

# LA REFORMA ENERGÉTICA EN LOS EJIDOS Y COMUNIDADES

FERNANDO AGUILERA HERNÁNDEZ

## RESUMEN

El objetivo del artículo consiste en conocer el impacto de la reforma energética en ejidos y comunidades a través de su implementación. El autor realiza un breve recorrido histórico de la normatividad que rigió a la extracción y refinación de hidrocarburos, además de la generación y distribución de electricidad, como ejemplo de dicha normatividad señala a la Ley del Petróleo del 8 de enero de 1915, la primera Ley de la Industria Eléctrica del 31 de diciembre de 1938 y las modificaciones al artículo 27 constitucional, entre otras, hasta llegar a la vigente reforma energética publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 20 de diciembre de 2013. Posteriormente, puntualiza las atribuciones y acciones de la Procuraduría Agraria contenidas en las leyes y reglamentos en la materia; después analiza el procedimiento para la ocupación o afectación superficial en ejidos y comunidades, así como la problemática que se presenta en estos para la implementación de la reforma energética. Entre sus conclusiones destaca que la legislación vigente en materia energética, para la ocupación de tierras de propiedad social, impone una serie de requisitos, tales como las asambleas de formalidades especiales que en algunos núcleos no se pueden celebrar por imposibilidad material.

**Palabras clave:** reforma energética; ejidos y comunidades; ocupación o afectación superficial; acciones de la Procuraduría Agraria.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objetivo ofrecer al lector información y una serie de ideas de manera sintética respecto de lo que es la reforma energética y cómo ha impactado su implementación en ejidos y comunidades.

A más de cuatro años de la modificación constitucional y de la promulgación de las Leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica, que permiten la intervención de particulares en las actividades de hidrocarburos y electricidad, las experiencias y problemas en la negociación de ocupación superficial de propiedad social empiezan a dimensionarse.

---

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

Correo electrónico: faguilera@pa.gob.mx

Las consideraciones y estimaciones contenidas en este artículo en mucho son resultado de mi actividad como servidor público en la Procuraduría Agraria (PA), del conocimiento de información y conflictos con motivo de mis actividades profesionales.

Sin duda, el Poder Judicial y los Tribunales Agrarios en la resolución de los juicios que les sean planteados, establecerán criterios interpretativos que coadyuvarán para colmar las lagunas y contradicciones existentes en los procedimientos para la ocupación de superficies en el desarrollo de proyectos energéticos.

Esperando que estas líneas sean de utilidad para quienes estén interesados en el tema, que inclusive es motivo de posicionamientos de los actuales candidatos a la Presidencia de la República, ojalá los motive para que profundicen en el análisis no solo de las leyes sino de las repercusiones, beneficios o desventajas para el país de la denominada reforma energética y su vinculación con el campo mexicano.

## **REFORMA ENERGÉTICA EN LOS EJIDOS Y COMUNIDADES**

### **ANTECEDENTES**

Con la promulgación de la Constitución de 1917, se estableció en su artículo 27 que correspondía exclusivamente a la nación, la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarían concesiones sin perjuicio de que el Estado pudiera celebrar contratos con particulares en los términos que establecieran las leyes, las que determinarían la forma en que aquellos podrían participar en las actividades de la industria eléctrica; asimismo, el referido artículo 27 constitucional determinó el dominio de la nación sobre todos los minerales, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y facultó al Ejecutivo Federal para otorgar concesiones a los particulares a fin de extraer para su aprovechamiento, el petróleo y demás hidrocarburos.

En este México predominantemente rural, después de una revolución, pobre, inexistentes vías de comunicación, sin electrificación y sin empresas del Estado que la pudieran llevar a cabo o aprovechar los recursos del subsuelo que constitucionalmente le pertenecían mediante la extracción, principalmente de petróleo, a efecto de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones a escala nacional; fueron particulares nacionales y principalmente extranjeros quienes mediante permisos, autorizaciones o concesiones del Estado, los primeros en generar y distribuir electricidad, así como extraer y refinar hidrocarburos del subsuelo con fines de lucro.

Previamente, el 6 de enero de 1915 y a efecto de atender una de las demandas más sentidas del movimiento armado, fue promulgada la primera Ley Agraria (LA) elevada a rango constitucional por la propia Carta Magna de 1917,

cuya finalidad principal fue restituir a los poblados de las tierras que se les había despojado o dotarlos de terrenos cuando carecieran de ellas, con lo que fueron creciendo las poblaciones que requerían, principalmente para su establecimiento y desarrollo, energía eléctrica.

Ante esta necesidad, las poblaciones, ejidos y comunidades o sus integrantes, permitieron sin mayor trámite que los primeros centros generadores de electricidad rudimentarios y sus correspondientes tendidos de conducción eléctrica, fueran instalados sobre sus tierras sin que en la mayoría de los casos recibieran una contraprestación por esa ocupación, ya que el objetivo principal era contar con el suministro eléctrico; además estaba prohibido que los terrenos sujetos al régimen de propiedad social fueran objeto de diverso contrato de compra o renta.

Por lo que hace a la explotación de hidrocarburos y su refinación, el naciente Estado mexicano o los particulares nativos, no contaban con el capital y tecnología para la extracción y purificación del petróleo y sus derivados, además de que el país y la mayoría de sus habitantes se encontraban en situación de pobreza, por lo que la revolución industrial en auge hacía años en países de Europa y Estados Unidos de América (EUA) era incipiente en México, por lo que fueron compañías extranjeras las que mediante permisos y autorizaciones, realizaban actividades en materia de hidrocarburos con la finalidad, principalmente, de su exportación. En estas circunstancias, fue expedida la Ley del Petróleo el 8 de enero de 1915 que reguló la explotación de los yacimientos petroleros, buscando evitar que dicha industria floreciera en detrimento de la agricultura y las vías fluviales, sin originar conflictos con las naciones extranjeras que defendían los intereses de las empresas petroleras.

