



ANÁLISIS GENERAL PRELIMINAR DE LA LEY DE HIDROCARBUROS

En el presente documento, **la Unión Campesina Democrática** hace una primera aproximación al análisis de la iniciativa de Ley de Hidrocarburos en forma de estudio general que condensa los elementos que eventualmente se contraponen a los intereses y derechos de la clase campesina mexicana.

Se realiza un diagnóstico inicial de la mencionada iniciativa de Ley, destacando la inconstitucionalidad de algunos de los dispositivos contenidos en el proyecto de ordenamiento de referencia, a través del análisis de las hipótesis, principios normativos e instituciones que se contraponen con los derechos sustantivos de los sujetos agrarios y en específico, con el régimen social de propiedad.

CONCLUSIONES GENERALES:

- I. Tanto la reforma constitucional en materia energética, como la ley de hidrocarburos, **se basa en un conjunto de argumentos no demostrados**, que motivaron la modificación del marco constitucional y legal **para efectos de liberalizar los recursos naturales estratégicos de todos los mexicanos**, ya que no se han hecho públicos los estudios, diagnósticos, y elementos técnicos y económicos que soportan la probidad de las medidas tomadas; no obstante será materia de una nueva discusión legislativa la de enmendar y transparentar las decisiones de esta reforma.
- II. La Ley de Hidrocarburos, pretende imponerle, a la propiedad en general, un conjunto de cargas, gravámenes, y desmembramientos tendientes a facilitar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en territorio nacional.

Lo anterior es así, pues **establece negociaciones completamente asimétricas** entre los propietarios de la tierra y las empresas dedicadas a la extracción y exploración de hidrocarburos, imponiéndoles a aquellos, obligaciones inconstitucionales como la servidumbre legal o la ocupación temporal de su propiedad para permitir aún sin su anuencia las actividades de dichas empresas, con los que se **conculcan las garantías de legalidad, debido proceso, audiencia, y la tutela judicial efectiva**.

Si el aprovechamiento de los recursos considerados como hidrocarburos se efectuara por Petróleos Mexicanos, podríamos hablar del derecho de los mexicanos en general por encima del derecho de los ejidatarios y comuneros dueños de las tierra que serán afectadas, pero estamos ante un nuevo escenario donde el aprovechamiento se realizará por



particulares, en muchos casos extranjeros y no de los ciudadanos mexicanos en su conjunto, en consecuencia no se puede hacer prevalecer el interés empresarial por encima del derecho de los propietarios de la tierra.

- III. Faculta al ejecutivo federal, para que mediante un acuerdo administrativo se constituya una servidumbre o se genere el derecho de ocupar temporalmente en favor de sus contratistas, el patrimonio raíz de ejidos comunidades o pequeños propietarios rurales, obligándolos a servir intereses capitalistas.

La iniciativa simula, un conjunto de instancias de negociación, que en realidad son parciales, pues de no concretarse tales acuerdos traerán como consecuencia la imposición de un gravamen a la propiedad consistente en la declaratoria de una servidumbre.

- IV. El sistema de contraprestaciones prevista en la iniciativa, esta desarrollado no para defender a los titulares del derecho sobre la tierra, sino para facilitar las negociaciones inequitativas que en todo caso acarrearán como consecuencia la subordinación de la propiedad colectiva y particular en favor de los intereses del capital nacional y extranjero que se instalara en nuestro País con la única finalidad de aprovechar los hidrocarburos que encuentren en el subsuelo.
- V. Ante tal pretensión abusiva nos enfrentamos a un nuevo **proceso de reconcentración de la propiedad y formación de latifundios cuyo costo será pagado por la propiedad social, los ejidatarios, las comunidades indígenas, los pequeños propietarios, todos ellos productores de alimentos cuya consecuencia no será que grandes extensiones de tierra productiva se concentren en pocas manos, sino que dada la naturaleza de la actividad a la que se destinen, resulten en latifundios de tierra estéril que nos hará más dependientes alimentariamente del exterior.**
- VI. La iniciativa lleva implícita la violación de derechos humanos garantizados por nuestra Constitución como lo son los relativos al régimen especial de tenencia de la tierra, que esta constituido por instituciones de interés social como el ejido, la comunidad, el derecho a su defensa y acceso a la impartición de justicia especializada, toda vez que según su texto, los conflictos que surjan por su aplicación deberán dirimirse conforme a las normas del derecho común federal y ante Jueces de Distrito y no ante los Tribunales Agrarios constitucionalmente establecidos, razón por la cual las organizaciones agrarias estimamos que **pone en entredicho el compromiso del Presidente de la República expresado el 5 de marzo en Manzanillo Colima, en tanto que aseguró que su gobierno no modificaría el régimen de tenencia de la tierra que nuestra constitución consagra.**



1.- OBJETO DE LA LEY DE HIDROCARBUROS:

