de una servidumbre “especial” tal como lo plantea esta nueva legislación, se tendrá que definir y establecer, de qué se trata cuando hablamos de ésta servidumbre legal de paso “especial”; tendrá que decirse que respecto de ella se abren “tales y cuales expectativas”, porque si no, estaríamos resolviendo entonces, la servidumbre legal de paso que todos conocemos y al respecto reitero la referencia de lo que los Tribunales Colegiado de Circuito nos han señalado.

En relación con la Ley Minera, en su capítulo segundo referente a las concesiones, asignaciones y reservas minerales, el art. 21 establece que la Secretaría resolverá sobre la procedencia de las solicitudes de expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre, previa audiencia de la parte afectada y dictamen técnico fundado. El monto de la indemnización se determinará por medio de avalúo prac-

ticado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, con base en los criterios que fije el Reglamento de la presente Ley.

Tratándose de expropiaciones “cuando proceda”, dice la ley; “No obstante que como ya se dijo, que en esta ley, se dispone que la Secretaría de Minas” (SIC) “resolverá sobre la procedencia de las solicitudes de expropiación”... para establecer en el siguiente párrafo que se someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la resolución respectiva. Y finalmente se señala que las expropiaciones de bienes ejidales y comunales se sujetarán a lo dispuesto por la legislación agraria.

De lo antes expuesto se advierten inconsistencias: cuando lo estrictamente aplicable en tratándose de núcleos agrarios, es la Ley Agraria, que prevé un procedimiento especial de expropiación, con el cual se prevé quienes son los solicitantes, ante a que autoridad se inicia ese procedimiento y finalmente que este culmina con decreto presidencial.

De igual manera, en este caso podrá impugnarse a través del juicio agrario, la nulidad de la resolución que dicte la Secretaría de Energía en caso de procedencia de solicitud, así como contra el propio decreto expropiatorio, a través del juicio agrario.

Desde luego que también puede quedar insubsistente el decreto expropiatorio, a través del juicio de amparo y al quedar insubsistente trae como efecto la recuperación de la propiedad del ejido o de la comunidad, o en su caso, los sujetos agrarios afectados, podrían solicitar la restitución de los terrenos expropiados u ocupadas por la resolución de la Secretaría de Energía en juicio diverso.

Desde luego no es mi deseo que se piense que estoy de acuerdo con que todo se impugne, simplemente se plantea un escenario que puede presentarse respecto de lo cual tenemos que dar una participación importante.

Por su parte la Ley de Asociaciones Público Privadas, indica que en cuestiones relativas a los derechos de ejidos y comunidades y de sus integrantes, las disposiciones de las leyes energéticas deben de prevalecer y que la Ley Agraria tendrá al respecto, el carácter de supletoria, lo cual es incorrecto ya que en la especie lo que se trata de precisar es que la norma especial debe prevalecer sobre la general.

En su primera sección, nos establece en el art. 76 que son causas de utilidad pública, además de las previstas en la Ley de Expropiación, en la Ley Agraria y en otras disposiciones aplicables, la adquisición de

inmuebles, bienes y derechos necesarios para la realización de un proyecto de asociación público-privada en términos de la presente Ley.

Para acreditar la existencia de la utilidad pública bastará el dictamen de la dependencia o entidad en que se demuestre la factibilidad técnica y rentabilidad social del proyecto de asociación público-privada.

La dependencia responsable procederá a hacer la declaración de utilidad pública. En el caso de una entidad, solicitará la declaratoria a la dependencia coordinadora de sector.

Reitero; ¿qué hacemos con el procedimiento de expropiación que ya existe en la Ley Agraria? A la cual adicionamos estas causas de utilidad pública. Es decir, se adiciona una parte pero, ¿qué hay con la otra parte que es del procedimiento?, ¿Prevalece una sobre otra?, ¿Realmente puede prevalecer una ley especial sobre una ley en el ámbito general?

La Ley de Asociaciones Público Privadas regula la expropiación de terrenos necesarios para la realización de un proyecto de asociación pública privada en materia energética en su artículo 81, dispone que los bienes ejidales o comunales expropiados, solo podrán ser ocupados previo pago o deposito del importe de la indemnización, pero también establece que la dependencia administrativa responsable de tramitar la expropiación, una vez decretada, procederá a la ocupación de los bienes expropiados y en su caso dará posesión de los mismos al desarrollador del proyecto a partir del día en que se notifique el decreto expropiatorio, lo que implica una ejecución por propia mano de la autoridad administrativa el decreto expropiatorio.

Por otra parte, la ocupación provisional, temporal previa de un terreno ejidal o comunal, por un tercero ajeno al núcleo agrario puede hacerse por convenio, con la autorización expresa de la asamblea general del núcleo agrario de que se trata.

