

## AFECTACIÓN A LA PROPIEDAD SOCIAL ANTE LA REFORMA ENERGÉTICA: ANÁLISIS A LA LUZ DE LA LEY DE HIDROCARBUROS Y LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA

Jesús Demetrio REYES MONSIVÁIS\*  
Juan Antonio HERRERA IZAGUIRRE\*\*  
Daniel CRUZ RODRÍGUEZ\*\*\*  
Abril Alejandra RAMÍREZ ERAZO\*\*\*\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La reforma constitucional energética y la afectación a la propiedad social.* III. *Propiedad social.* IV. *Características de la propiedad social.* V. *Figuras legales para la afectación de predios.* VI. *Medios de control e impugnación frente a la afectación de la propiedad social ante actividades energéticas.* VII. *Mención especial a la suspensión en el juicio de amparo.* VIII. *Conclusiones y propuestas.* IX. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

El presente análisis legislativo tiene como objeto estudiar las figuras de afectación a la propiedad social creadas en la legislación secundaria, a la luz de la reforma que en materia energética sufrió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federa-*

---

\* Alumno de la especialidad en derecho energético en la Universidad de Monterrey y director jurídico y de acceso a la información pública de la Secretaría de Obras Públicas del Gobierno del Estado de Tamaulipas.

\*\* Catedrático de la Facultad de Comercio, Administración y Ciencias Sociales en Nuevo Laredo y coordinador de la Clínica de Derecho Ambiental.

\*\*\* Licenciado en derecho y colaborador en la Clínica de Derecho Ambiental.

\*\*\*\* Maestra en administración, profesora de tiempo completo en la Universidad Politécnica de Victoria.

*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIX,  
núm. 150, septiembre-diciembre de 2017, pp. 1423-1444

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

ción el 20 de diciembre de 2013. Para lograr el objetivo planteado, el presente trabajo inicia con el contenido constitucional de la reforma energética hasta llegar al análisis de la regulación en la legislación secundaria, es decir, la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica. De igual manera, aborda una descripción de la propiedad social y sus características. El principal énfasis se acentúa en el tema de las figuras jurídicas reguladas para lograr el uso y afectación de la propiedad social, así como de los mecanismos de protección que se establecen. Adicionalmente, se analizan también los medios de impugnación que existen frente a la afectación de la propiedad social ante actividades energéticas. Por último, se configura la conclusión, en la cual, contrario a quien sostiene que la propiedad social se ha pulverizado,<sup>1</sup> se afirma que la regulación confeccionada es suficiente y permite asegurar la protección de la propiedad social ante actos de uso y afectación del suelo ante actividades que ampara la reforma, o bien permite ejecución de tratos justos y equitativos con los afectados.

## II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL ENERGÉTICA Y LA AFECTACIÓN A LA PROPIEDAD SOCIAL

La reforma constitucional de 2013 trajo preocupaciones a los sectores doctrinales, sobre todo al enfocado al estudio del derecho agrario. Hay quien ha sostenido, como se menciona previamente, que el derecho agrario y la propiedad social han sido pulverizados<sup>2</sup> y hay, de igual forma, quien sostiene la idea de despojo nacional, incluso en la materia agraria.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Documento web: <http://www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/Eventos/2015/0929/> (29 de septiembre de 2015). En el seminario de “Derechos sociales ante la reforma energética”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el doctor Jaime Cárdenas García citó la pulverización del derecho agrario, pues, respecto de la regulación de las servidumbres obligatorias, considera que al imponerlas el Estado sin la voluntad de las poblaciones y comunidades agrarias, pierde razón de ser el estudio inclusive de la propiedad social.

<sup>2</sup> *Op. cit.*, nota 1.

<sup>3</sup> Padierna Luna, Dolores, “La nueva tragedia de México: la reforma energética”, *Proceso*, México, 2015.

Sin embargo, otros afirman lo contrario, la existencia de beneficios para el sector ejidal.<sup>4</sup> Dicha reforma constitucional estableció en su artículo octavo transitorio que derivado de su carácter estratégico, las actividades de explotación y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, se consideran de interés social y orden público. Motivo por lo cual tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas. Asimismo, se añade en el párrafo posterior de dicha reforma, que la ley preverá los términos y condiciones generales de la contraprestación que se deberá cubrir por la ocupación o afectación superficial o, en su caso, la indemnización respectiva. El artículo octavo transitorio no discrimina ningún régimen de propiedad (privada, social y pública); por tanto, resulta aplicable para todos, del cual enfatizamos a la propiedad social. La reforma privilegia sobre cualquier actividad, la relativa a la materia de hidrocarburos y transmisión y distribución de energía, pues establece que son de interés social y de orden público, los que denominaremos conceptos de contenido prioritario. Dichos conceptos serán el tamiz y parámetro de interpretación de las autoridades administrativas y jurisdiccionales que resuelvan conflictos de la tierra suscitados por la reforma, inclusive en materia de la suspensión en el juicio de amparo. Esta cuestión es altamente relevante para la inmediatez de la realización de las actividades amparadas en la reforma, la cual trataremos posteriormente. De la citada reforma se desprende que quien operará las actividades prioritarias serán las empresas productivas del Estado o los sujetos facultados, ya sean los asignatarios (en adelante As) y/o contratistas (en adelante C). En tal contexto, la primera interrogante a dilucidar sería si dichas empresas públicas de régimen privado podrán o no emitir actuaciones de imperio, tendentes a conseguir la anuencia para la afectación de terrenos. Al respecto, la legislación secundaria de hidrocarburos en su artículo 110, párrafo 2, deja la posibilidad de ejecutar actos de