Esta ley facultaba al gobierno para otorgar concesiones petroleras en los terrenos nacionales y en las zonas federales. Las concesiones se otorgaban mediante obligaciones de inversión, estableciendo una renta de cinco centavos por hectárea y, además, la obligación de pagar 7% de las utilidades al gobierno federal y 3% a los gobiernos de los estados donde se ubicaran las zonas federales. En esa época se vigilaba que las dotaciones y restituciones de ejidos no afectaran terrenos, concesionados o por concesionar, con hidrocarburos.

Con la reforma a la Constitución del 10 de enero de 1934, se estableció en el párrafo segundo del artículo 27, que la propiedad no podría ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización; en este sentido, y con motivo de obras de mayor calado con vocación para la explotación de hidrocarburos y generación de electricidad, se iniciaron y concluyeron procedimientos expropiatorios en ejidos y comunidades que ya reglamentaba el abrogado Código Agrario de 1934 (artículo 141).

El 14 de agosto de 1937 se constituyó como empresa de la Administración Pública Federal la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y se emitió la primera Ley de la Industria Eléctrica (LIE) el 31 de diciembre de 1938.

En marzo de 1938, el entonces Presidente Lázaro Cárdenas del Río decretó la nacionalización de la industria petrolera expropiando los bienes de las empresas extranjeras, creando la empresa estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX), e impulsó la primera reforma energética en la que se mantenía la propiedad exclusiva del Estado sobre los recursos en el subsuelo, suprimió las concesiones otorgadas sobre el petróleo y los carburos de hidrógeno, toda vez que la concesión confería a los particulares los derechos para explotar y aprovechar bienes del dominio nacional, además de considerar como derecho exclusivo del Estado explotar los hidrocarburos mediante las formas estipuladas en la ley secundaria. La iniciativa fue aprobada y publicado el Decreto correspondiente en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 9 de noviembre de 1940.

El 3 de mayo de 1941 fue publicada la Ley Reglamentaria del Petróleo que creó instrumentos para celebrar contratos con los particulares, a fin de llevaran a cabo por cuenta del gobierno federal, los trabajos de exploración y explotación de hidrocarburos sin poner en riesgo los derechos del Estado sobre estos; también estableció el régimen de concesiones para la construcción de refinerías, oleoductos y distribución de gas.

En el DOF del 1 de noviembre de 1958 se expidió una nueva Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de petróleo, que eliminó la posibilidad de celebrar contratos con particulares en la explotación, y reservó todas las actividades de la industria petrolera a PEMEX y sus filiales. Dos años más tarde, en enero de 1960, una reforma constitucional incorporó dicha prohibición de contratos al artículo 27 de la Carta Magna. El 22 de diciembre de 1975 se publicó una nueva Ley del Servicio de Energía Eléctrica.

En síntesis, las leyes reglamentarias tanto del servicio de energía eléctrica, como del ramo del petróleo, otros hidrocarburos y sus derivados, establecieron que dichas actividades fueran consideradas de utilidad pública y estratégicas para el desarrollo del país y que tendrían preferencia sobre cualquier aprovechamiento de la superficie, así como prioridad para la ocupación de terrenos que reclamaran las necesidades de estas industrias.

Por su parte, los Códigos Agrarios de 1940, 1942 y la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, únicamente contemplaban la acción de expropiación de terrenos ejidales o comunales con la problemática que casi la totalidad se encontraban parcelados económicamente o de manera informal, por lo que se consideraban de uso común y se creaban conflictos al interior de los núcleos por el pago de las indemnizaciones; además, se celebraban contratos diversos con las empresas paraestatales, de ocupación y servidumbre sobre tierras ejidales o comunales, la contraprestación no era justa y en muchas ocasiones no se concluía con el procedimiento expropiatorio y solamente se realizaban actividades de exploración sin que se cubrieran, en su caso, los daños a los terrenos y a los bienes distintos a la tierra de los núcleos o de sus integrantes.

En el DOF del 3 de febrero de 1983 se publicaron las reformas a los artículos 26, 27 y 28 de la Constitución, para establecer que no constituyen monopolios

las funciones exclusivas que el Estado ejerza en áreas estratégicas de petróleo y demás hidrocarburos, así como petroquímica básica.

La relación de los ejidos, comunidades y sus integrantes con PEMEX, CFE y en ocasiones con la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, que originalmente era empresa privada y que, con posterioridad, se declaró en liquidación y fue administrada por el gobierno federal (actualmente liquidada por decreto) con motivo de ocupaciones y servidumbres en terrenos de propiedad social, no fue en términos equitativos para los sujetos agrarios, ya que mientras estas empresas paraestatales basadas en sus leyes reglamentarias, alegando actividades públicas y estratégicas de la nación, imponían condiciones a los núcleos, ejidatarios o comuneros mediante contratos de renta, usufructo o servidumbres sobre tierras de propiedad social con una duración de 30 años, y en los que la contraprestación por el uso del suelo era fijada de manera inequitativa para el campesino.

En el caso de expropiaciones, las experiencias no fueron muy diferentes ya que el sujeto agrario no se veía beneficiado de manera directa con la obra porque generalmente impactaba en segmentos de la sociedad y no en el núcleo; además, el monto de la indemnización no correspondía al valor comercial de la tierra o del proyecto, creando un clima de desconfianza de los sujetos agrarios hacia estas empresas y de rechazo a las actividades y obras que realizaban.