Fuera de la forma convencional, resulta difícil adquirir la posesión temporal, provisional o previa de un predio, sin que medie la realización de un acto jurídico legalmente previsto para tal efecto; ya que debe tenerse en cuenta lo dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales que disponen que nadie puede ser privado de sus posesiones sino mediante juicio seguido ante los tribunales en que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las

leyes expedidas con antelación y que nadie debe ser molestado en sus posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive su decisión; por otra parte el artículo 95 de la Ley Agraria, prohíbe autorizar la ocupación previa de tierras sujetas a un procedimiento expropiatorio a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea aprueben dicha ocupación y en el artículo 94 se indica que los predios objeto de una expropiación solo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización o en su defecto mediante garantía suficiente.

Por lo anterior, es probable que si tal figura se emplea en materia energética, sin atender cabalmente las prevenciones y formalidades legales, se crearán conflictos con los núcleos agrarios y sus integrantes, los que ocurrirán ante los tribunales agrarios a demandar la restitución de sus tierras.

Por otra parte, la propia Ley de Industria Eléctrica en el artículo 78, establece que *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”.

Al respecto, se ha cuestionado si estos asuntos tienen el carácter de controversia o de una jurisdicción voluntaria, sin embargo la ley le da el carácter de sentencia, y esta solo se dicta en tratándose de controversias.

Ahora bien, señala el propio artículo que en contra de la resolución emitida sólo procederá el juicio de amparo. Y retomamos el comentario anterior. El juicio de amparo en contra de la sentencia si se trata de Tribunal Unitario, la impugnación contra la sentencia del Juez de Distrito ¿cuál es? No podría ser el Recurso de Revisión. Esto repite lo establecido en la Ley de Hidrocarburos

Si no existe el acuerdo entre las partes, el Artículo 79 de la citada Ley establece que se podrá promover ante el Tribunal Unitario o Juzgado de Distrito, la Servidumbre Legal ya referida o solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU), la 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.

Como advertimos, en esta disposición se toca otra vez un tema muy importante que es el de la Servidumbre, bien sea resuelta por el Tribunal Unitario o ante la SEDATU, si dentro de los treinta días naturales, contados a partir de la sugerencia de contraprestación, para que la misma se proponga ante el Ejecutivo Federal, por la vía administrativa, y en este punto retomaríamos lo dicho con anterioridad en cuanto a su definición de Servidumbre Especial, pero además, es importante resaltar que ni en la Ley Agraria ni en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se da la competencia para que los mismos resuelvan “a fuerza” una servidumbre fuera de la actividad jurisdiccional, cuando no se ha planteado la controversia que permita al Magistrado Unitario resolver que es procedente la Servidumbre, en cambio se obliga a aquel a imponerla al propietario de la tierra, llámese núcleo de población o integrante del mismo sin que dicho juzgador cuente con los elementos necesarios para resolver que efectivamente procede imponer dicha Servidumbre; amén de que contra la resolución que dicte el Tribunal Unitario Agrario pueda presentarse el Juicio de Amparo por considerarla inconstitucional.

Comentario aparte merece la Servidumbre “Administrativa” que resuelva el Ejecutivo Federal a petición de la SEDATU, toda vez que no se han definido ni la normatividad ni los parámetros, menos el procedimiento a seguir para la resolución que emita dicho Ejecutivo Federal.

De igual manera, contra la resolución que emita la SEDATU en la mediación, podrá promoverse el Juicio Agrario, o el Juicio de Amparo.

En relación con el art. 81, fracciones VI, párrafo segundo, solo podrán ser “ocupadas”, previo pago o depósito del importe de la indemnización de la Ley de Asociaciones Público Privadas, cabe hacer las siguientes precisiones:

El artículo 95 de la Ley Agraria, prohíbe autorizar la ocupación previa de tierras, respecto de las cuales se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea si se trata de tierras comunales, aprueben dicha ocupación, de no ser así, podrían presentar demanda, solicitando la restitución de las tierras ocupadas, previo a la expropiación que se decrete.

Otra cuestión importante es que se demande la inconstitucionalidad de cualquier ley, que se interponga el amparo correspondiente pudiendo resolverse la insubsistencia de la misma, y entonces los núcleos de población están en posibilidad de solicitar como consecuencia del efecto del amparo concedido, la restitución de sus tierras. Por esto es importante que vislumbremos toda esta posibilidad de acciones que se pueden interponer en contra de la aplicación de las leyes referidas.

Es importante resaltar que no se alude a la adquisición de predios rústicos propiedad de la nación, la cual debe hacerse cumpliendo con las formalidades establecidas en la Ley Agraria.

Finalmente se considera que muchas disposiciones de los ordenamientos analizados, en lo que hace al aspecto agrario, resultan superfluas por reiterativos del contenido de preceptos de la Ley Agraria, y solo debe ocuparse de las disposiciones específicas diferentes y novedosas en materia energética.

Creo que la aplicación de estas leyes significa un proyecto ambicioso, muy importante y trascendental para nuestro país pero creo que es también importante que cubramos el marco legal aplicable, pues todos los actos de los seres humanos políticos, personales, sociales y jurídicos, deben cubrir este marco de la ley que le da validez. Si nosotros los abogados no procuramos, por cubrir este marco de ley, no se lograra el objetivo que trasciende a un desarrollo tan importante para el país.