---

<sup>4</sup> El pasado 29 de septiembre de 2015 asistimos al seminario “Los derechos agrarios ante la reforma energética”. Como última exposición participó el subprocurador agrario Rubén Treviño Castillo, quien estableció distintos beneficios para el sector agrario y sostuvo que actualmente las tierras no son aprovechadas y en muchos de los casos los ejidos no cuentan con capacidad para invertir. Entonces el mecanismo propuesto en donde el ejido recibe contraprestación por la actividad que se realice aparte por la afectación de la tierra y de los bienes distintos es algo benéfico.

derecho público, los cuales pueden realizarse por cuenta propia de entes públicos o a solicitud de los particulares.<sup>5</sup>

### III. PROPIEDAD SOCIAL

La propiedad social en México se encuentra regulada formalmente por el derecho agrario, el cual reglamenta por medio de sus normas, principios y valores, la actividad humana y su entorno natural, así como las relaciones que se dan con motivo de la tenencia de la tierra, producción, explotación, comercialización y los procesos de industrialización de la agricultura, con la finalidad de lograr la justicia social.<sup>6</sup> La Ley Agraria en vigor señala que las tierras ejidales son aquellas que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal<sup>7</sup> y con base en ello, la asamblea podrá destinar para los usos que considere pertinente las tierras señaladas, a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales.

Dichas tierras ejidales se categorizan en tres tipos: para el asentamiento humano, de uso común y parceladas.<sup>8</sup> Las primeras integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido y están compuestas por los terrenos donde se ubica la zona de urbanización y su fundo legal.<sup>9</sup> Por su parte, las tierras de uso común constituyen el sustento económico de la vida en la comunidad del ejido y están conformadas por las tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población ni sean tierras parceladas.<sup>10</sup> Por último, las tierras parceladas son aquellas en que los ejidatarios pueden

---

<sup>5</sup> Ley de Hidrocarburos (LH), *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_110814.pdf) (fecha de consulta: 15 de noviembre) artículo 110, párrafo 2.

<sup>6</sup> González Navarro, Gerardo N., *Derecho agrario*, México, Oxford, 2011, p. 15.

<sup>7</sup> Ley Agraria (LA), artículo 43, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> (fecha de consulta: 13 de noviembre de 2015).

<sup>8</sup> *Ibidem*, artículo 44.

<sup>9</sup> La parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y las reservadas para el tal fin tienen el mismo tratamiento. *Ibidem*, artículo 63.

<sup>10</sup> *Ibidem*, artículo 73.

ejercer derechos de aprovechamiento, uso y usufructo,<sup>11</sup> y a su vez, pueden conceder a otros el uso y usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier acto jurídico, sin necesidad de autorización de la asamblea u otra autoridad.<sup>12</sup> De acuerdo con la misma Ley, las tierras destinadas para el asentamiento humano y las de uso común se caracterizan por estar protegidas, al ser no enajenables, inembargables e imprescriptibles.<sup>13</sup> Por tanto, será necesario ahondar en la descripción de estas tres características.

#### IV. CARACTERÍSTICAS DE LA PROPIEDAD SOCIAL

Por su parte, la limitante a enajenar admite excepciones de conformidad con los artículos 64, 75 y 93, de la Ley Agraria, que señala que es posible la transmisión de la propiedad en caso de aportar tierras del asentamiento al municipio o entidad correspondiente, para dedicarlas al servicio público; en los casos de utilidad para el núcleo de población ejidal cuando les transmitan el uso común a sociedades mercantiles o civiles que participen en sociedades civiles y mercantiles con los ejidos y por último, en el caso de expropiación. Lo anterior no implica que los derechos agrarios que los ejidatarios y comuneros tengan en lo individual de esas tierras no puedan ser transmitidos a favor de vecindados o titulares del mismo núcleo agrario.<sup>14</sup> Otra característica de la propiedad social es que ésta es inembargable; así, de las tierras propiedad del núcleo elimina la posibilidad de fijárseles algún tipo de gravamen y que alguna autoridad quede facultada para embargarlas en ejecución de algún adeudo, sea otorgado en garantía por el plazo pactado y previa resolución del respectivo tribunal agrario.<sup>15</sup> Por último, el vocablo “imprescriptible” hace que las tierras del núcleo agrario no sean susceptibles de aprobación (o desincorporación del régimen ejidal) mediante la vía de la prescripción. La Ley Agraria evita con ello que mediante algún juicio de prescripción, la propiedad de las tierras

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, artículo 76.

<sup>12</sup> *Ibidem*, artículo 79.

<sup>13</sup> *Ibidem*, artículos 64 y 74.

<sup>14</sup> *Op. cit.*, nota 7, p. 166.

<sup>15</sup> *Idem*.

se desincorpore del ejido o la comunidad.<sup>16</sup> Mediante esta figura de la imprescriptibilidad, la posesión que tengan las personas extrañas al núcleo no generará derecho alguno a su favor si su intención es apropiarse de estas tierras.<sup>17</sup> Las anteriores figuras jurídicas previstas en ley impiden que la propiedad social, tratándose de tierras de uso común o para el asentamiento humano, salga del dominio agrario. La única forma legal que existe para que el poder público afecte la propiedad social es mediante la expropiación.

Por lo que hace a la adquisición, uso o aprovechamiento de las tierras por parte de los particulares, en la Ley Agraria sólo se establece la afectación en el caso de tierras para el asentamiento humano o de uso común, cuando éstos participen en sociedades civiles y mercantiles con los ejidos.<sup>18</sup> Por lo anterior, se considera que este tipo de tierras configura el régimen más estricto de la propiedad social, y entonces surge la necesidad de regular las figuras legales que permitan que esta propiedad sea afectada por particulares, como se explica a detalle en el apartado posterior. La propiedad ejidal representa aproximadamente el 51% de la superficie total del territorio nacional; la propiedad privada representa el 39%, y el resto son colonias agrícolas, ganaderas o terrenos nacionales.<sup>19</sup> Dada su gran extensión, resulta prioritario estudiar el impacto de la reforma energética en la propiedad agraria, pues es indefectible que gran parte de estas actividades se desarrollaran en estas tierras, y en caso de no conseguir anuencia de los titulares para operar la reforma, ésta se haría nugatoria. Inicia aquí la descripción del impacto de la reforma en el régimen de propiedad social, así como las figuras que se regulan para lograr su afectación.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 167.