Por otra parte, la renta o usufructo de propiedad social con particulares que contaban con una concesión minera no fue muy diferente por los términos desiguales en que se pactaba y fue hasta años después, al finalizar el siglo XX, en que los ejidos y comunidades lograron contratos más ventajosos en su relación con las empresas mineras, aunque las tendencias ambientalista e indigenista no aceptaban *per se* esta actividad.

Por decreto publicado el 6 de enero de 1992, se modificó el artículo 27 constitucional concluyendo el reparto agrario y reconociendo la personalidad jurídica y patrimonio de los núcleos ejidales y comunales, disponiendo el respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para que adoptaran las condiciones más convenientes en el aprovechamiento de sus recursos y estableciendo la creación de los Tribunales Agrarios y de la PA.

Por decreto publicado en el DOF el 26 de febrero de 1992, se expidió la LA reglamentaria del artículo 27 constitucional, la que en su artículo 23, fracción V, facultó a la asamblea –de formalidades simples–, para que los núcleos aprobaran los contratos y convenios sobre sus tierras de uso común, y a los ejidatarios y comuneros a celebrar sobre su parcela cualquier contrato de aprovechamiento por terceros sin necesidad de autorización de la asamblea (artículos 45 y 79 de la LA).

La LA facultó a la PA medularmente para asesorar, representar legalmente y procurar la conciliación entre los sujetos agrarios y con terceros (artículo 136, fracciones I, II y III). Su Reglamento Interior confirmó estas atribuciones que lleva a cabo principalmente por conducto de sus Delegaciones y, de manera precisa, cuenta con facultades para orientar y asesorar a los sujetos agrarios en la realización de los contratos o de cualquier otro acto jurídico entre ellos o con particulares (artículo 5°, fracciones II, III, IV; artículo 30, fracciones II, III y X).

## REFORMA ENERGÉTICA

El manejo y administración de las empresas paraestatales por los gobiernos en turno durante más de 70 años (de 1940 a 2013) no fue de lo más pulcro y profesional, independientemente de los vaivenes del precio del petróleo y el crecimiento desmedido de sus plantillas laborales y sus prestaciones; además de las necesidades de tecnología de punta para nuevas exploraciones, inversiones para diferentes proyectos, generación de energías limpias, protección al medio ambiente y pago justo a los propietarios de la tierra causas que, entre otras, tuvieron como resultado que el actual gobierno del Ejecutivo Federal impulsara una reforma energética para revertir esta realidad y lograr, con el apoyo de la iniciativa privada tanto nacional como extranjera, un desarrollo en estos campos y, como consecuencia, mejores niveles de vida para la población.

Con motivo de la reforma energética publicada en el DOF el 20 de diciembre de 2013, por el que se modificaron y adicionaron los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25; párrafos sexto y séptimo del 27 y párrafos cuarto, sexto y octavo del 28 constitucionales y la vigencia de las Leyes de la Industria Eléctrica y de Hidrocarburos (DOF del 11 de agosto de 2014); sus Reglamentos (DOF del 31 de octubre de 2014) y la emisión de diversa normatividad aplicable en materia de energía; en términos generales, se conserva la rectoría del Estado en la explotación y tratamiento de hidrocarburos permitiendo la participación de particulares y capitales nacionales y extranjeros; el Estado ya no tendrá la exclusividad de la explotación de hidrocarburos y la generación y transmisión de electricidad; igualmente, podrá emitir permisos o concesiones a personas morales o físicas para la explotación, transporte y refinación de hidrocarburos, así como generación y conducción de electricidad.

Para la ocupación superficial de terrenos en el desarrollo de estas actividades, se establece contrario a la imposición de una expropiación por parte del Estado, un proceso de negociación entre el inversionista y el titular de la tierra a efecto que de común acuerdo celebren los contratos y actos jurídicos correspondientes, cumpliendo con ciertos requisitos previstos en la normatividad y de acuerdo a contraprestaciones mínimas para evitar la preponderancia de los intereses de una de las partes.

## ASPECTOS ECONÓMICOS, ECOLÓGICOS Y CULTURALES DE LA REFORMA

- Atraer capital y tecnología de punta;
- Acceder a yacimientos en aguas profundas y no convencionales;
- Fin a la declinación de la producción petrolera en la última década;

- Creación de un mercado eléctrico mayorista;
- Participación de empresas públicas y privadas en las mismas condiciones;
- Mayor competencia para ofrecer electricidad a precios competitivos;
- Estímulo a las energías limpias;
- Prohibición de realizar actividades extractivas de hidrocarburos en Áreas Naturales Protegidas;
- Zonas de salvaguarda para preservar el medio ambiente o patrimonio histórico cultural, y
- Redes eléctricas inteligentes.

### **ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURÍA AGRARIA CONTENIDAS EN LAS LEYES Y REGLAMENTOS EN LA MATERIA Y PROPÓSITOS DEL ORGANISMO**

- Intervención en el procedimiento para el uso y ocupación superficial en terrenos sujetos al régimen de la LA (artículos 100 de la Ley de Hidrocarburos [LH] y 73 de la LIE);
- Asesoría y representación en las negociaciones en favor de ejidos, comunidades y sus integrantes (artículos 102 de la LH y 75 de la LIE);
- Pago justo y equitativo por los inversionistas, a los ejidos y comunidades, ejidatarios, comuneros y poseedores, propietarios y titulares de la tierra con motivo de la compra, usufructo y servidumbre (artículos 101 al 103 de la LH y 73 al 75 de la LIE);
- Desarrollo y conclusión del proyecto;
- Beneficio para la comunidad en general y para los ejidos y comunidades en particular, y
- Recursos para el Estado mexicano con motivo de la concesión o autorización otorgada.