Foros como este son necesarios para lograr finalmente la aplicación de leyes innovadoras, en beneficio para el país.

En tanto este marco legal no se cubra, pues no lograremos el objetivo que se persigue.

Por último quisiera invitar a quienes participan en este foro, a que sigamos reuniéndonos, aportando opiniones que de ninguna manera significan una crítica, son reflexiones importantes que cada uno podemos aportar y que significarán soluciones importantes en tanto la aplicación de las leyes.

Nos queda un camino muy largo por recorrer, ya tuvimos la experiencia cuando nació la Ley Agraria, se hace camino al andar, hicimos camino cuando íbamos aplicando la ley y nos iban resultando situaciones que no estaban previstas o cuando aplicábamos una disposición y se nos sobreponía la ley anterior, pero creo que el Poder Judicial Federal jugó un papel muy importante, estableciendo precedentes jurisprudenciales que nos fueron definiendo el camino a seguir, creo que lo seguirá haciendo, sin embargo creo que nosotros podemos tener una participación definitiva en la formación de esta jurisprudencia que integre el Poder Judicial Federal en tanto podamos aportar estas reflexiones y estas cuestiones de análisis importante de las leyes. Nos corresponde a nosotros hacerlo, hagámoslo, creo que podremos caminar adelante si realmente tenemos ese interés porque todo lo que se intente de la innovación salga adelante.







## XIV. Lic. Rodolfo Veloz Bañuelos. Tribunal Superior Agrario

*Licenciado en derecho por la Universidad Autónoma de Coahuila, con amplia trayectoria tanto laboral como académica en el sector público, de 1992 a 2013 fungió como Magistrado Numerario del Tribunal Superior Agrario, actualmente Director del Centro de Estudios de Justicia Agraria “Dr. Sergio García Ramírez”, del propio Tribunal.*

### CONCLUSIONES FORO IMPLICACIONES DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN MATERIA AGRARIA

Los días 8 y 9 de abril del presente año se llevó a cabo el foro “Implicaciones de la Reforma Energética en Materia Agraria”, organizado por el Tribunal Superior Agrario y Petróleos Mexicanos.

El evento se llevó a cabo en el auditorio “18 de Marzo” de Pemex, y contó con la participación de funcionarios de Pemex y Magistrados del Tribunal Superior Agrario, así como de representantes de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, de la Secretaría de Energía, de la Comisión Federal de Electricidad, de la Procuraduría Agraria, del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, del Registro Agrario Nacional y del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

Al dar a conocer las conclusiones del foro, el licenciado Rodolfo Veloz Bañuelos, director general del Centro de Estudios de Justicia Agraria, comentó lo siguiente:

Las exposiciones magistrales de los participantes de este foro sobre las “Implicaciones de la Reforma Energética en Materia Agraria”, han enriquecido el conocimiento sobre las reformas constitucionales y legales realizadas por la actual administración del Ejecutivo, presidida por el Lic. Enrique Peña Nieto. Se dieron a conocer cuáles fueron los orígenes y cuáles los propósitos de esta trascendental reforma, en la 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, atrayendo inversiones privadas a una actividad en la que el gobierno era ya incapaz de solventar

económicamente. Se puso en evidencia que la reforma energética tiene como finalidades la atracción de capitales al país; generación de miles de nuevos empleos; suministración de energía más barata a pequeñas y medianas empresas y, en general, impulsar el desarrollo económico del país. El énfasis de estas intervenciones se puso en cuáles son los impactos de esta reforma energética en las tierras de los núcleos agrarios y las pequeñas propiedades para soportar las cargas de las servidumbres de paso y las limitaciones a sus derechos reales de propiedad o posesiones.

Fueron los expositores de este foro el Lic. Marco Antonio de la Peña, director Jurídico de PEMEX; el Ing. Cruz López Aguilar, Procurador Agrario; el Lic. Luis Ángel López Escutia, presidente del Tribunal Superior Agrario, quien inauguró el evento; el Lic. Fernando Zendejas Reyes, jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Energía; el licenciado Héctor Eduardo Martínez, director de Evaluación e Impacto Social de la propia SENER; la Lic. Valeria María Vázquez Maulen, gerente Jurídico de Exploración y Producción y la Lic. Liliana Anzaldúa Medina, gerente Jurídico en Refinería de Pemex; Ricardo Esquivel Ballesteros, gerente de Asuntos Consultivos de la Oficina del abogado general de la Comisión Federal de Electricidad; Ing. Carlos Alberto de la Fuente Herrera, director de Avalúos y Obras del Instituto de Nacional de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales; el Lic. Ricardo López Pescador, por parte de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano; el Lic. Felipe Cedillo Frías, director general de Registro y Control Documental del Registro Agrario Nacional; el Lic. Rubén Treviño Castillo, subprocurador de la Procuraduría Agraria; el Lic. Mario Alberto González y Gómez, director de Desarrollo Agrario y la Ing. Virginia Pineda Becerril, subdirectora de Fondos Comunes y Desarrollo del Fideicomiso Del Fondo Nacional de Fomento Ejidal; las Magistradas Numerarias del Tribunal Superior Agrario Lic. Maribel Concepción Méndez de Lara y la maestra Odilisa Gutiérrez Mendoza; y la Magistrada Supernumeraria del propio Tribunal, Lic. Carmen Laura López Almaraz. Me permitiré, con respeto a los expositores, presentar una síntesis de sus participaciones, para posteriormente hacer una especie de conclusiones que nos pudieran orientar al momento de reflexionar sobre los alcances de cada una de las propuestas aquí expresadas.