- A. De conformidad con la exposición de motivos y el artículo 1º del proyecto de decreto, **la Ley de Hidrocarburos es reglamentaria de los artículos 25 párrafo cuarto; 27 párrafo séptimo y 28 párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de hidrocarburos.**
- B. En este sentido, el artículo 2º de la iniciativa en cita, establece que ese ordenamiento **tiene por objeto regular la industria de hidrocarburos en territorio nacional**, reglamentando entre otros: el reconocimiento, exploración superficial la exploración y extracción de hidrocarburos; la refinación, comercialización y almacenamiento de petróleo; el transporte de producto, almacenamiento, distribución y expendio de petrolíferos y petroquímicos correspondientemente.
- C. En este mismo sentido, la Ley secundaria en estudio, es de jurisdicción federal dada la naturaleza del industria de hidrocarburos en términos de su artículo 90; de tal suerte, que establece la exclusividad del Gobierno Federal para dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación en materia de hidrocarburos, incluyendo aquellas relacionadas con el desarrollo sustentable, el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el desarrollo de esta industria.

2.- CAPÍTULO DE ANTECEDENTES:

- A. Los antecedentes contenidos en la exposición de motivos de la Ley de Hidrocarburos, sustentan que **la decisión de modificar el marco normativo constitucional en materia energética, "se basó en estudios y años de análisis y evaluaciones", sin citar dichos estudios y sin establecer la forma de consultarlos**; de donde se producen, consecuentemente las siguientes preguntas: **¿Dónde están los estudios y el diagnóstico que motivaron la reforma constitucional y legal en materia energética? ¿Quién realizó los estudios, cuáles fueron los resultados y los alcances metodológicos?**
- B. **RESPECTO A LA PROPIEDAD RURAL Y CAMPESINA NACIONAL**, comprendida ésta tanto por la propiedad social, la pequeña propiedad, las colonias agrícolas y la dedicada a la producción de alimentos y actividades campesinas; los antecedentes que constituyen la exposición de motivos de la Ley, **establecen necesario concederle carácter estratégico y de utilidad pública a las actividades relacionadas con la exploración y extracción de hidrocarburos**. Es esa jerarquización la que motiva establecer como preferente a esa actividad extractiva respecto a cualquier otra explotación superficial de la tierra, incluso por encima de la producción de alimentos. Dada esta exposición de motivos, resulta medularmente la siguiente duda: **¿cuál es el análisis, y el diagnóstico, que lleva a justificar jurídica, social, económica y**



políticamente a establecer como prioritarias a las actividades extractivas relacionadas con los hidrocarburos, respecto a la producción de alimentos, a la conservación del suelo rural, la conservación de los mantos freáticos, y la vida digna de la clase campesina en el territorio nacional?

3.- FORMACIÓN DE LATIFUNDIOS:

De la exposición de motivos se desprende que **la Secretaría de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, tendrán a su cargo la delimitación y asignación de las superficies destinadas para la exploración y explotación, por medio de contratos y asignaciones respectivamente, estableciendo así las llamadas áreas contractuales y las áreas de asignación** (ver fracciones III y IV del artículo 4º de la Ley), las que se concederán a los sujetos que la Ley contempla para realizar las actividades extractivas. Dadas las características de la industria de hidrocarburos, sobre todo tratándose de los procesos extensivos de exploración y explotación de yacimientos viables, **la Ley no prevé, en forma alguna, como se evitará que las empresas privadas titulares de contratos, incurran en la figura de latifundios en contravención a lo previsto en la fracción xv del artículo 27 de la Constitución Federal.**

4.- DESARROLLO RURAL INTEGRAL

En este mismo sentido, y derivado del hecho de que **las actividades de exploración, explotación y extracción de hidrocarburos del subsuelo, implican desde luego realizar prácticas invasivas, que terminarían por modificar las características de la superficie destinada a la actividad agropecuaria eventualmente, esa Ley, desde luego que entra en colisión con la obligación del Estado de promover las condiciones para el desarrollo rural integral y la preservación del régimen social de propiedad**, ya que esta ley restringe el fomento de la actividad agropecuaria y forestal, priorizando el uso superficial de la tierra para destinarla a industria extractiva de hidrocarburos y los servicios necesarios para esta industria, contrariando los postulados contenidos en las fracciones VII, XV y XX del artículo 27 Constitucional.

5.- ARTICULADO DE LA LEY:

Respecto al artículo 4º fracciones III y IV.- La Ley define las áreas de asignación y las áreas contractuales, como la superficie y profundidad determinadas por la Secretaría de Energía así como las formaciones geológicas contenidas en la proyección vertical en dicha superficie para dicha profundidad, en las que se realizará la exploración y extracción de hidrocarburos a través de la celebración de contratos o asignaciones para la exploración y extracción respectivamente; **pero en ninguna parte de la Ley se establecen los criterios que deberán observarse cuando estas áreas estén siendo ocupadas por campesinos, sujetos y núcleos agrarios, o bien estén dedicados a la producción de alimentos.**



Esto significa entonces que **el ejecutivo federal por medio de la Secretaría de Energía, contará con las más amplias facultades para establecer las áreas de exploración y explotación, por encima de las actividades campesinas, los derechos a la propiedad de los núcleos agrarios (que también es de utilidad pública), pequeños propietarios, y propietarios en general, atendiendo el principio de utilidad pública y carácter estratégico de las actividades relacionadas con la extracción de hidrocarburos nacionales.**

Respecto al artículo 21.- Tratándose de controversias relacionadas con los contratos de exploración y extracción; relaciones jurídicas que se llevarán a cabo entre el Estado mexicano y los particulares, nacionales o extranjeros; establece que se podrán prever mecanismos alternativos para su solución, incluyendo comprometer árbitros en términos del Código de Comercio y de los Tratados Internacionales en materia de arbitraje.