<sup>17</sup> *Idem*.

<sup>18</sup> LA, *op. cit.*, nota 8, artículo 45.

<sup>19</sup> Documento web, seminario “Implicaciones de la reforma energética en la propiedad social, soluciones y controversias”, disponible en: <https://www.google.com.mx/#q=seminario+implicaciones+de+la+reforma+energ%C3%A9tica+en+la+propiedad+social%2C+soluciones+y+controversias> (fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015). Dirección General de Comunicación Social, “La superficie de ejidos y comunidades de México, más grande que algunos países”, *Boletín de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*, México, boletín núm. 053, 22 de abril de 2012, disponible en: <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2012/abril-2012/12166/> (fecha de consulta: 29 de septiembre de 2015).

## V. FIGURAS LEGALES PARA LA AFECTACIÓN DE PREDIOS

### 1. *Análisis de la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica y las figuras para afectar la propiedad social*

Con la reforma constitucional se impactaron veintinueve leyes asociadas en la materia divididas en nueve bloques. Se crearon nueve leyes y se modificaron doce.<sup>20</sup> Cada una desarrolló el esquema de operación para asegurar la aplicación del marco constitucional. En el caso de la ocupación, uso y adquisición de terrenos, la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica regularon el tema en forma similar. En el presente nos referiremos a la sustancia del tema, considerando ambas leyes por identidad, tomando como referencia la Ley de Hidrocarburos. Como primera precisión en ambas legislaciones se establece que dichas industrias son de utilidad pública<sup>21</sup> y procederá la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación necesarias para la realización de sus actividades.<sup>22</sup> El Estado no siempre podrá satisfacer las necesidades socioeconómicas que se presenten, aunque sí puede autorizar a un particular para que preste un servicio público o realice una obra en beneficio inmediato de un sector social y mediato de toda la sociedad.<sup>23</sup> Al advertir entonces

---

<sup>20</sup> Seminario “Implicaciones de la reforma energética en la propiedad social, soluciones y controversias”, disponible en: <https://www.google.com.mx/#q=seminario+implicaciones+a+reforma+energetica>, ponencia de Luis Jiménez Guzmán (fecha de consulta: 18 de noviembre de 2015).

<sup>21</sup> Ley de Hidrocarburos (en adelante LH), *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014 (fecha de consulta: 16 de octubre de 2015), artículo 96. Ley de la Industria Eléctrica (LIE), artículo 71, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec_110814.pdf) (fecha de consulta: 16 de octubre de 2015).

<sup>22</sup> *Idem*.

<sup>23</sup> De acuerdo con el criterio más reciente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la utilidad pública no sólo se limita a que el Estado deba construir una obra pública o prestar un servicio público, sino que también comprende aquellas necesidades económicas, sociales, sanitarias e inclusive estéticas, que pueden requerirse en determinada población. Véase tesis P/J39/2006, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, marzo de 2006, p. 1412. Adicionalmente, es clara la reforma a establecer que la industria energética es de utilidad pública, pues dichas industrias son operables por el Estado y las actividades derivadas de las mismas, como son la energética y eléctrica, que son de interés social y orden público. Conceptos ellos distintos.

la regulación energética dicho concepto para la industria eléctrica y de hidrocarburos, no importa que sea el Estado o un particular el que realice la actividad, siendo que siempre habrá prevalencia de ésta sobre cualquier uso u aprovechamiento que se tenga en las superficies y el subsuelo. Estas actividades serán de interés social y orden público.

Continuando con el análisis de las leyes secundarias, la Ley de Hidrocarburos establece que el uso, goce, afectación o enajenación de los terrenos necesarios para realizar actividades de exploración y extracción de hidrocarburos podrán ser negociados y acordados por los propietarios, los As y los C.<sup>24</sup> De manera similar, la Ley de la Industria Eléctrica señala que procedería el uso u ocupación superficial o la constitución de servidumbres para prestar el servicio público de transmisión, 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 una ubicación específica.<sup>25</sup>

## 2. Figuras jurídicas para la afectación de predios por entes públicos

Actualmente, en el derecho público los actos previstos en las leyes para la afectación de predios en los que no hay negociación son: la ocupación temporal, la limitación de dominio y la expropiación; todas estas figuras operarán siempre y cuando las instituciones públicas sean quienes efectuarán por sí la operación de actividades energéticas. Cada una de estas figuras encuentra problemas, sobre todo en la dilación para su aplicación. En materia agraria, la expropiación en sí misma constituye un trámite demasiado lento en donde intervienen distintas instancias de la administración pública federal y pueden aún ser impugnadas mediante el juicio de amparo. La Ley Agraria señala todo un procedimiento para tal fin.

---

<sup>24</sup> LH, *op. cit.*, nota 22, artículo 100.

<sup>25</sup> Ley de la Industria Eléctrica (LIE), *Diario Oficial de la Federación*, artículo 71, 11 de agosto de 2014, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec_110814.pdf) (fecha de consulta: 16 de octubre de 2015).

### 3. *Figuras para la afectación de predios por particulares*

Para que los As o los C obtengan las anuencias para realizar las actividades materia de autorización, concesión, licencia o permiso, habría que desarrollar en legislación secundaria su proceder. En tal virtud, el legislador reguló figuras como la negociación, mediación, servidumbre administrativa o jurisdiccional, y cada una de ellas adquiere particularidades que se describirán a continuación en el análisis legislativo.