1.- La Reforma Energética desde la perspectiva de PEMEX fue la exposición a cargo del licenciado Marco Antonio de la Peña, director

jurídico de Pemex, quien aseguró que el uso, goce o afectación de las tierras o derechos recaerá únicamente en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, así como en ductos.

Precisó que según el tipo de trabajos y la modalidad de uso, afectación u ocupación de que se trate, se deberá prever:

- El pago de afectaciones que se sufran por las actividades, incluyendo los daños y perjuicios a tierras y bienes distintos a éstas.
- El pago de una renta por la ocupación o uso de la tierra.
- Un porcentaje (para gas natural no asociado de 0.5-3% y demás casos de 0-5%) de los ingresos del asignatario o contratista en el proyecto correspondiente, una vez descontados los pagos al Estado y siempre que no se pacte compartir la producción misma de hidrocarburos, que son propiedad de la nación.

En el caso de la servidumbre legal de hidrocarburos, se hará la negociación con los propietarios de la tierra, para establecer la contraprestación de acuerdo con el avalúo que se haga, y así celebrar un contrato conforme al modelo de la Secretaría de Energía y la opinión de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, pero si no se logra el acuerdo se solicitará la mediación de esta última dependencia o se recurrirá ante el juez de distrito en materia civil, o el Tribunal Unitario Agrario.

2.- La exposición del licenciado Fernando Zendejas Reyes, jefe de Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Energía, se refirió a “El Nuevo Marco Jurídico en Materia Energética”. Dijo que habrá seguridad jurídica, tanto para los propietarios de las tierras, como para las empresas, con el fin de brindar protección en todo momento a los grupos con asimetrías, además de que se contará con la participación decidida de la Procuraduría Agraria para asesorar a los núcleos agrarios, independientemente de que los propietarios de la tierra tendrán libertad para contratar a los asesores que ellos elijan.

Precisó que con la reforma energética la inversión estimada es de 62 mil 500 millones de dólares en gasoductos, en primera y segunda convocatorias, generación y transmisión eléctrica, con más 212 mil empleos. Asimismo, se refirió a la transformación de la Comisión Federal de Electricidad y de PEMEX en empresas productivas del Estado, al fortalecimiento de instituciones como la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), y

a la creación de organismos el Centro Nacional de Control de Gas Natural (CENEGAS), el Fondo Mexicano del Petróleo, la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente, y CENACE.

3.- El licenciado Héctor Eduardo Martínez, director de Evaluación de Impacto Social y Consulta de la Secretaría de Energía, presentó la ponencia “Reforma Energética y las Tierras”, en la que detalló el procedimiento de negociación, conforme a la Ley de la Industria Eléctrica, el cual se origina con la firma del contrato o asignación para comenzar la negociación. Si al final resulta que no hay acuerdo, la SENER puede solicitar a la SEDATU que tramite ante el Ejecutivo Federal la constitución de una servidumbre administrativa de hidrocarburos.

Aclaró que en la firma de un contrato, permiso o asignación, se protegerán los derechos de las comunidades indígenas, conforme a la legislación nacional y a los tratados internacionales, pues la ley prevé que los asignatarios y contratistas deberán llevar a cabo una evaluación que contenga la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de las actividades que se pretenden desarrollar, así como las medidas de mitigación correspondientes.

Asimismo, señaló que con el fin de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades, deberán llevarse a cabo los procedimientos de consulta aplicables.

De manera particular —dijo— los reglamentos abordarán lo conducente en el caso de comunidades y pueblos indígenas, de conformidad con el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo.

4.- Ricardo Esquivel Ballesteros, gerente de Asuntos Consultivos de la Oficina del abogado general de la Comisión Federal de Electricidad, presentó la ponencia “Nueva Ley de la Industria Eléctrica”. Habló sobre las actividades de esta Comisión como empresa productiva del Estado, así como de los retos que la misma deberá enfrentar en esta nueva etapa.