En este sentido, **la Ley no es clara con relación a los conflictos, que se deriven con motivo de la tenencia de la tierra por la instrumentación de dichos contratos.** En forma directa, las controversias que se deriven de la Ley, **afectaran en primera instancia directamente a los Titulares de la Propiedad Privada**, sometiéndolos a procedimientos mercantiles y arbitrales complejos y altamente especializados, que pondrán en desventaja a la clase campesina propietaria de su tierra, frente a los conglomerados industriales dedicados al sector energético y extracción de hidrocarburos; violando con ello los principios de proporcionalidad que la garantía de igualdad por la cual nivela las relaciones contenciosas entre iguales y el tratamiento específico para los desiguales, que el derecho social mexicano concede a la clase campesina.

Respecto a los núcleos y los sujetos del derecho agrario, las controversias que se deriven de la tenencia de la tierra ejidal y comunal así como de la pequeña propiedad, tienen expedita la jurisdicción agraria, en términos de la fracción XIX del artículo 27 constitucional, **por lo cual este dispositivo legal no deberá de someter a la jurisdicción mercantil y arbitral a los ejidatarios y comuneros mexicanos.**

Si se pretendiera aplicar dicha ley para atender las controversias que resulten entre los contratos de exploración y extracción regulados por la Ley de Hidrocarburos con la tenencia de la tierra bajo el régimen de propiedad social tutelados por la Constitución y Ley Agraria, por medio de procedimientos arbitrales y mercantiles de solución alternativa de controversias, esa aplicación y los laudos resultantes o sentencias, desde luego que serán sujetos de impugnación y control de constitucionalidad, ya que tanto los sujetos como las instituciones agrarias tienen su propia jurisdicción para resolver, en igualdad y justicia sus diferencias con terceros.

Respecto al Artículo 22.- La Ley establece que los contratos para exploración y extracción se regularán exclusivamente por lo dispuesto a la Ley y su reglamento y, que para efectos de su ejecución será aplicable, supletoriamente en lo que no se oponga a la presente Ley y su reglamento, la legislación mercantil y el derecho común.



De la literalidad el dispositivo antes mencionado, podemos establecer fehacientemente **que la misma Ley se excluye de lo que tenga que ver con la propiedad social mexicana ya que no recoge supletoriedad ni asume el régimen de la Ley Agraria vigente.**

Esto es así, ya que de conformidad con la fracción VII, XIX del artículo 27 de la Constitución Federal, establece que los núcleos agrarios cuentan con personalidad jurídica propia, tutelándose su propiedad; asimismo la propiedad social constituye jurisdicción Federal y se instituyeron Tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción para impartir expedita y honesta justicia agraria, para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, proporcionando asesoría legal a los campesinos.

De tal suerte, que tomando en consideración que la propiedad social cuenta con su propio orden normativo, jurisdicción, e instituciones propias para la resolución de sus controversias, en aras de preservar sus derechos, **la jurisdicción establecida por la Ley de Hidrocarburos le afecta de manera sustancial, ya que ésta está configurada sobre la base de los intereses entre particulares**, en tratándose del tema del fuero común y mercantil; instituciones que nada tienen que ver ni legal ni mucho menos constitucionalmente con el régimen de propiedad social.

Respecto al Artículo 23.- En este numeral se establece que los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, se llevarán a cabo mediante licitación que lleve a cabo la Comisión Nacional de Hidrocarburos, en la que pueden participar tanto Petróleos Mexicanos (ahora empresa productiva del Estado), otras empresas productivas del Estado, y Personas Morales.

De su redacción se desprende **la Ley no es minuciosa, pero tampoco distingue, que dentro de los conceptos de la licitación, deben de venir incluidas, en las propuestas económicas correspondientes para el pago de derechos, indemnizaciones y compensaciones relativos a la ocupación superficial de la tierra en favor de sus titulares y propietarios.**

De tal suerte, que los particulares deberán incluir en sus propuestas económicas, al momento de licitar los contratos, ofertas sustanciales para indemnizar correctamente a los titulares de derechos y propietarios de las tierras, sobre las cuales se encuentran los yacimientos de hidrocarburos sujetos a exploración y extracción.

Respecto al Artículo 29.- Este numeral le confiere a la Secretaría de Energía facultades y atribuciones con relación a los contratos de exploración y extracción, entre las que destacan la de seleccionar las áreas contractuales, y establecer el modelo de contratación que mejor convenga para maximizar los ingresos de la nación.