### 4. *La negociación*

La negociación podemos considerarla como los pasos que se deben seguir previo a la celebración de los convenios que prevé la regulación para lograr la ocupación, uso o disposición de bienes para realizar actividades energéticas, en donde los As y los C entablan una comunicación y realizan propuestas en torno a la anuencia de los afectados, quienes a su vez aceptan o hacen contrapropuestas. Lo destacable de la innovación resulta en que anteriormente no se establecían requisitos mínimos, formalidades y parámetros que se deberían seguir en estas actuaciones, adecuación que genera certeza y seguridad jurídica en los tratos que se realicen, y además se obliga a dar información al afectado para que éste se encuentre informado en su decisión. Adicionalmente, añade figuras de apoyo institucional en los tratos que se realicen regulando para ello a los testigos sociales, y en el caso de los ejidos a la Procuraduría Agraria (en adelante PA). Así, la negociación, de acuerdo con la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica, se dará en los siguientes términos: i) los As y los C expresarán por escrito al titular del derecho o propietario su interés de afectar o adquirir sus bienes o derechos; ii) deberán justificar su interés técnicamente y atender dudas del afectado, además de explicar las consecuencias que se generarán en su ejecución y los beneficios que le representan en lo particular y a su comunidad; iii) podrán participar los testigos sociales; iv) se notificará a través de los As o los C a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) o Secretaría de Energía (Sener) el inicio de negociaciones; v) se especificará la forma o modalidad de afectación y el instrumento jurídico a celebrar; vi) la contraprestación que se pacte será

proporcional a las actividades que se realicen;<sup>26</sup> vii) los pagos se harán en efectivo o en prestaciones para beneficio de la comunidad como bienes e insumos; viii) habrá un contrato por escrito que se sujetará a los modelos que emita la Sener, previa opinión de la Sedatu; ix) dichos contratos no tendrán cláusulas de confidencialidad sobre términos, montos y condiciones de penalización, y x) no se pactará una contraprestación asociada a una parte de la producción de hidrocarburos.<sup>27</sup>

Específicamente respecto del procedimiento, en la negociación en materia agraria, las leyes de Hidrocarburos en su artículo 102 y la de la Industria Eléctrica en su artículo 75, señalan que se sujetará a lo siguiente: i) el ejido, comunidades o comuneros podrán solicitar asesoría de la PA en la negociación; ii) la autorización para el uso, goce o afectación y actos de disposición permitidos deberán sujetarse a las formalidades previstas en la Ley Agraria (artículos 24-28, 30 y 31, aprobación de asamblea, formas de representación, convocatorias, señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización, instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva),<sup>28</sup> y iii) los ejidatarios o comuneros con derechos individuales recibirán su contraprestación directa, y en caso contrario se entregará al Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal u otro fideicomiso si lo deciden las partes; tratándose de derechos colectivos, el porcentaje de la cantidad de extracción se entregará a través de los órganos facultados, para ser distribuido entre todos sus integrantes, en los términos que decida la asamblea o se destinen a obras de servicio colectivo.

---

<sup>26</sup> La cual deberá cubrir el pago de bienes distintos a la tierra, previsión de daños y perjuicios, la renta por ocupación, servidumbre o uso, en ambos casos a valor comercial y un porcentaje de ingresos que correspondan al As o al C por la extracción comercial de hidrocarburo, después de descontados los pagos al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo, el cual no será menor al 0.5% y mayor al 3% en el caso de gas natural no asociado y en los demás casos menor a la cantidad precitada y mayor al 2%, lo anterior se establece en metodologías, lineamientos y parámetros establecidos por la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

<sup>27</sup> LH, *op. cit.*, nota 22, artículo 101.

<sup>28</sup> En este caso, en un apartado posterior se describirán las fuentes de control que la Ley Agraria prevé en su artículo 23, fracción 5, para asegurar tratos justos y equitativos para el ejido.

En este sentido, al ejidatario en todo momento lo puede acompañar a su elección, en el proceso de negociación, la PA y se seguirán los procedimientos de la ley de la materia ante órganos de gobierno para llegar a una negociación; además, podrán participar testigos sociales cuando el estudio de impacto social concluya que existen condiciones de riesgo y vulnerabilidad en el área donde se desarrollará el proyecto y en otros casos.<sup>29</sup> Dicha participación se regirá por principios de buena fe, eficiencia, eficacia, objetividad y transparencia. Además, los testigos observarán que la negociación se lleve conforme a la ley; informarán a la Sedatu sobre el desarrollo del proceso de negociación y notificarán en un plazo de 48 horas las posibles violaciones a los derechos de las partes.<sup>30</sup> Previa solicitud, la Sedatu podrá impulsar la negociación en condiciones de equidad, proponer reuniones consecutivas, verificar que las propuestas y contrapropuestas se ajusten a la Ley.<sup>31</sup> La negociación representa un acto de voluntad entre los As o el C y la comunidad o ejido. Lo que hace la Ley es asegurar la equidad en dichas negociaciones, con el propósito de que no se vulneren los derechos sociales.

En materia de valuación, se constata la participación del Estado para asegurar valores base, al llevar a cabo las negociaciones mediante instituciones estatales o entes acreditados. Con respecto al valor de pagar por concepto de afectación, se determinará por el Instituto Nacional de Avalúos a Bienes Nacionales (Indaabin), y será la base de la negociación.<sup>32</sup> Las partes podrán acordar la práctica de avalúos con instituciones de crédito del país, corredores públicos o profesionistas con posgrado, los cuales deberán considerar distintos factores establecidos en las leyes analizadas.<sup>33</sup> Los avalúos serán cubiertos por el As o el C.<sup>34</sup> Al término de la negociación, una vez que las partes lleguen a un acuerdo, es necesario asegurar que el contrato se ajuste a la legalidad y no menoscabe algún derecho

---

<sup>29</sup> Reglamento de la Ley de Hidrocarburos (RLH), artículo 69, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de agosto de 2014, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5366671&fecha=31/10/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5366671&fecha=31/10/2014) (fecha de consulta: 12 de noviembre de 2015).