Dijo que entre dichas actividades está proceder a la ocupación o afectación superficial o a la constitución de servidumbres necesarias para prestar el servicio de transmisión y distribución de energía eléc-

trica, así como realizar negociaciones y acuerdos entre los propietarios o titulares de terrenos, bienes o derechos sujetos a las bases que establece el artículo 74 de la Ley de la Industria Eléctrica. Y subrayó que una vez establecidos los derechos de vía se deberán aprovechar al máximo para que ello redunde en beneficio también de los propietarios de terrenos. Otra de las actividades de la CFE será participar en procedimientos de consulta, con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria eléctrica, para no cometer los mismos errores del pasado, cuando se hicieron obras que no consideraron a los propietarios de derechos de tierras, y para no afectar su infraestructura productiva o su ganado.

Concluyó que el gran reto de la CFE es transformarse en una empresa productiva para lo que se requiere un cambio cultural profundo, comenzando con los servidores públicos que deberán capacitarse para actuar con eficacia y eficiencia, para asumir retos y responsabilidades, pensando siempre en los procesos productivos, sin poner en riesgo a la empresa para lograr los objetivos planteados.

Dijo que la gran tensión que tendrán hacia el interior de la CFE serán sus competidores, así como la generación de energías más baratas y más limpias para poder despachar antes que ellos y, por otra parte, tendrá la obligación de continuar con el suministro básico con energías, también más baratas, para beneficiar a los consumidores y bajar un poco la tarifa de dicho suministro.

5.- La licenciada Valeria María Vázquez Maulen, gerente jurídico de Exploración de Pemex, y la licenciada Liliana Anzaldúa Medina, gerente jurídico de Refinería de esta misma empresa, trajeron a esta sesión el tema “Contratos de Ocupación Superficial y Derechos de Vía”. Se refirieron a las contraprestaciones que se pagarán por el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, y señalaron que no sólo serán en efectivo, sino que también pueden implicar compromisos de ejecutar proyectos de desarrollo en beneficio de la comunidad.

Las contraprestaciones —señalaron— pueden ser: el pago en efectivo por las actividades a realizar, incluyendo los daños y perjuicios a

tierras y bienes distintos a éstas; el pago de una renta por la ocupación de la tierra, y el pago de un porcentaje de los ingresos del asignatario.

Al propietario no se le puede obligar a firmar el contrato propuesto, si no está de acuerdo con éste, por lo que en estos casos se constituirá una servidumbre legal de hidrocarburos o se comenzará un proceso de expropiación, con el argumento de que se trata de una actividad estratégica y el Estado puede hacer uso de estas dos figuras.

6.- En la ponencia “Instituto de Administración de Bienes Nacionales”, a cargo del ingeniero Carlos Alberto de la Fuente Herrera, director de Avalúos y Obras, destacó la participación de este instituto en la reforma energética.

Dijo que una de las atribuciones del INDAABIN, será determinar los avalúos sobre el valor promedio de la tierra, con base en el artículo 103 de la Ley de Hidrocarburos.

Asimismo, hará los avalúos para proyectos energéticos y para la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos por vía administrativa o jurisdiccional.

7.- La Mediación en Materia Energética, fue el tema que nos expuso el licenciado Ricardo López Pescador, director de Administración del Suelo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, quien después de explicar en qué consiste el proceso de mediación, concluyó que hay un proceso jurídico y administrativo que da certeza a los inversionistas y a los propietarios de la tierra, además de que se privilegia la voluntad y la decisión de las partes para la firma de un contrato, de manera que la intervención de SEDATU se dará sólo en casos extraordinarios, cuando no exista acuerdo entre los involucrados.

Otra de las ventajas es que se cuenta con recursos de transparencia en todas las etapas del proceso, de tal manera que “no habrá letras chiquitas”, ni acuerdos bajo la mesa, sino que el acuerdo se publicará por escrito, preferentemente en un periódico y se colocará en los lugares más visibles de la comunidad involucrada para que todos los interesados lo entiendan y lo asimilen, de forma que el comisariado ejidal y sus cercanos no se guarden dicho acuerdo. Además hay instrumentos para medir y remediar afectaciones al medio ambiente.

Y algo muy importante: existe una intención manifiesta y concreta de la legislación para que el desarrollo de la industria eléctrica benefi-

cie a todas las partes, es decir, no solamente a los inversionistas, sino también a los dueños de la tierra.

Por encima de todo —agregó— se respetarán los derechos humanos de los involucrados, de los ejidatarios y de sus familias, y también se respetarán los derechos de propiedad, pública y privada, que la Constitución establece. Durante la sesión de preguntas y respuestas aclaró que la mediación para la firma de un contrato no es obligatoria, sino que es voluntad de las partes acogerse a ella, pues los derechos que ellos tienen de llegar a un acuerdo están por encima de cualquier mediación.

8.- En la ponencia titulada “Procedimiento de Intervención del Registro Agrario Nacional en la Aplicación de la Ley de Hidrocarburos”, a cargo del licenciado Felipe Cedillo Frías, director general de Registro y Control Documental del Registro Agrario Nacional, destacó que el decreto por el cual se crea la servidumbre legal de hidrocarburos, será registrado en el RAN a petición de SEDATU, y si existe algún ejido que no esté regularizado, deberá regularizarse antes de entrar en cualquier proceso de negociación.