En pocas palabras quiere decir, que **a la Secretaría de Energía se le dotó de facultades para establecer, "según sus criterios", las áreas contractuales de**



exploración y extracción de hidrocarburos, entendiéndose estas, como las tierras en las cuales se practicarán las actividades extractivas de hidrocarburos.

¿CUÁLES SON ESOS CRITERIOS?, ¿Cuáles son los límites objetivos y sustantivos con que cuenta la Secretaría de Energía para establecer las áreas contractuales para la exploración y extracción? ¿Cuáles son los límites objetivos y sustantivos de los contratistas para extraer los hidrocarburos nacionales existentes en el subsuelo? ya que como más adelante estableceremos, **los contratistas gozarán de las más amplias facultades para disponer, sin cortapisas, de los derechos de ocupación superficial, mermando con ello los derechos sustantivos de los propietarios rurales y de la clase campesina mexicana.**

Respecto al Artículo 37.- Establece que **las actividades de reconocimiento y exploración superficial** (ver definición contenida en la fracciónn XXVIII del artículo 4º de la ley) **de las áreas para investigar la posible existencia de hidrocarburos, requerirán, únicamente, de la autorización de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.**

En este mismo sentido, establece que **los asignatarios y contratistas (léase Petróleos Mexicanos y capital privado que ya formalizaron los instrumentos correspondientes), no requerirán autorización para el reconocimiento y exploración superficial de las áreas de asignaciones y áreas contractuales de los que sean titulares,** imponiéndoles únicamente la obligación de dar aviso a la Comisión Nacional de Hidrocarburos y cumplir con los requerimientos de entregar información y demás obligaciones que establezcan.

Primeramente, **esta disposición es violatoria a la garantía al debido proceso, audiencia y legalidad contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que prácticamente los asignatarios y contratistas podrán realizar actividades invasivas a la propiedad de los particulares,** sin requerir de la anuencia de estos, amparados únicamente en los derechos que les confieren los contratos celebrados con la Secretaría de Energía, **situación que desde luego transgrede la seguridad jurídica de la propiedad en general,** lo que implica un retroceso a las garantías de certeza jurídica en la propiedad, que se reforzaron en la reforma constitucional del artículo 27 del año de 1992; certeza jurídica que constituye un derecho subjetivo de los ciudadanos mexicanos en términos del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De tal suerte, **que dicho dispositivo es violatorio de derechos sustantivos y en consecuencia, es procedente actuar por medio de los medios efectivos de defensa de control constitucional,** para que en caso de su ejecución, se resuelva respecto a su inconstitucionalidad.

Respecto al Artículo 58.- Establece que se considera de utilidad pública, las actividades y servicios amparados por un permiso.



En este orden de ideas **la propiedad social, entendida esta por los ejidos y comunidades agrarias, también se consideran de utilidad pública**, a su vez tanto la **dotación como el reconocimiento de bienes ejidales y comunales, respectivamente, fueron otorgados por el titular del ejecutivo federal** y cuyos derechos han sido certificados, delimitados y protegidos en términos del régimen legal agrario vigente desde el año de 1992.

Dicho numeral establece que **procederá la ocupación temporal de los bienes, derechos e instalaciones necesarias para la prestación del servicio o su adecuada operación.**

Tal dispositivo, le impone un conjunto de cargas legales a la propiedad privada, que desde luego vulneran su garantía al debido proceso y legalidad contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en este mismo sentido **dicho dispositivo no tiene por qué afectar de manera sustantiva y mucho menos objetiva a las tierras y sujetos tutelados por la propiedad social, en lo referente a la llamada ocupación temporal**, ya que dada la naturaleza de la propiedad social, la única forma de que los bienes destinados al uso común puedan ser ocupados por terceros, sólo puede ser por medio de autorización de la asamblea general de ejidatarios y, en tratándose de tierras parceladas, por tratarse de tierras de explotación individual, corresponde a los titulares de dichas parcelas la autorización de dichos contratos de ocupación temporal; **pero en ambos casos tiene que prevalecer la debida contraprestación o bien, el pago que por los daños y perjuicios, bienes distintos a la tierra, y afectaciones se les produzcan a los titulares respecto a las obras que realizarán los permisionarios.**

6.- CON RELACIÓN AL TÍTULO CUARTO, DENOMINADO DISPOSICIONES APLICABLES A LA INDUSTRIA DE HIDROCARBUROS, CAPÍTULO III DENOMINADO DE LA JURISDICCIÓN, UTILIDAD PÚBLICA Y PROCEDIMIENTOS, ES CONVENIENTE ESTABLECER LO SIGUIENTE

Respecto al Artículo 90.- Este numeral establece que la industria de hidrocarburos es de exclusiva jurisdicción federal, en este contexto el régimen social de propiedad también es jurisdicción federal.

Por su parte, el Artículo 91.- Establece que la industria de hidrocarburos, objeto de la Ley, es de utilidad pública y procederán, **para efectos de disponer de los derechos superficiales las siguientes instituciones:**

- A. Constitución de servidumbres;
- B. La Ocupación o afectación superficial;
- C. La Expropiación de terrenos necesarios.