### **PROCEDIMIENTO PARA LA OCUPACIÓN O AFECTACIÓN SUPERFICIAL EN EJIDOS Y COMUNIDADES**

De conformidad con las Leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica y sus Reglamentos, se establece un procedimiento para la ocupación, usufructo y servidumbre de tierras de propiedad social, el que inicia con la presentación del proyecto al ejido, comunidad, ejidatario, comunero o posesionario, titulares de los terrenos; la evaluación del impacto del proyecto sobre las superficies; la determinación de las contraprestaciones; los plazos de cumplimiento de las obligaciones de las partes, en los términos siguientes:

### NOTIFICACIÓN AL EJIDO O COMUNIDAD O AL TITULAR DE LA PARCELA DEL INICIO DE LA NEGOCIACIÓN

- La empresa interesada deberá expresar por escrito al ejido, comunidad, ejidatario, comunero o poseionario, su interés de ocupar el terreno de uso común o la parcela; sujetos agrarios que en ese momento estarán en condiciones de solicitar la asesoría y representación de la PA;
- Describirá al comisariado ejidal o comunal, asamblea y al titular de la parcela, el proyecto a desarrollar en los terrenos de propiedad social y cuáles serán sus beneficios;
- Acompañará a su descripción tabuladores del valor de la tierra emitidos por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) o, en su caso, avalúo elaborado por dicho Instituto, los cuales serán el punto de partida para la negociación, y
- Los sujetos agrarios tendrán la facultad de que la documentación presentada sea revisada por servidores públicos de la PA.

### NOTIFICACIÓN A LA AUTORIDAD

- La empresa notificará de las negociaciones a la Secretaría de Energía (SENER) y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y, en su caso, la intervención de la PA, y
- A petición del inversionista o de los sujetos agrarios titulares del terreno o con motivo del estudio de impacto social que determine condiciones de riesgo y vulnerabilidad en el área donde se desarrollará el proyecto, podrán participar testigos sociales como personas facultadas para observar y vigilar el cumplimiento de la ley en el procedimiento para el uso y ocupación de tierras de propiedad social.

### AUTORIZACIÓN DE LA ASAMBLEA EJIDAL O COMUNAL

Deberán observarse, para llevar a cabo la celebración de asambleas que autoricen la negociación, suscripción de convenios o contratos y ocupación de sus tierras, los requisitos establecidos en los artículos 75, fracción II de la LIE y 102, fracción II de la LH en los que se establece la autorización para el uso, goce o afectación de terrenos ejidales o comunales y demás actos de disposición permitidos, sujetarse invariablemente y sin perjuicio de las demás disposiciones aplicables, a las formalidades previstas por los artículos 24 a 28, 30 y 31 de la LA para los actos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de dicho ordenamiento (asambleas de formalidades especiales o “duras”).

En términos generales, para la celebración de la asamblea de formalidades especiales deberán acudir cuando menos las tres cuartas partes del total de ejidatarios de acuerdo al padrón y para las resoluciones que adopten deberá requerirse el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los asistentes y la participación de un representante de la PA.

Para conformar el *quorum* de una asamblea “dura”, previamente diversa asamblea suspendía de sus derechos de manera temporal (seis meses), a quienes se encontraban desavecinados o habían fallecido, en términos de la fracción VII del artículo 27 constitucional y 23, fracción II de la LA; no obstante, el Registro Agrario Nacional (RAN), a través de la Circular número 09/2017 del 1 de noviembre de 2017, determinó, en síntesis, que se calificarían negativamente las actas de asambleas en las que se separe a ejidatarios y, como consecuencia, pierdan sus derechos sin especificar lapso o la suspensión de sus derechos para participar en las asambleas; determinación que imposibilita en los hechos lograr un *quorum* legal para asambleas de formalidades especiales por la cantidad de desavecinados, fallecidos o cesionarios de sus derechos que todavía se listan en el padrón vigente con que cuenta el citado órgano registral.

Como se puede observar, las disposiciones contenidas en las leyes en materia energética son contrarias a lo que establece la LA, que como se precisó en párrafos anteriores, no requiere asambleas de formalidades especiales para los contratos sobre tierras de uso común de ejidos y comunidades y prohíbe que la asamblea se pronuncie o intervenga en el supuesto de que el objeto de la ocupación o servidumbre sea sobre parcelas, hipótesis en la que otorga pleno derecho para que el titular (ejidatario, comunero o poseionario con título parcelario) formalice el acuerdo de voluntades con plena libertad.

En síntesis, se considera que si bien por una parte las leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica de manera novedosa, insertaron un medio alternativo para que el inversionista y el titular del terreno, en el tema que nos ocupa un sujeto agrario, llegaran a un acuerdo para formalizar el usufructo o servidumbre para el desarrollo de actividades energéticas; por otra parte, los requisitos si bien protectores del propietario de los terrenos, dificultan y en algunas ocasiones imposibilitan materialmente la conclusión de la negociación de manera positiva y los documentos que se suscriben son vulnerables al ejercicio de acciones legales por incumplimiento de elementos formales en su suscripción.