9.- El subprocurador agrario, Rubén Treviño Castillo, nos presentó una ponencia sobre la “Reforma Energética y los Núcleos Agrarios”, durante la cual puso en duda la efectividad de la mediación a la que alude la Ley de Hidrocarburos, y expuso las debilidades del procedimiento de asignación de las servidumbres legales.

Dijo que la Procuraduría Agraria tiene una vasta experiencia en la mediación, que no es otra cosa que una negociación asistida por un tercero, y subrayó que toda mediación debe contemplar varias características, entre ellas, y una de las más importantes, la económica, ya que no se puede obligar a un ejidatario o comunero a asistir a la capital del estado o a la capital del país (se desconoce dónde será la mediación) “si no tiene ni para comprar tortillas”.

Otro aspecto importante es la flexibilidad, pues “ninguna negociación se hace con camisa de fuerza”, como es en este caso en el que se pone un término para que haya un acuerdo entre las partes involucradas, pero el caso es que “no puede tener tiempo, sino que tiene que ser flexible”, ya que de otra forma la voluntariedad de las partes de la que habla la ley no podrá cumplirse.



También tiene que haber neutralidad para que los mediadores estén exentos de juicios, propuestas, opiniones, etcétera. Asimismo, debe existir equidad y legalidad, y el primer principio de la legalidad —dijo— en materia contractual, es la voluntad de las partes.

Por otra parte, el subprocurador recordó que al mediador le está prohibido proponer, porque la propuesta debe venir de las partes, mientras que en este caso la ley “habla de una mediación sancionada” porque dice que “el mediador propondrá...”

Consideró que existe demasiada rigidez en la legislación, porque está constriñendo a la SEDATU a dos cosas: ver el modelo con el cual se va a contratar, y la contraprestación.

Ahora bien —agregó— si las partes no se ponen de acuerdo, la ley dice que se podrá solicitar la servidumbre legal, que “como está redactada ni es servidumbre, ni es legal”.

No obstante que el licenciado Rubén Treviño, reconoció las bondades de la reforma energética, impulsada por el Presidente de la República, también hizo severas críticas a la legislación secundaria, que no tomó en cuenta la realidad que impera entre los núcleos agrarios, debido a desviaciones de los legisladores al momento de interpretar los motivos de las iniciativas del Ejecutivo.

10.- El licenciado Mario Alberto González y Gómez, director de Desarrollo Agrario del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), y la ingeniera Virginia Pineda Becerril, subdirectora de Fondos Comunes y Desarrollo, de la misma dependencia, presentaron la ponencia “La Seguridad en las Contraprestaciones”.

Explicaron que con base en algunas leyes secundarias de la Reforma Energética, como la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica, las cuáles son de interés social y utilidad pública, se procederá a la constitución de servidumbres legales o a la ocupación o afectación superficial necesarias para la realización de sus actividades.

Ambas leyes —dijeron— establecen disposiciones sobre las contraprestaciones, los términos y condiciones para el uso, goce, ocupación o afectación de los terrenos, bienes o derechos indispensables para las actividades correspondientes a cada industria, contraprestaciones que pueden ser depositadas en el FIFONAFE para que éste, a su vez, las entregue a los ejidos y comunidades afectadas, aunque las indem-

nizaciones también pueden pagarse de manera directa a los núcleos agrarios.

11.- La licenciada Maribel Concepción Méndez de Lara, Magistrada Numeraria del Tribunal Superior Agrario, intervino con el tema “El Régimen Jurídico Agrario y su Relación con la Reforma Energética. Mercado e Inversiones en Tierra”, y propuso recabar opinión sobre el modelo de contrato para las servidumbres legales de todos los actores institucionales involucrados en el proceso de ocupación, con el fin de prevenir conflictos por falta de formalidades que pueden observarse.

Habló del cambio de paradigma que se dará en el Sistema Jurídico Mexicano con la reforma en materia energética, así como del marco de derecho internacional, el marco de derecho nacional, las atribuciones de los Tribunales Agrarios y el Código de Ética de los mismos, que comprende la independencia, la imparcialidad, la objetividad, el profesionalismo, la cortesía judicial, el secreto profesional y la transparencia judicial.

Sus conclusiones al término de la exposición fueron las siguientes:

- El Sistema Jurídico Mexicano es acorde en lo general a los estándares internacionales en materia de mercado de inversiones.
- Tratándose de ejidos y comunidades con población indígena se requiere desarrollar el procedimiento para la consulta y el consentimiento previo, libre e informado.
- La fijación del monto de la contraprestación por ocupación de la tierra y por posibles daños ambientales, constituye uno de los temas más relevantes para evitar futuras controversias en materia agraria por nulidades de contratos, convenios y sociedades.
- En la participación de justicia agraria, cobra relevancia el análisis económico del derecho, ya que las resoluciones pueden contribuir a crear incentivos o desalentar el mercado y la inversión en ejidos y comunidades.
- El desafío en mercados de tierras e inversiones en la propiedad ejidal y comunal es que los tratos sean equitativos y justos y se cumplan en tiempo y forma.