<sup>30</sup> *Ibidem*, artículo 70.

<sup>31</sup> *Ibidem*, artículo 74.

<sup>32</sup> LH, *op. cit.*, nota 22, artículo 103.

<sup>33</sup> *Ibidem*, artículo 104.

<sup>34</sup> *Ibidem*, artículo 113.

ejidal.<sup>35</sup> Las partes deberán presentar dicho acuerdo por conducto del As o el C ante el tribunal unitario agrario, que le dará el carácter de cosa juzgada.

El anterior es el caso en que ambas partes lograron negociar y llegar a un acuerdo. Si las partes no llegaran a un acuerdo en el término de 180 días naturales contados a partir de la recepción del escrito en donde el As o el C comunica el inicio de la negociación, estos últimos podrán promover ante el tribunal unitario agrario la constitución de la servidumbre legal o servidumbre legal de hidrocarburos, o solicitar a la Sedatu una mediación respecto a formas y modalidades de adquisición y contraprestaciones.<sup>36</sup> Se regula entonces, como una segunda opción de uso u ocupación, la posibilidad de acudir a la mediación y si no se llega a un acuerdo, instar una servidumbre administrativa, o, en su caso, acudir directamente a la constitución de una servidumbre jurisdiccional.

## 5. La mediación

Por mediación se entiende el interponerse entre dos o más personas que contienden, procurando reconciliarlas y unir las en amistad;<sup>37</sup> así, en consonancia con la definición apuntada, el reglamento de la Ley de Hidrocarburos desarrolla la figura prevista en la Ley y prevé que la Sedatu será la instancia mediadora y emitirá los lineamientos para los procesos conforme a las bases siguientes: los mediadores de la Sedatu tendrán a su cargo la sustanciación de la mediación y presentarán, conforme a ley, las propuestas; notificarán la propuesta para la formalización de contrato o ya bien se proceda a la servidumbre; la Sedatu notificará a la Sener el resultado de la mediación para los efectos procedentes dentro del término de diez días hábiles de concluida la mediación.<sup>38</sup> Adicionalmente, se señalará el valor por concepto de afectación.<sup>39</sup> Si pasan treinta días naturales contados a partir de una sugerencia de contraprestación y no se llega a un

<sup>35</sup> *Ibidem*, artículo 105.

<sup>36</sup> *Ibidem*, artículo 106.

<sup>37</sup> *Diccionario de la lengua española*, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=OjnsTUN> (fecha de consulta: 22 de noviembre de 2015).

<sup>38</sup> *Op. cit.*, nota 30, artículo 76.

<sup>39</sup> *Op. cit.*, nota 22, artículo 107.

acuerdo, la Sener podrá solicitar a la Sedatu que tramité ante el Ejecutivo la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos o electricidad, o por vía administrativa.<sup>40</sup>

### 6. *Servidumbres legal, administrativa y jurisdiccional*

Con respecto a la servidumbre legal, ésta es definida por la doctrina civil como un gravamen real que se impone a favor del dueño de un predio y a cargo de otro, propiedad de distinto dueño, para beneficio o mayor utilidad del primero.<sup>41</sup> Por otra parte, la servidumbre administrativa debe ser decretada por el Ejecutivo Federal.<sup>42</sup> Para lograrlo, los reglamentos de las leyes en análisis señalan que la solicitud que realice la Sedatu para constituir la se regirá por los lineamientos que la misma emita, debiendo observar, por lo menos, que la Sedatu emita en un término de quince días hábiles un dictamen preliminar sobre la procedencia de decretarla, el cual se notificará a la Sener, a los As y a los C y al titular de la tierra, para que en un plazo de diez días hábiles posteriores a la notificación manifiesten lo que a su derecho convenga; transcurrido dicho término, la Sedatu contará con un plazo de quince días hábiles para emitir el dictamen definitivo de las condiciones en que se constituirá la servidumbre legal por vía administrativa. De acuerdo con la LH, lo anterior será aplicable para actividades de transporte por medio de ductos y reconocimiento y exploración superficial, salvo la constitución de servidumbres legales. En este sentido, el particular, previo al acto de establecimiento de dicha servidumbre administrativa, podrá participar, asegurando su garantía de audiencia. Ante el establecimiento de dicha servidumbre, el particular tendrá a su alcance para impugnarla al juicio de amparo indirecto.

Por otra parte, la servidumbre jurisdiccional en materia agraria se ventilará ante el tribunal agrario. El término “jurisdicción” alude al conflicto de intereses entre las partes; en el caso del trámite ante el tribunal agrario, deberá observar las disposiciones de la Ley Agraria. En este procedimiento se deberán observar las garantías del debido proceso, y todas

<sup>40</sup> *Ibidem*, artículo 108.

<sup>41</sup> Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de derecho civil, bienes, derechos reales y sucesiones*, 36a. ed., México, Porrúa, 2004, p. 135.

<sup>42</sup> *Op. cit.*, nota 22, artículo 108.

y cada una de las etapas de procedimiento consistentes en la presentación de la promoción, la contestación, la etapa probatoria, los alegatos y la sentencia. Las determinaciones que se emitan admitirán, a su vez, conforme a las reglas previstas en el artículo 103 y 107 constitucional, el juicio de amparo directo.