## FORMALIZACIÓN DEL ACUERDO DE VOLUNTADES

La empresa y el sujeto agrario (en el caso del núcleo representado por su comisionado y en el supuesto del titular de la parcela actuando por sí), una vez que hayan llegado a un acuerdo, deberán determinar:

- La figura jurídica acorde con el tipo y alcance del proyecto;
- Los mecanismos de solución de controversias;

- Los mecanismos financieros de desmantelamiento de obra y el pago de daños y perjuicios al sujeto agrario titular del terreno con motivo de la ocupación;
- La contraprestación invariablemente será proporcional con la magnitud del proyecto y de la afectación de la tierra de propiedad social;
- El pago se efectuará a los ejidos o comunidades por conducto de su órgano de representación y previa aprobación de la asamblea, cuando se trate de tierras de uso común y de manera individual, cuando la afectación u ocupación sea sobre parcelas directamente a sus titulares;
- La contraprestación comprenderá, igualmente, las afectaciones de los bienes o derechos distintos a las tierras (plantaciones y construcciones) adheridos a las tierras de uso común o a las parcelas, y la previsión de los daños a los inmuebles con motivo del desarrollo del proyecto;
- La contraprestación se calculará en función de la actividad habitual de los terrenos o parcelas y se pagará como renta por concepto de ocupación o servidumbre;
- La contraprestación podrá ser en efectivo cuando así lo acuerde la asamblea o los titulares de las parcelas, o bien, a través de un proyecto de desarrollo en beneficio de la colectividad o localidades afectadas o una combinación de las anteriores;
- Cuando se trate de proyectos que involucren la extracción de hidrocarburos se pagará al ejido o comunidad, un porcentaje de los ingresos que obtenga la empresa por su comercialización que no podrá ser menor al 0.5% ni mayor al 3%, tratándose de gas natural no asociado y para los demás casos no podrá ser menor a 0.5% ni mayor al 2%, y
- El pago a los ejidos o comunidades deberá distribuirse entre sus integrantes por conducto del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) o cualquier otro fideicomiso que acuerden las partes.

#### PRESENTACIÓN DEL ACUERDO ANTE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL

Alcanzado un acuerdo entre la empresa y los sujetos agrarios, el convenio o contrato se presentará ante el Tribunal Unitario Agrario (TUA) para la validación del órgano jurisdiccional competente que:

- Verificará que se cumplan con las formalidades de ley;
- Ordenará la publicación de un extracto del acuerdo alcanzado en un periódico local o en los lugares visibles de la zona afectada;
- Elevará la sanción del acuerdo con carácter de sentencia, y
- Ordenará la inscripción del convenio al RAN, quien lo inscribirá para todos los efectos legales.

En contra de la resolución emitida solamente procederá el juicio de amparo. De acuerdo a información obtenida de los diferentes convenios celebrados entre los inversionistas y los sujetos agrarios, los TUA, por su carga de trabajo retrasan la admisión de las promociones hasta por dos meses; previenen al promovente para que presente otra documentación o subsane la ya presentada y, una vez integrado el expediente, su resolución se emite de acuerdo a las prioridades del Tribunal.

## MEDIACIÓN Y SERVIDUMBRE LEGAL POR VÍA ADMINISTRATIVA

Si transcurrido un plazo de 180 días naturales del inicio de la negociación con el sujeto agrario, propietario o titular de las tierras objeto de la servidumbre, no existe acuerdo, el asignatario, contratista o permisionario podrá solicitar a la SEDATU su intervención como mediador; procedimiento en el que realizarán acciones de conciliación entre las partes para tratar de alcanzar un acuerdo.

Iniciará la mediación conforme a las Leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica y de sus Reglamentos, escuchando a las partes y les sugerirá:

- La forma o modalidad de adquisición, uso, goce o afectación;
- Monto de la contraprestación tomando en cuenta los avalúos que en su caso se hubieren practicado. Cuando la diferencia sea inferior a 15% de los avalúos de dos peritos, tomará el promedio simple de los avalúos. En el supuesto de que la diferencia sea superior a 15%, solicitará al INDAABIN un perito para realizar un tercer avalúo, y
- Dentro del procedimiento de mediación, tomará en cuenta lo negociado por las partes previamente.

No se tiene conocimiento de que la mencionada dependencia haya iniciado y concluido un procedimiento de mediación, en el que el inversionista y el sujeto agrario, de común acuerdo, formalizaron un contrato o convenio de usufructo, uso o servidumbre por este medio alternativo de solución de conflictos, que en la práctica debería tratarse de una conciliación para resolver un diferendo.

En el supuesto de que las partes no logran avenirse y suscribieran un contrato, dicha Secretaría elaborará un dictamen y proyecto de acuerdo para aprobación del Titular del Ejecutivo, quien ordenará el uso y ocupación de los inmuebles mediante el pago de una contraprestación; la resolución de servidumbre comprenderá igualmente el derecho de tránsito, construcción, instalación y todos aquellos aspectos relacionados con la naturaleza del proyecto en materia de hidrocarburos o eléctrica.

A la fecha, no se tiene conocimiento de que el Presidente de la República haya concluido diverso procedimiento y expediente, substanciado e integrado por la aludida dependencia y puesto en estado de resolución, emitiendo un acuerdo de servidumbre legal administrativa por el que se imponga la ocupación o uso sobre tierras de propiedad social como si fuera una expropiación, precisando la compensación correspondiente entre otros elementos.

## SERVIDUMBRE LEGAL EN VÍA JURISDICCIONAL

Si transcurrido un plazo de 180 días naturales del inicio de la negociación con el sujeto agrario, propietario o titular de las tierras objeto de la servidumbre, no existe acuerdo y el asignatario, contratista o permisionario no opta por la mediación de la SEDATU, o la servidumbre administrativa, podrá promover ante el TUA competente, la servidumbre legal, la que decretará a manera de sentencia en vía contenciosa en favor del asignatario o contratista.