12.- Acerca de la “Reforma Energética y su Impacto en la Superficie Social”, nos habló la maestra Odilisa Gutiérrez Mendoza, Ma-

gistrada Numeraria del Tribunal Superior Agrario. Se refirió al procedimiento que habrá de llevarse a cabo para llegar a la firma de un contrato de explotación y extracción de hidrocarburos, así como a los derechos que tendrán los titulares de la tierra, tales como el pago de bienes distintos a ésta, o el pago de renta por ocupación, servidumbre o uso de los terrenos.

Destacó que una vez que el acuerdo entre las partes sea presentado ante el Tribunal Agrario para su validación, el Magistrado del Tribunal Unitario deberá verificar que las formalidades exigidas hayan sido cumplidas, además de publicar un extracto del convenio en los lugares visibles del núcleo y en un periódico de circulación local, y emitir resolución con carácter de sentencia en un término mayor a 15 días, resolución que tendrá carácter de cosa juzgada, es decir que será firme y definitiva, pues no admite recurso.

Mencionó también que la Secretaría de Energía y la Secretaría de Gobernación estarán obligadas a identificar a los grupos en situación vulnerable (ejidos y comunidades) que se encuentren en las áreas donde se desarrollará el proyecto. También harán una valoración del impacto social, tanto positivo como negativo, para emitir, en su caso, las recomendaciones que consideren convenientes.

13.- Por último, la licenciada Carmen Laura López Almaraz, magistrada supernumeraria del Tribunal Superior Agrario nos expuso sobre “La Problemática Actual de la Restitución de Tierras ante la Aplicación de la Reforma Energética”, y advirtió que muchas disposiciones de los ordenamientos legales en materia energética, en lo que hace al aspecto agrario, resultan superfluos por reiterativos del contenido de preceptos de la Ley Agraria, por lo que sólo debe ocuparse de las disposiciones específicas diferentes y novedosas en materia energética.

Señaló que resulta evidente que la aplicación de las disposiciones en materia energética, en relación con los bienes y derechos de ejidos y comunidades y de sus integrantes, podría dar lugar a inconformidades, y muchas de ellas se traducirán en conflictos que se plantearán ante los Tribunales Agrarios.

Como ejemplo indicó que en la ley se alude como figura para adquirir el uso, goce o afectación de un terreno a la ocupación temporal del bien, la cual no está prevista en la legislación agraria.

Además, fuera de la forma convencional, resulta difícil adquirir la posesión temporal, provisional o previa de un predio, sin que medie la realización de un acto jurídico legalmente previsto para tal efecto, ya que debe tomarse en cuenta lo dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales que disponen que nadie puede ser privado de sus posesiones, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales Agrarios en que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con antelación y que nadie debe ser molestado en sus posesiones, sino en virtud del mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive su decisión.

Por otra parte, el artículo 95, de la Ley Agraria prohíbe autorizar la ocupación previa de tierras sujetas a un procedimiento expropiatorio a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea aprueben dicha ocupación, y en el artículo 94, se indica que los predios objeto de una expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización o en su defecto mediante garantía suficiente.

Por lo anterior —advirtió— la licenciada Carmen Laura— es probable que si tal figura se emplea en materia energética, sin atender cabalmente las prevenciones y formalidades legales, se crearán conflictos con los núcleos agrarios y sus integrantes, los cuales ocurrirán ante los Tribunales Agrarios a demandar la restitución de sus tierras.

Criticó que la Ley de Asociaciones Público Privadas, al exponer sobre la expropiación de los bienes sujetos al régimen agrario, dice que prevalecerá lo dispuesto en “la presente ley” y sólo lo no previsto en la misma se aplicará de manera supletoria en las disposiciones en materia de expropiación contenidas en la Ley Agraria y su reglamento.

Pero quizás la mayor crítica de la Magistrada Carmen Laura, es porque la Ley Agraria es una ley reglamentaria del Artículo 27 constitucional y no puede sujetarse a una ley secundaria.

El tema fundamental de este foro fue la servidumbre de paso para la operación de las actividades en relación con la exploración y explotación de los recursos energéticos, especialmente los hidrocarburos y los generadores de electricidad en las propiedades de los núcleos agrarios; cuáles son las repercusiones sobre las propiedades de ejidos y comunidades y de qué manera las instituciones encargadas de proteger los intereses de los ejidos y comunidades deben actuar. También se

analizó el impacto que las reformas en materia energética tendrán en la propiedad de los particulares, los ejidos y las comunidades.

Al término del evento el licenciado Rodolfo Veloz Bañuelos, director del Centro de Estudios de Justicia Agraria “Dr. Sergio García Ramírez”, comentó algunos puntos medulares:

1. Las servidumbres legales o forzosas constituyen una de las tantas modalidades que la Nación puede imponer a la propiedad privada.