SERVIDUMBRES:

Sobre la base de lo anterior, **las servidumbres son, en todo caso, un gravamen impuesto al predio denominado sirviente, sobre la base de otro denominado dominante para el cumplimiento de determinado fin**, que éste requiere para su desarrollo.

Las servidumbres son de dos tipos, estas pueden ser voluntarias o bien pueden ser legales.

En la especie y para efectos de la materia agraria, de conformidad con el artículo 45 de la legislación en la materia, **desde luego que es viable la constitución de servidumbres voluntarias, por acuerdo de las partes, en tratándose de tierras parceladas y tierras de uso común**, cumpliéndose desde luego, con los requisitos que la Ley prescribe para la realización de tales actos, y que dichos gravámenes queden legalmente constituidos y registrados.

Respecto a la servidumbres legales, es decir, las que resulten de la imposición del gravamen por sentencia del órgano jurisdiccional, en materia agraria no procederían, cuando se trate de tierras de uso común o parcelas que no hayan adquirido el dominio pleno, dado que para ello se debería de atender lo establecido por el artículo 27 constitucional fracciones VII y XIX; en el sentido de la prevalencia del régimen social de propiedad, en favor de la clase campesina y atendiendo a su específica jurisdicción.

En este mismo sentido respecto a las tierras de uso común, gozan de la protección de ser **imprescriptibles, inalienables, inembargables (artículo 74 de la Ley Agraria)**, asimismo, si se pretendiera utilizar la interpretación del mismo artículo 27 constitucional en su párrafo primero, en donde se establece la propiedad originaria de la nación y la imposición de modalidades a la propiedad privada; **el ejecutivo federal solamente podrá imponerle a la propiedad social la modalidad que a interés público convenga, por medio del expropiación y el pago correspondiente de la indemnización (27 constitucional, párrafos segundo y tercero; artículos 93 y 94 de la Ley Agraria)**; puesto que de otro modo, establecer que la servidumbre se pueda constituir, si esta implica modificar física y morfológicamente la tierra, implicaría desde luego **disminuir los derechos de apropiación y explotación de que gozan la clase campesina respecto a sus derechos en la propiedad social, lo que desde luego sería inconstitucional, ya que se estaría menoscabando los derechos sustantivos de los ejidatarios y comuneros.**

En el mismo sentido, **respecto de las tierras parceladas y, que no hayan adquirido dominio pleno, a estas no se les puede imponer unilateralmente la servidumbre legal**, ya que de conformidad con el artículo noveno de la Ley agraria, la cual es de interés y orden público, **los núcleos de población ejidales y comunales tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas** y que hubieren adquirido por cualquier título, en este mismo



sentido, los sujetos agrarios con titulares de parcelas, únicamente gozan del derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de las parcelas (art 76 de la Ley Agraria), **de tal suerte que entre tanto las parcelas se mantengan dentro del régimen de propiedad social, sus titulares solo gozan del aprovechamiento y usufructo; en consecuencia, la asamblea general de ejidatarios o comuneros les corresponde ser titulares de la nuda propiedad del total del patrimonio ejidal o comunal.**

Asimismo, y respecto a la **ocupación o afectación superficial, y a la expropiación, que regularía la Ley de Hidrocarburos, no deben afectar en forma alguna a la propiedad social, ya que la legislación en materia de hidrocarburos no es de aplicación supletoria a la Ley Agraria, y a su vez tanto la ocupación previa como la expropiación, son instituciones ampliamente reguladas por la legislación agraria en cita y no requieren complementación secundaria de algún otra legislación.**

Al respecto de las limitaciones de la supletoriedad del Derecho común a la Legislación Agraria, le son aplicables los siguientes criterios y tesis jurisprudenciales:

"DERECHOS AGRARIOS. PARA DETERMINAR EL MOMENTO EN QUE SE EFECTÚA SU TRANSMISIÓN POR SUCESIÓN TESTAMENTARIA, NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL ARTÍCULO 1649 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL. El citado precepto, conforme al cual la sucesión se abre cuando muere el autor de la misma, no es aplicable supletoriamente para precisar el momento en que se efectúa la transmisión de los derechos agrarios por sucesión testamentaria prevista en el artículo 17 de la Ley Agraria, ya que la supletoriedad no opera cuando el ordenamiento a suplir contiene disposición expresa exactamente aplicable, y ello en razón de que en materia agraria, la transmisión de los derechos ejidales mortis causa no opera de pleno derecho, pues impone al sucesor designado en la lista a que se refiere el indicado artículo 17, la carga de llevar a cabo un procedimiento contencioso o administrativo, según corresponda al caso, para consolidar la transmisión de esos derechos, como lo determinó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 20/2002, de rubro: "DERECHOS AGRARIOS. PARA SU TRANSMISIÓN POR SUCESIÓN TESTAMENTARIA BASTA SEGUIR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE ESTABLECEN EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY AGRARIA Y LOS DIVERSOS NUMERALES DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL."

Contradicción de tesis 247/2009. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región. 9 de septiembre de 2009. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Luis Ávalos García.