Aun cuando la PA no ha intervenido en este supuesto en defensa de los derechos de los sujetos agrarios, y no se tiene conocimiento de la instauración de un procedimiento de esta índole, se estima que este será determinado por el magistrado del Tribunal del conocimiento, conforme a las disposiciones generales del juicio agrario por la vía de controversia, aplicando además las reglas generales establecidas en las Leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica, sus Reglamentos y la normatividad emitida vinculada a estos ámbitos; conformando su expediente con los antecedentes de la negociación que quedó trunca, los que aporten las partes y de los que se allegue el juzgador.

Tanto los procedimientos por vía administrativa como jurisdiccional no serán impedimento para que las partes continúen sus negociaciones y alcancen un acuerdo en cualquier momento. En su caso, el acuerdo alcanzado en la mediación por convenio o mediante la resolución de la servidumbre legal en cualquiera de sus modalidades serán inscritos en el RAN.

## ACCIONES DE LA PROCURADURÍA AGRARIA

- La PA está facultada para ejercitar, de acuerdo a sus atribuciones reglamentarias, diversas acciones a efecto de proteger los derechos de los sujetos agrarios conferidos en la LA, particularmente en el proceso de negociación para la adquisición, uso, goce o afectación de sus tierras, bienes o derechos en el desarrollo de proyectos de la industria de hidrocarburos y energía eléctrica, en términos de los artículos 75 de la LIE y 102 de la LH ya invocados y los correspondientes de sus Reglamentos;
- Para el ejercicio de estas funciones la PA actúa conforme a su mandato legal, de oficio o a petición de parte interesada en la defensa de los derechos de los ejidos, comunidades, ejidatarios, comuneros, posesionarios y avecindados, relacionados con la tenencia de la tierra; así como en la preservación de las tierras de los núcleos;
- Por el conocimiento que debe tener el visitador de la zona, la formulación de diagnósticos sobre el estado que guardan los núcleos y, en su caso, conflictividad en las áreas susceptibles de desarrollo de los proyectos energéticos y detección de grupos indígenas en el área;

- Orientación en materia de protección ecológica y uso del suelo en coadyuvancia con las dependencias y organismos competentes en estas materias;
- Apoyo a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para llevar a cabo la consulta indígena en ejidos y comunidades;
- Información referente a los derechos de los titulares de parcelas o de sucesores, en su caso, depuración del censo ejidal o comunal de acuerdo a información proporcionada o recabada por el RAN;
- Apoyo para la ubicación de los terrenos en los que habrá de desarrollarse el proyecto con la participación de los sujetos agrarios involucrados;
- Orientación para la celebración de asambleas generales de ejidos y comunidades, que se pronunciarán respecto de los proyectos y de los convenios sobre las tierras de uso común;
- En su caso, la prestación de los servicios de conciliación y representación para la solución de conflictos;
- Asesoría a los sujetos agrarios colectiva e individual en la negociación de las contraprestaciones derivadas por la ocupación de las tierras de los núcleos o de sus integrantes;
- Aplicación de los tabuladores y revisión de los avalúos sobre los terrenos de propiedad social que se usufructuarán o serán afectados por servidumbres;
- Determinación y ubicación de los bienes distintos a la tierra adheridos a los inmuebles;
- Aviso a la SEDATU tanto del inicio de la negociación, como de su ruptura o imposibilidad de acuerdos, y
- Reuniones interinstitucionales y de conciliación para abordar temas y proyectos específicos con la CFE, PEMEX, SENER, SEDATU, INDAABIN, RAN, gobiernos de los estados y de los municipios; en su caso, con los sujetos agrarios involucrados y las empresas desarrolladoras de proyectos energéticos y organizaciones campesinas.

## PROBLEMÁTICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN EJIDOS Y COMUNIDADES

**Actualización de los órganos de representación y vigilancia.** En el supuesto de que el comisariado ejidal o comunal no se encuentre vigente o exista litigio, y por ello indefinición por la representación del ejido o comunidad, la empresa no podrá contar con el interlocutor válido para presentar su proyecto y las contraprestaciones derivadas del mismo, aun cuando se trate de ocupación de parcelas y mucho menos si estamos en presencia de contratos sobre terrenos de uso común.

**Actualización del censo.** Para conformar la asamblea es necesario contar con un padrón actualizado proporcionado por el RAN, que nos permita cubrir el

*quorum* que prevén las leyes de la materia en asamblea de formalidades especiales; por lo que sin este requisito no se podrán celebrar los acuerdos de voluntades

**Asambleas de formalidades especiales.** Como ya se indicó, existe un conflicto de ordenamientos entre la LA y las Leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica (todas federales y reglamentarias del artículo 27 constitucional), ya que mientras la primera solamente exige asambleas de formalidades simples para la aprobación de contratos y convenios sobre tierras de uso común, excluyendo la intervención de este órgano supremo tratándose de parcelas tituladas a ejidatarios y posesionarios; las leyes en materia energética disponen invariablemente la celebración de asambleas de formalidades especiales en las que difícilmente es factible conformar el *quorum* legal.

Cabe mencionar que en materia de generación de electricidad y transmisión, la Comisión Reguladora de Energía emitió un acuerdo que excluye la aplicación de la LIE y su Reglamento a los proyectos que por sus características, requieren de una ubicación específica y se relacionen con generación de energía eléctrica a partir de una fuente fósil o de fuentes limpias como el viento y la radiación solar, así como sus tendidos de conducción, de conformidad con el artículo 71 de dicha Ley; por lo que la Circular 01/2017 del RAN permite la inscripción de dichos actos jurídicos de ocupación superficial convenidos entre las partes, sin que sean sancionados por el TUA o por la asamblea de formalidades especiales, y la celebración de estos acuerdos de voluntades se registrará como cualquier otro acto jurídico en términos de la LA y del Reglamento Interior del citado órgano registral.