2. El Estado necesita explotar a plenitud los recursos naturales energéticos, pero carece de recursos económicos para hacerlo, por lo que recurre a los particulares para que inviertan en estas actividades, conservando la propiedad de tales recursos.

3. Al permitir a los particulares la participación en la exploración y explotación de los hidrocarburos, tales adjudicatarios deberán pactar con los propietarios de las tierras la ocupación de superficies, mediante diversas figuras jurídicas para la explotación o conducción de tales recursos naturales.

4. Los particulares, al actuar con fines especulativos sobre los recursos naturales que pertenecen a la nación y, por ende, a los superficiarios, deben hacerlos partícipes de las ganancias que obtengan por tales actividades. La legislación nueva establece parámetros porcentuales de dicha participación.

5. Esta es la primera vez en la historia de nuestro país que un concesionario o explotador de recursos naturales, propiedad de la nación, hará partícipe de sus ganancias al propietario de la superficie.

6. La previsión de la servidumbre en la legislación no fue exhaustiva, porque hay diferentes normas que regulan la servidumbre legal, con diferentes procedimientos. Existen las servidumbres de hidrocarburos, de electricidad, de la minería, del agua y de las vías de comunicación terrestre, como las carreteras y los ferrocarriles.

7. Las modalidades impuestas en la nueva legislación de hidrocarburos no tomó en cuenta la realidad sociopolítica y económica de la población rural.

8. Se hizo una separación de la jurisdicción sobre el tratamiento de las controversias entre los jueces federales y los Tribunales Agrarios; sin embargo, los jueces no participaron en el presente foro.

9. El pago de rentas y de participaciones de utilidades son causa de conflictos. Ya hay experiencias en tales sentidos: la participación de utilidades en las expropiaciones destinadas a la regularización de los asentamientos humanos y las rentas que cada tres años quieren ser revisadas por el comisariado ejidal.

10. Los procedimientos administrativos no están bien definidos. Serán causa de controversias y sólo la jurisprudencia podrá ir saneando las lagunas y contradicciones de las leyes secundarias de la reforma.

11. Debe existir una más cercana colaboración interinstitucional para agilizar los procedimientos.

12. La reforma respeta los derechos de los pueblos indígenas de ser consultados y propone el respeto de los derechos humanos. Esto, en términos generales, es una expresión de buenos deseos que se deben materializar en la realidad con una aplicación interpretativa pro persona.





## XV. Lic. Luis Ángel López Escutia

*Tribunal Superior Agrario*

---

### CLAUSURA

Quiero manifestar mi gran satisfacción por los excelentes trabajos y exposiciones que a lo largo de estos dos días hemos compartido.

Nos llevamos para la reflexión los temas abordados, para la mejor implementación de esta reforma, en el ámbito de nuestras responsabilidades.

Reitero una vez más mi deseo de continuar con esta estrecha coordinación interinstitucional, que seguro nos llevará a buen puerto.

Muchas gracias a todos los asistentes, a las instituciones participantes y en especial a nuestro anfitrión Petróleos Mexicanos, por su hospitalidad.

Siendo las veinte horas, del día diez de abril de dos mil quince, tengo el honor de declarar por clausurado el Foro “Implicaciones de la Reforma Energética en Materia Agraria”, gracias y hasta pronto.

Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario.





Esta obra se terminó de imprimir en noviembre de 2015  
en los talleres de Ultradigital Press, S.A. de C.V.  
Centeno 195, Col. Valle del Sur,  
C.P. 09819; México, D.F.

Tirant Online México, la base de datos jurídica de la editorial más prestigiosa.

[www.tirantonline.com.mx](http://www.tirantonline.com.mx)

Suscríbete a nuestro servicio de base de datos jurídica y tendrás acceso a todos los documentos de Legislación, Doctrina, Jurisprudencia, Formularios, Esquemas, Consultas o Voces, y a muchas herramientas útiles para el jurista:

- \* Biblioteca Virtual
- \* Tirant Derechos Humanos
- \* Tirant TV
- \* Personalización
- \* Foros y Consultoría
- \* Revistas Jurídicas
- \* Gestión de despachos
- \* Novedades
- \* Tirant Online España
- \* Petición de formularios

 (55) 65502317/18

 [www.tirantonline.com.mx](http://www.tirantonline.com.mx)

 [atencion.tolmex@tirantonline.com.mx](mailto:atencion.tolmex@tirantonline.com.mx)

978-84-9086-934-5



9 788490 869345



TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

**SENER**

SECRETARÍA DE ENERGÍA



**SEDATU**

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGROPECUARIO, RURAL Y URBANO

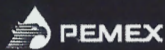


**INDAABIN**

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN Y VALUACIÓN DE BIENES NACIONALES

**RAN**

Registro Agrario Nacional



**CFE**

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD



PROCURADURÍA AGRARIA



**Ifonafe**

INSTITUTO FEDERAL DE FORTALECIMIENTO AGROPECUARIO