### 7. Disposiciones comunes a las servidumbres decretadas

Las servidumbres se decretarán en favor del As o el C, se regirán por disposiciones de derecho civil federal, cuyas controversias se ventilarán ante instancia federales y se limitarán al tiempo del contrato o asignación correspondiente y comprenderán el derecho de tránsito de personas y todo lo necesario para ejecutar las obras y trabajos necesarios, incluyendo vehículos, maquinaria, infraestructura.<sup>43</sup> Una vez que se firme el contrato, se decrete la servidumbre administrativa o se dicte sentencia, se entregarán los documentos correspondientes en copia por el As o el C a la Comisión Nacional de Hidrocarburos o a la Comisión Reguladora de Energía.<sup>44</sup>

### 8. Mecanismos de protección adicionales en la negociación y constitución de servidumbres

Los mecanismos legales que se establecen para garantizar la protección adicional en la negociación y constitución de servidumbres representan la certeza, garantía que se menciona al inicio de este análisis. Las leyes analizadas (LH y LIE) regulan figuras adicionales de protección cuando se ha nublado el consentimiento de los afectados por conductas o prácticas abusivas o discriminatorias, estableciendo como sanción para el As o el C, la revocación de permisos o autorizaciones, su nulidad y la rescisión de los contratos celebrados. Para la servidumbre legal se puede decretar su insubsistencia. Para la etapa de abandono de sitio se prevé que los As y el C asegurarán que el desmantelamiento de sus instalaciones y abandono de los terrenos que hayan afectado se realice atendiendo a los compromisos pactados y a las mejores prácticas, restableciendo el pleno goce de los

<sup>43</sup> LH, *op. cit.*, nota 22, artículo 109, párrafo 2.

<sup>44</sup> *Ibidem*, artículo 112.

derechos al afectado y cubriendo los daños y perjuicios no previstos en la contraprestación que lleguen a causar.<sup>45</sup>

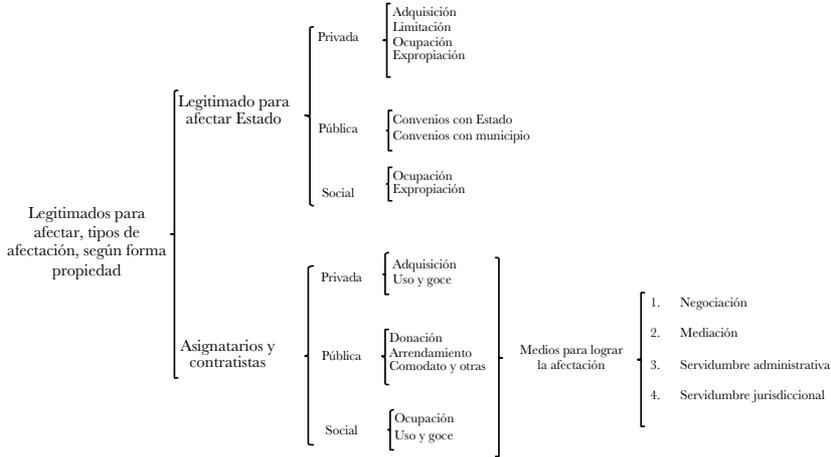


Figura 1. Muestra a los sujetos que podrán realizar actividades de la industria energética (públicos y privados), el tipo de tierra que podrán afectar (pública, privada y social) y el acto jurídico mediante el cual pueden lograr la ocupación, uso, goce o adquisición de la tierra en donde realizarán sus actividades.

Precisado el contenido de las figuras para la adquisición y ocupación de tierras sociales en las leyes en análisis, y toda vez que la regulación de la ocupación de las mismas no se agota en sus disposiciones, los afectados a su alcance tienen mecanismos previstos en el sistema jurídico mexicano para impugnar, inclusive, acuerdos en la negociación, mediación y en la constitución de las servidumbres. Estos medios que denominaremos de control e impugnación se analizan a continuación.

## VI. MEDIOS DE CONTROL E IMPUGNACIÓN FRENTE A LA AFECTACIÓN DE LA PROPIEDAD SOCIAL ANTE ACTIVIDADES ENERGÉTICAS

Entre los medios de control ubicamos a las fuentes proteccionistas del derecho agrario y la revisión de legalidad.<sup>46</sup> En relación con los de impug-

<sup>45</sup> *Ibidem*, artículo 116.

<sup>46</sup> Nota (esta revisión aplica de igual forma en tratándose de predios privados, así como los distintos mecanismos de impugnación, a excepción de la mediación, que aplica sólo en materia agraria).

nación señalamos al juicio de amparo indirecto en su vertiente de legalidad ante la composición de servidumbres administrativas y el juicio de amparo indirecto por violación a derechos humanos; la apelación ante el unitario; al juicio de amparo directo ante la constitución de servidumbres jurisdiccionales y frente a las revisiones de legalidad.

La figura 2 ilustra los medios de afectación de la propiedad social en la reforma energética, así como los medios de control, de impugnación y algunos procedimientos alternativos especiales, sobre todo en este último caso, ante cuestiones ambientales.

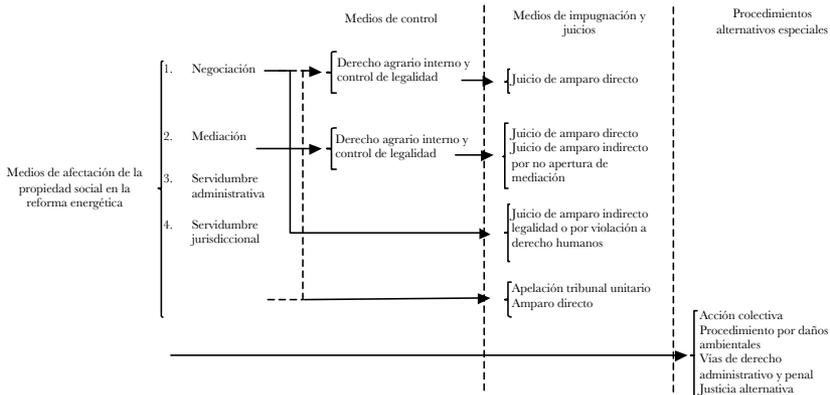


Figura 2. La presente figura muestra los medios de afectación de la propiedad social y los medios de control, de impugnación y los alternativos especiales al alcance de las comunidades o ejidos y de los legitimados para efecto de proteger dicha propiedad.