Tesis de jurisprudencia 144/2009. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta de septiembre de dos mil nueve.

Nota: La tesis 2a./J. 20/2002 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, marzo de 2002, página 197.

"SUPLETORIEDAD EN MATERIA AGRARIA. CUÁNDO NO PROCEDE. *La Ley Agraria contempla la institución de la sucesión de los derechos agrarios y de manera clara señala el procedimiento o las hipótesis necesarias para lograr la transmisión de los derechos agrarios por vía de sucesión; de ahí que al no existir una laguna de ley o deficiencia, no procede aplicar la figura de la supletoriedad que se prevé en su artículo 2o., primer párrafo, que pretende la parte quejosa para fundamentar su petición de que en la resolución definitiva de las diligencias de jurisdicción voluntaria por ella promovidas se integre la expresión de "formal testamento" a que se refiere el artículo 1561 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal."*

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 12/2000. Ambrosio Jiménez Jiménez. 3 de febrero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Ramón Raúl Arias Martínez. Secretaria: Rosenda Tapia García.

Nota: Por ejecutoria de fecha 7 de julio de 2006, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 93/2006-SS en que participó el presente criterio.

"JUICIOS CONEXOS EN LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS. DEBEN TRAMITARSE CONFORME A LAS NORMAS RELATIVAS DE LA LEY AGRARIA. *Acorde con el artículo 192 de la Ley Agraria, en los juicios agrarios puede decretarse la conexidad, siempre que los juicios relacionados se tramiten ante el mismo tribunal. Por otra parte, el artículo 195 del mismo ordenamiento es la norma general que dispone la forma en que deben tramitarse los juicios, incluyendo aquellos en que exista conexidad, pues ordena que para cada asunto se forme un expediente con los documentos relativos a él (lo cual significa que los asuntos deben tramitarse por cuerda separada y que toda constancia debe obrar en su propio expediente), y que en cada expediente deben constar tanto el acta de la audiencia como la sentencia (de donde se infiere que las actuaciones deben ser individuales para cada asunto). Así, en virtud de la claridad con que se regula el trámite de los juicios agrarios, incluyendo los conexos, no es necesario acudir a la aplicación supletoria de los artículos 72 y 75 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que la Ley Agraria es lo suficientemente*



minuciosa como para considerar que no hay laguna que deba suplirse en relación con la tramitación de los juicios agrarios, aun aquellos respecto de los cuales se haya decretado conexidad.”

Contradicción de tesis 389/2009. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito y Segundo en la misma materia del Séptimo Circuito. 20 de enero de 2010. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Ileana Moreno Ramirez.

Tesis de jurisprudencia 24/2010. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de febrero de dos mil diez.

Respecto al Párrafo segundo del artículo 91.- Dicho párrafo establece que las actividades de exploración y extracción, se consideran de interés social y de orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos a aquellas.

Dicha disposiciones es total y completamente discriminatoria, ya que pone por encima a la industria de hidrocarburos a la de producción de alimentos y la subsistencia de la clase campesina mexicana, **pues este numeral establece una preferencia a la extracción de hidrocarburos por encima de las actividades y el derecho al trabajo, la subsistencia y la propiedad de que gozan constitucionalmente los ejidatarios y campesinos mexicanos**, estableciendo una desmedida preferencia, que afecta desde luego a un segmento poblacional débil.

Asimismo, este párrafo constituye un elemento regresivo, que se contraponen a los principios de progresividad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos de que goza la clase campesina, por virtud de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes en materia agraria que de ella emanan, pues que dichas normas jurídicas establecen un conjunto de **derechos que ubican a la clase campesina como protagonista en la producción de alimentos y de la titularidad de derechos de tierras que les fueron entregadas como consecuencia de la revolución fundadora de nuestra actual república constitucional mexicana**; asimismo es una conquista de la clase campesina, la de **gozar de instituciones que tutelen y protejan su derecho a la personalidad jurídica y al goce de la propiedad sobre sus derechos individuales y colectivos**, ergo, la Ley de Hidrocarburos, **no puede transgredir o vulnerar las garantías jurídicas conquistadas por la clase campesina mexicana, en aras de un mal entendido interés social y orden público, ya que las instituciones agrarias se mantienen incólumes en nuestra Constitución.**

Eventualmente, si la industria de hidrocarburos ejerciera en contra de la clase campesina este dispositivo, procedería desde luego combatirlo por medio del juicio de amparo, para que la justicia de la unión resuelva respecto de la inconstitucionalidad de este dispositivo y sus alcances.



Respecto al Artículo 92.- El numeral de referencia establece la supletoriedad de la codificación mercantil, y del código civil Federal, en lo no previsto en la Ley de referencia, estableciendo que los actos de la industria de hidrocarburos se consideran mercantiles.

Se considera que este dispositivo **pone en una posición de clara desventaja a los propietarios de tierras que vayan a ser sujetas de los actos de molestia establecidos por esta Ley de Hidrocarburos**, ya que les impondrá a los particulares, litigar sus diferencias ante juzgados federales en contra estos grandes conglomerados, en la vía mercantil; la que les implica someterse a medios más restringidos de defensa y un procedimiento más especializado, el cual, desde luego vulnera el principio distributivo de la garantía de igualdad.