**Inconformidad con los tabuladores y avalúos emitidos por el INDAABIN.** Generalmente a los sujetos agrarios no les satisface el monto que determinan dichas justipreciaciones, por lo que en este supuesto es necesario que la empresa, de ser procedente, proponga otras prestaciones en efectivo o de obra social y de manera negociada se llegue a un acuerdo, a efecto de no iniciar un procedimiento de mediación o de servidumbre legal jurisdiccional o administrativa que retrase el proyecto y de los que además no se tiene antecedentes.

**Distribución de los recursos.** Cuando se trata de tierras de uso común y la asamblea del núcleo ya aceptó y aprobó el convenio, en ocasiones surgen conflictos al interior del ejido o comunidad por el reparto inequitativo de la contraprestación; en este caso se estima que las inconformidades deben ser resueltas por la asamblea en votación mayoritaria y, en su caso, en el propio convenio establecer cómo hará la distribución el comisariado ejidal.

**Derechos individuales.** En el caso de afectaciones por servidumbres u ocupaciones sobre parcelas se hace necesario que el derecho del titular se encuentre debidamente acreditado y, en el caso de sucesión, la lista depositada debidamente en el RAN; en el supuesto de cesión de derechos, la transmisión fehaciente que obre en dicho órgano registral, a efecto de cubrir la contraprestación al ejidatario o poseedor que cuente con el derecho acreditado.

**Pago de los bienes distintos a la tierra.** Ya que los tabuladores del INDAABIN no incluyen dichos bienes, se estima conveniente que el sujeto agrario llegue a

un acuerdo con el inversionista respecto de su valor y, en caso de discrepancia, solicitar un avalúo directo al Instituto o a un perito.

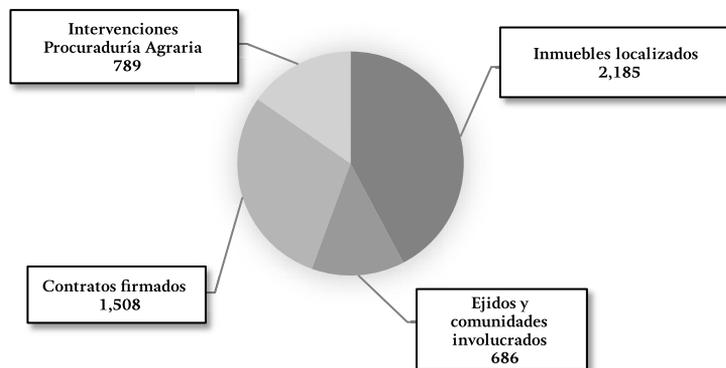
**Consulta en las comunidades indígenas.** Uno de los aspectos que puede obstaculizar o retrasar el desarrollo y conclusión de los proyectos es dicha consulta, lo que no se debe de interpretar como que se está en contra de su realización, sino que existen obras que, por su naturaleza, solamente repercuten en los ejidos y comunidades o en sus integrantes y no en todo el poblado, por lo que no es necesaria una consulta a todas las localidades de la zona. No obstante, grupos de indigenistas cuya orientación es de oposición a la reforma energética con el argumento de que se trata de “tierras indígenas”, ya con la obra en marcha exigen una consulta que abarca a todos los avecindados, aunque no sean titulares de las tierras.

**Presencia del crimen organizado.** Es una realidad que en algunas zonas del país los ejidos y comunidades se encuentran amenazados por bandas delictivas que, en ocasiones, no están de acuerdo con los proyectos porque atentan en contra de sus intereses; el ejemplo más visible es el conocido como “huachicolero” por el que se sustrae petróleo de los ductos de PEMEX y que con nuevos ductos con mejor tecnología este ilícito tendría que bajar en su incidencia.

**Intervención de organizaciones políticas y sociales.** Como en toda política de gobierno, existen grupos que no comparten las reformas implementadas por el gobierno federal y que en muchos de los casos se oponen, en vías de hecho, a las obras derivadas de las determinaciones gubernamentales y orientan a los sujetos agrarios a que se sumen a esta oposición.

## INFORMACIÓN DE PROYECTOS Y GRADO DE AVANCE

De acuerdo a información de las Delegaciones de la PA, se han detectado 2 185 negociaciones sobre inmuebles ubicados en ejidos y comunidades que involucran un total de 686 ejidos y comunidades a escala nacional, dentro de las que se incluyen parcelas ubicadas en los referidos núcleos; negociaciones en las que se han firmado 1 508 contratos y dentro de las que la PA ha intervenido en 789 de diversa manera (ver gráfica siguiente).



Las Delegaciones que destacan con un número mayor de proyectos son: Aguascalientes 42, Coahuila 53, Chihuahua 33, Durango 47, Hidalgo 88, Jalisco 47, Puebla 41, San Luis Potosí 45, Sonora 38, Tamaulipas 45 y Veracruz 30.

De los 1 508 contratos firmados, las Delegaciones que han tenido mayor intervención en los procedimientos son: Aguascalientes 35, Durango 44, Guanajuato 48, Puebla 26, Sonora 50 y Tlaxcala 478.

En el contexto nacional se presenta el siguiente cuadro por estado en el que se precisa el número de inmuebles involucrados, ejidos, naturaleza de las tierras, empresas, proyectos y estado de trámite en el que se encuentra la negociación e intervención de la PA.