### 1. Medios de control y fuentes proteccionistas del derecho agrario

Por control se entenderá, aquellos procedimientos o procesos que tienen a su alcance los afectados para corregir desviaciones legales en la operación de las reformas, ya bien en sus derechos, debidos procesos o incumplimiento de la norma, contrastando las descripciones normativas con la instrumentación de las mismas. En la negociación y mediación destacamos los siguientes medios de control. Respecto a las fuentes proteccionistas del derecho agrario, si un As o C tiene la intención de ocupar, usar u afectar una tierra de uso común, debe apegarse a los mecanismos que para tal efecto establece la Ley Agraria y hacer que el ejido reúna, por conducto de su órgano de gobierno, todas y cada una de las formal-

dades, entre las que se destacan la aprobación de la asamblea, formas de representación, y convocatorias. Cumplimentado lo anterior, se procede a la aprobación de la asamblea y, en su caso, a formalizar los contratos denominados “de ocupación previa”.<sup>47</sup> En dicha asamblea puede estar presente personal de la PA. Este es considerado el primer acto de control. La asamblea hace el primer pronunciamiento respecto si la obra o actividad a desarrollar es o no de interés social y orden público al momento de advertir sobre su utilidad pública. En caso de que constate que no, podrá negar la autorización. No obstante lo anterior, el As o el C tendrán a su alcance otros medios ante la negativa, que sería la mediación o constitución de servidumbres.

## 2. *Revisión de legalidad*

Después de que llegaron a un acuerdo negociado el As o el C y los afectados, se presentará éste ante el tribunal unitario agrario, quien revisará si se ajusta a la legalidad.<sup>48</sup> Una vez que se presente la promoción por parte del As o el C, el instrumento celebrado, y siempre dentro de los treinta días posteriores a la suscripción, se procederá a constatar si cumple con las formalidades exigidas en las leyes aplicables. La resolución que se emita será una sentencia, y se emitirá quince días posteriores a la primera publicación precitada, considerando siempre que no exista un juicio pendiente que involucre los terrenos, bienes o derechos en cuestión.<sup>49</sup> En contra de esta resolución procede el juicio de amparo. Al respecto, el órgano jurisdiccional de conocimiento puede advertir que hubo ilegalidades y, en consecuencia, emitir una sentencia en donde decreta la nulidad del contrato sometido a conocimiento. En este caso, al ser clara la normatividad, al advertir que la resolución que se emita será una sentencia, en consecuencia, en términos de los artículos constitucionales 103, fracción I y 107, fracción III, inciso *a* y fracción V, el juicio de amparo directo será el que se tenga al alcance como medio de impugnación.

---

<sup>47</sup> LA, *op. cit.*, nota 6, artículo 23, fracción V.

<sup>48</sup> LH, *op. cit.*, nota 22, artículo 105.

<sup>49</sup> *Idem.*

### 3. *Mecanismos de impugnación*

Para los distintos medios de afectación de la propiedad social en la reforma energética se encuentran los siguientes medios de impugnación y juicios.

#### A. *Juicio de amparo indirecto (legalidad)*

En el caso de la constitución de la servidumbre legal administrativa que emita el Ejecutivo Federal, al ser un acto (resolución) de carácter administrativo, en términos del artículo 103, fracción I y 107, fracción IV de la ley fundamental, en caso de impugnación su conocimiento sería de un juez de distrito. Dicha resolución admitiría a su vez el recurso de revisión en amparo.

#### B. *Juicio de amparo por violación a derechos humanos a la propiedad social*

Un amplio sector académico y doctrinal se decanta por sostener esta vía como una de las posibles para la protección de los derechos sociales; en el caso particular, recordemos que fue en un artículo transitorio de la reforma donde se estableció que las actividades energéticas son de interés social y orden público y se sobreponen a todo régimen de propiedad. En ese sentido, uno de los problemas a dilucidar estribaría en sostener si con dicho artículo transitorio el régimen de propiedad social ante actividades energéticas lo debemos entender como una restricción a la propiedad y si en este caso se privilegiarían las actividades de la reforma. ¿Cuál disposición sería aplicable: el transitorio constitucional o los derechos sociales? Por otra parte, hay quien sostiene que el derecho de propiedad está por encima de dicha disposición transitoria y aun formará parte del cuerpo constitucional, lo que afirman a la luz de las reformas al artículo 1o. constitucional, que establece que en materia de derechos humanos “como el de la propiedad”, se dará la interpretación más amplia y favorable a las personas. Luego, pues, en caso de que un tratado internacional reconozca la protección amplia del derecho de propiedad, ¿debe ceder ante el artículo transitorio por ser éste una restricción constitucional? En nuestra opinión así debe ser, se debe privilegiar la actividad energética sin importar la

ubicación en una disposición transitoria o en la Constitución misma, ya que forma parte de ésta. Al tema, la SCJN recientemente a través de su Segunda Sala ha establecido criterios novedosos.<sup>50</sup>

### C. Juicio de amparo directo

En materia de juicio de amparo directo, la competencia sería del tribunal colegiado de circuito. En este juicio se impugnaría la calificación de legalidad hecha por el tribunal unitario agrario de los convenios de negociación firmados entre el As y el C, y terceros. Adicionalmente ante la constitución de servidumbres jurisdiccionales.