Respecto de la propiedad social, dicho dispositivo desmarca de su competencia a los titulares y a las tierras comprendidos dentro de la propiedad social, ya que para que se entiendan la existencia de actos mercantiles, respecto al régimen de propiedad, estos sólo tendrían cabida en bienes desincorporados de los ejidos y comunidades agrarias y en los actos que los sujetos agrarios hayan contratado que estén permitidos por la Ley Agraria, y aun así, la jurisdicción agraria es la competente para la solución de los conflictos relacionados con la tenencia tierras ejidales y comunales.

Entonces, la jurisdicción agraria, la cual es parte del Derecho Social; establece en favor de la clase campesina, un principio distributivo de la garantía de igualdad, concediendo igualdad para los iguales y desigualdad para los desiguales; principio jurídico del derecho social que garantizan la tutela legal de los derechos de los débiles frente al poder desequilibrante de los poderosos, estableciendo un espacio de resolución de conflictos judiciales, apegado al principio de verdad sabida, y de equilibrio procesal entre las partes. En consecuencia, de existir conflictos entre la propiedad social los particulares y los sujetos agrarios titulares de derechos, desde luego que tendrán que atenderse ante los tribunales agrarios legalmente instituidos para tal efecto en términos de la constitución y de las Leyes agrarias vigentes.

Respecto al Artículo 95 y 96:

Estos dispositivos, tienen como fin la de establecer la mecánica por virtud del cual los asignatarios y contratistas negociarán, en forma directa, con los posesionarios y poseedores o titulares de los bienes y derechos, la contraprestación necesaria para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos:

Primeramente, dichos dispositivos no tienen aplicación directa en materia agraria, ya que los medios de negociación, para efectos de ocupación previa, expropiación, o contratación, están ampliamente regulados por la legislación agraria, y ésta no reconoce aplicación supletoria a la mencionada legislación de hidrocarburos en ningún sentido; y si se intentara aplicar así al régimen de propiedad social, desde luego se tendrá que entablar la controversia correspondiente para determinar la inconstitucionalidad de dicha intromisión.



En general, es muy preocupante su contenido, pero aún más lo es lo establecido en las fracciones V y VI del artículo 96 de la Ley de Hidrocarburos conforme a lo siguiente:

- A. El artículo 95 impone un conjunto de reglas para efectos de establecer la contraprestación necesaria para que los asignatarios y contratistas **puedan adquirir, usar, gozar, por afectar terrenos, bienes y derechos necesarios para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos**, la cual deberá de **realizarse en forma directa entre los propietarios, poseedores titulares de los terrenos bienes o derechos, con los asignatarios subcontratista, situación que de entrada ponen una clara situación de desventaja y desproporción al momento de establecer una negociación**, entre quien sea el titular del derecho de explotación superficial de la tierra, con otro que cuenta con el capital, el apoyo, los elementos de asesoría jurídica, y el apoyo institucional, para disponer del derecho de explotación y explotación de hidrocarburos.
- B. Por su parte el artículo 96, establece las bases para la negociación y acuerdo respecto de la contraprestación relativa a la ocupación superficial de las tierras adyacentes a los yacimientos de hidrocarburos sujetos a la extracción.
- C. Establece la fracción V, **que la forma en la modalidad de la adquisición uso y goce de la afectación, deberá ser idónea para el desarrollo del proyecto en cuestión según sus características pudiendo utilizarse las figuras de arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, compra venta, permuta y cualquier otra que no contravengan la Ley**; entendiéndose por **idónea, la legalmente viable**, ya que pensar que idónea para el proyecto signifique, un contrato ad hoc para apropiarse de la superficie en perjuicio del propietario, poniendo por encima del interés superior de la persona, el interés privado, lo que resultaría en un atentado contra el orden jurídico constitucional y convencional imperante.
- D. Establece la fracción VI que la contraprestación que se **acuerde deberá ser proporcional a las necesidades del asignatario contratista conforme las actividades que requieran realizar**, al amparo de la asignación o contrato y los usos que se pretendan dar al efecto. **en forma por demás fuera de todo orden, establece que los pagos podrán ser en efectivo o en especie, incluyendo compromisos para formar parte de proyectos y desarrollos en la comunidad o localidad, incluyendo una combinación de las anteriores o cualquier otra prestación que no sea contraria a la Ley**

Resulta verdaderamente escandaloso que el legislador haya permitido establecer un conjunto tan amplio de satisfactores para realizar el pago de la contraprestación por el uso superficial de la tierra, ya que esto podría implicar, desde luego, una enorme cantidad de abusos que eventualmente podrán



representar el menoscabo y pérdida del valor patrimonial en perjuicio y detrimento de los propietarios y titulares de la tierra.