Estado	Inmuebles común, parcelas y/o sin identificar	Ejidos	Uso común	Parcelas	Sin identificar	Empresa	Proyecto	Estudio de factibilidad	Negociación	Asamblea	Contrato firmado	Inscripción RAN	TUA	Intervención de la PA
Aguascalientes	64	42	26	16	22	4	5	23	14		22			35
Baja California	4	4	4			3	3				4			4
Baja California Sur	2				2	2	2	2						
Campeche	2	1			1	1	1				1	1		1
Coahuila	60	53	17		43	11	11	59			1	15		
Colima	26	9		26		1	1				26			
Chiapas	16	11	6	9	1	4	3		16					
Chihuahua	53	33	32	23		8	8		2	2	52		10	19
Durango	56	47	45	2	6	9	12	12	0	23	9	2	21	44
Estado de México	11	10	5	1	5	1	2	3	2		5		2	4
Guanajuato	82	21	6	54	22	2	2	17	27		46		46	48
Hidalgo	181	88	62	108	7	5	5	36	5	1	67	0	0	12
Jalisco	68	47	17	2	55	5	5	37	0	3	17	0	0	4
Morelos	2	1			2	1	2				2			2
Nayarit	3	1	1	2		1	1				2	1		1
Nuevo León	22	22	21	1		3	3	10			8	1	3	1
Oaxaca	29	17	16	13		3	3	4	4		19	2		7
Puebla	495	41	151	343	11	3	3	3	2	3	496	1		26
Querétaro	28	27	23	1	7	1	1	8	3	4	4	0	0	8
San Luis Potosí	294	45	21	263	10	2	2	14			280			2
Sinaloa	3	1	3			1	1					3		3
Sonora	50	38	40		10	2	2			3	19		28	50
Tabasco	2	2		2		1	1	2						2
Tamaulipas	54	45	25	21		9	14	31		5	7	3		1
Tlaxcala	478	3	11	467		1	1		76		402			478
Veracruz	43	30	5	46	9	8	8	15	6	1			43	20
Yucatán	29	29	29			16	18			5	19	5		17
Zacatecas	28	28	28			1	2	19	8				1	
<b>Total</b>	<b>2185</b>	<b>686</b>	<b>594</b>	<b>1400</b>	<b>213</b>	<b>109</b>	<b>122</b>	<b>295</b>	<b>165</b>	<b>50</b>	<b>1508</b>	<b>34</b>	<b>154</b>	<b>789</b>

## CONCLUSIONES

- La relación entre empresa, los ejidos y comunidades con motivo de la ocupación de sus terrenos comienza en los albores del siglo XX, principalmente por una necesidad de desarrollo de los pueblos;
- El Estado mexicano inicialmente concesionó u otorgó permisos a particulares para el desarrollo de actividades en materia energética, sin que los ejidos o comunidades se vieran beneficiados;
- Con posterioridad, el Estado tomó la rectoría en los ámbitos de hidrocarburos y eléctrico de manera exclusiva, y su relación con los sujetos agrarios, por la ocupación de sus terrenos, no fue equitativa;
- Con motivo de la reforma energética, se implementó una nueva forma de negociar la ocupación de terrenos para el desarrollo de proyectos energéticos, mediante la negociación, la mediación y la servidumbre legal o administrativa, y
- Existe discrepancia entre lo que establece la LA y lo que determinan las leyes de Hidrocarburos y de Energía Eléctrica en cuanto a los requisitos para que los sujetos agrarios puedan contratar con terceros, el uso y usufructo de sus tierras de uso común y parcelas

La legislación vigente en materia energética, para la ocupación de tierras de propiedad social, impone una serie de requisitos como las asambleas de formalidades especiales que en algunos núcleos no se pueden celebrar por imposibilidad material. 

## BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

Ley Agraria de 1915.

Ley Agraria vigente.

Ley de Hidrocarburos. Nueva Ley publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Publicada en el DOF del 18 de junio de 1941 y del 29 de noviembre de 1958.

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Publicada en el DOF del 22 de diciembre de 1975.

Ley Federal de Reforma Agraria. Publicada en el DOF del 16 de abril de 1971.

Código Agrario de 1934.

Código Agrario de 1940.

Código Agrario de 1942.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria vigente.

Reglamento de la Ley de Hidrocarburos. Nuevo Reglamento publicado en el DOF del 31 de octubre de 2014.

Acuerdo por el que se da a conocer el formato para notificar a la Secretaría de Energía del inicio de las negociaciones para el uso, goce, afectación o, en su caso, adquisición de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar diversas actividades previstas en la Ley de Hidrocarburos. Publicado en el DOF del 23 de marzo de 2016.

Acuerdo por el que la Secretaría de Energía emite los lineamientos que regulan el registro, designación, participación y pago de honorarios de los testigos sociales en los procesos de negociación entre los asignatarios o contratistas, autorizados, permisionarios o interesados y los propietarios o titulares de las tierras, bienes o derechos para el desarrollo de los proyectos en materia de hidrocarburos y de la industria eléctrica en el país. Publicado en el DOF del 14 de octubre de 2016.

Acuerdo de la Comisión Reguladora de energía que define el criterio para determinar los proyectos de generación de energía eléctrica que, por sus características, requieren de una ubicación específica de conformidad con el artículo 71 de la Ley de la Industria Eléctrica. Publicado en el DOF del 08 de noviembre de 2016.

Circular núm. 01/2017 del Registro Agrario Nacional, relativa a la inscripción de las sentencias que tengan el carácter de cosa juzgada, o bien las resoluciones administrativas dictadas por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, conforme a las disposiciones de la Ley de Hidrocarburos o de la Ley de la Industria Eléctrica, cuando se trate de terrenos, bienes o derechos ejidales o comunales.

Circular núm. 09/2017 del Registro Agrario Nacional, relativa a los criterios para la calificación registral de las actas de asamblea en las que se acuerde la separación de ejidatarios o comuneros.