## VII. MENCIÓN ESPECIAL A LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO

Un tema a destacar por la relevancia que implica y que se cree será lo que determine la garantía de la protección de la propiedad social, dentro la reforma en análisis, es la suspensión en el juicio de amparo; medida cautelar que paraliza o detiene la ejecución de los actos que se reclaman en el juicio de amparo, con el fin de conservar la materia del juicio y evitar al quejoso daños y perjuicios de difícil o imposible reparación que pudiera

---

<sup>50</sup> Véanse: DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS. SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL, tesis P/J20/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, t. I, abril de 2014; AGRAVIOS INOPERANTES LO SON AQUELLOS QUE PRETENDEN LA DESAPLICACIÓN DE UNA RESTRICCIÓN, PROHIBICIÓN, LIMITACIÓN O EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL, CON APOYO EN UNA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER CONVENCIONAL, tesis 2a/J119/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 12, t. I, noviembre de 2014; RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. ADICIONALMENTE A QUE SE TRATEN DE UNA MANIFESTACIÓN EXPRESA DEL CONSTITUYENTE MEXICANO QUE IMPIDE SU ULTERIOR PONDERACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, TAMBIÉN SE ENCUENTRAN JUSTIFICADAS EN EL TEXTO DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, tesis 2a, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 23 de noviembre de 2015.

ocasionarle el cumplimiento de dichos actos.<sup>51</sup> En este caso, ante la promoción de los medios de impugnación o juicios que se apuntaron, ¿qué pasaría si se pide la suspensión del acto que se reclama? La respuesta a este planteamiento es compleja y debe ser estudiada casuísticamente por los órganos jurisdiccionales. En su estudio deberán considerar conceptos como el orden público, interés social y utilidad pública. Adicionalmente, deberá observar la urgencia y lo inaplazable de realizar las obras y actividades, teorías como la apariencia del buen derecho y peligro en la demora. Por otra parte, formará parte del estudio si los actos reclamados consisten en figuras de derecho público, como la expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio o se trate de resoluciones administrativas o jurisdiccionales, si se solicita cesar sus efectos, ya sean sentencias de control de legalidad, constitución de servidumbres jurisdiccionales o administrativas.

En este caso no se podría determinar *a priori* el conceder o no dicha medida. Si se otorga en todos los supuestos, la reforma se haría nugatoria; tendrían que esperar los entes en cuyo favor se constituyan las servidumbres, a que se resuelvan los medios de impugnación; esto desalentaría la inmediatez que se puede requerir en el desarrollo de actividades energéticas. Sostener lo contrario implicaría que se negara la suspensión por cuestiones de orden público, interés social y utilidad pública, dándose pie a verdaderos atropellos so pretexto de la reparación de daños posterior, vía indemnización en ejecución de sentencia, lo cual no puede ser permitido. De allí la importancia del análisis casuístico e interpretación por parte de los juzgadores federales. Por último, en el tema de los medios de protección alternativos, para hacer frente a las problemáticas que se asocian con temas ambientales que preocupan a organizaciones sociales y al sector académico, sostenemos que existen suficientes leyes de carácter administrativo, reparación de daños, delitos ambientales, que permitirán sancionar, culpar, reparar, compensar daños por parte de los As y los C, cuando se constaten conductas ilícitas.

---

<sup>51</sup> Chávez Castillo, Raúl, *666 preguntas y otras sobre la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo*, México, Porrúa, 2009, p. 1.

## VIII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La propiedad social en nuestro país, al contrario de lo que sostiene un amplio sector académico y doctrinal, no se encuentra pulverizada. No hay un despojo legalizado. El esquema diseñado por el Constituyente y complementado por el legislador es congruente. Las leyes analizadas establecen vías de negociación y mediación bien reguladas, en donde además se prevé la participación de instancias públicas para verificar el consentimiento informado de los núcleos de población. Por otra parte, regulan lo relativo a los valores de indemnización y participación en utilidades por parte de los afectados y las condiciones que deberán asegurar al término de sus obras y actividades. En caso de éxito, en la negociación se prevé aún una revisión de legalidad por instancias jurisdiccionales, como es el tribunal unitario agrario. Por otra parte, al momento de constituirse las servidumbres legales y sobre la sentencia que recaiga ante la revisión del convenio de legalidad, el sistema jurídico mexicano ya prevé al alcance de los afectados, medios de impugnación, como el juicio de amparo indirecto, el amparo directo o la apelación, según se trate. Bajo ese escenario tutelador se asegura la protección a la propiedad social, y será en cada caso, a elección de los representantes ejidales, los medios que empleen para evitar algún trato que se haga en contravención de las disposiciones aplicables. Por último, se destaca que la participación de las autoridades administrativas y jurisdiccionales es fundamental en los criterios que vayan sentando en la materia. De ellas depende en gran medida el éxito de las reformas y su operatividad, en especial al momento de proveer sobre la suspensión de actos reclamados en el juicio de amparo, en donde conceptos como el interés social, el orden y utilidad públicos, cobran importancia. Adicionalmente, sería adecuado:

- Regular textualmente en un artículo constitucional, la preeminencia de las actividades energéticas sobre cualquier otra y no en un transitorio como ahora.
- No tazar el porcentaje de participación de los afectados por proyectos productivos, sino en cada caso particular realizar un análisis que privilegie tratos justos y equitativos.

—Reformar la Ley de Amparo para matizar los casos en que será o no procedente conceder la suspensión de los actos reclamados relacionados con la materia.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

- CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *666 preguntas y otras sobre la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo*, México, Porrúa, 2009.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo N., *Derecho agrario*, México, Oxford, 2011.
- PADIERNA LUNA, Dolores, “La nueva tragedia de México: la reforma energética”, *Proceso*, México, 2015.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Compendio de derecho civil, bienes, derechos reales y sucesiones*, 36a. ed., México, Porrúa, 2004.