- E. Se establece en el artículo 97 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, imponiendo que dichos tabuladores y los valores contenidos en ellos, servirán de base para el inicio de las negociaciones que se realicen conforme a los dos artículos anteriores.
- F. En los artículos 99 a 102 de la Ley, **establecen, además de la metodología para el desarrollo de los avalúos para establecer las compensaciones, tres y instrumentos de coerción para imponer el aprovechamiento superficial sobre las tierras**; estos son:
1. La **constitución de la servidumbre legal hidrocarburos** en términos de la fracción I del artículo 99 y 102 de la ley.
 2. La **servidumbre legal de hidrocarburos por vía administrativa** (artículo 101)
 3. La **expropiación** en términos de las disposiciones legales aplicables.

Servidumbre legal de hidrocarburos constituida en la vía judicial:

Como ya se ha hecho mención, la servidumbre de hidrocarburos no es otra cosa que un gravamen que se le impone al predio sirviente sobre la base de las necesidades del predio dominante para el desarrollo de sus actividades, en este caso las actividades derivadas del sector de hidrocarburos.

La jurisdicción federal de esa Ley, hace competentes los Juzgados de Distrito para conocer de la constitución del mencionado gravamen, que afectaría primordialmente a la propiedad privada en cualquiera de sus modalidades; dados los términos de la redacción, este gravamen resulta de la necesidad del contratante o asignatario para el desarrollo de sus actividades, que siendo estratégicas, de interés social y de orden público, **tendrán preconstituida la procedencia de su acción, con la exhibición del contrato correspondiente celebrado con la Secretaría de Energía en materia de exploración y extracción de hidrocarburos**, y que el proyecto ejecutivo establezca que requiere de los bienes del particular para el fin propio de sus actividades contractuales.

No obstante, es de considerarse que la servidumbre legal de paso no es aplicable en términos de la propiedad social, dado que las diversas modalidades de explotación colectiva, uso común, nuda propiedad, y las restricciones propias que tanto la Constitución



como la Ley le imponen para proteger su naturaleza, impidiendo su afectación por la vía de terceros.

Servidumbre legal de hidrocarburos por la vía administrativa

Dada la redacción del artículo, **esta Ley le otorga al ejecutivo federal, la facultad de constituir una servidumbre legal hidrocarburos por la vía administrativa, que eventualmente tendrá que realizarse en forma de juicio**, garantizándole al titular o propietario del derecho superficial de la tierra su garantía de audiencia, debido proceso y legalidad, permitiéndole hacer valer los medios de defensa que tenga su alcance; pero no obstante lo anterior, la servidumbre de hidrocarburos en la vía administrativa, **tienen preconstituida su procedencia, sobre las bases del principio de establecer el interés social y el orden público y del carácter estratégico de la industria de hidrocarburos, lo que indefectiblemente conllevará a que el ejecutivo federal imponga la mencionada servidumbre al propietario o titular de la tierra, en favor del asignatario o contratista.**

No obstante, sería bastante discutible y defendible la medida administrativa con la cual se facultaría al titular del ejecutivo federal, pero se tendría que establecer la reglamentación del procedimiento administrativo que conllevaría a establecer el gravamen, el que, es de suponerse, estará contemplado en el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.

La expropiación.

Como ya se ha comentado, la expropiación en la medida que tiene el ejecutivo federal para que, por medio de la indemnización constitucional, disponga de los bienes que le sean necesarios, estableciéndose la causa de utilidad pública, la cual estaría más que justificada en términos del de interés social y de orden público que se le ha dado a las actividades relacionadas con industria de los hidrocarburos nacionales.

La indemnización.

De conformidad con el artículo 100 y 103 de la ley, se establece que la contraprestación relativa a la servidumbre legal hidrocarburos que se decreta por vía administrativa, así como la indemnización que corresponda en caso de expropiación, se determinarán con base en el valor que se obtenga conforme al artículo 100 de la misma Ley.

Podemos establecer entonces que tanto la servidumbre legal de hidrocarburos y la expropiación se les ha concedido y se les concede una nueva modalidad para resolver el tema de obtener el precio, el cual se realizará **por medio de una mediación** que toma en cuenta la opinión de dos valuadores, previamente registrados en un padrón, a cargo del ejecutivo federal, para que, cada uno por su parte justiprecien el inmueble materia del conflicto **y, en caso de discrepancia, se solicitará la intervención de un tercero, para que en tanto se tengan los tres valores, el**



Instituto establecerá un promedio simple, que significara el precio de la contraprestación.

Debe advertirse que los peritos valuadores estarán registrados y en consecuencia administrados por la Secretaría de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos y, asimismo; que la Ley no es clara al momento de establecer lo que significa el valor de adquisición, el cual desde luego no corresponde en forma alguna al valor comercial como corresponde al régimen de expropiación regulado por la Ley Agraria.

Es así, pues en el caso de la propiedad social, tanto las afectaciones como las expropiaciones, tienen su debido proceso y su debida valuación y en consecuencia serían inaplicables los lineamientos comprendidos en esta Ley, ya que la legislación agraria comprende la forma en la cual los bienes sujetos a afectación deberán ser valuados.

LIC NAYAR EMILIO PAREDES NIETO

ING. JOSÉ DURAN VERA

15 DE JULIO DE 2014