

UNAM
POSGRADO
Derecho



FACULTAD DE DERECHO

**Ausencia de Regulación del Derecho de la
Propiedad Privada en Materia Energética**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE ESPECIALISTA EN
DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE
JUSTICIA**

PRESENTA

KARLA GARCÍA JUÁREZ

**DIRECTOR DE TESIS
MAESTRO RODRIGO MAURICIO ZERÓN DE QUEVEDO.**

CIUDAD DE MÉXICO

2020



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO PRIMERO	
DERECHO DE LA PROPIEDAD PRIVADA.	
1.1. Definición de Derecho de Propiedad	5
1.2. Propiedad Privada	6
1.2.1 Formas de adquirir la propiedad	7
1.2.2 Formas de limitación de la propiedad	9
1.3. Utilidad Pública.....	11
CAPÍTULO SEGUNDO	
ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN SOBRE USO Y OCUPACIÓN SUPERFICIAL EN MATERIA ENERGÉTICA	
2.1. Legislación nacional	14
2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	15
2.1.2. Leyes Secundarias	17
CAPÍTULO TERCERO	
LAGUNAS EN LA LEGISLACIÓN	
3.1 Jurisprudencia	23
3.1.1 Regulación del contrato de uso y ocupación superficial –plazo-	24
3.1.2 Validación del contrato mediante Jurisdicción Voluntaria	26
3.1.3 Procedencia del Juicio de Amparo en contra del procedimiento de validación	28
3.1.4 Presentación de los tabuladores sobre los valores promedio de la tierra para el procedimiento de uso y ocupación superficial	30
3.2 Conflicto Competencial	31
3.2.1 Competencia por el origen del bien	32
3.2.2 Competencia por el objeto de la litis	35
CONCLUSIÓN	39
BIBLIOGRAFÍA	41

INTRODUCCIÓN

A lo largo del presente estudio se analiza la reforma energética publicada el veinte de diciembre de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación en cuanto hace a la regulación de la propiedad privada.

En el primer capítulo la investigación se enfoca en conceptualizar el derecho de la propiedad privada y los derechos del propietario de usar, disponer y aprovechar la propiedad y sus frutos, asimismo se analizan las formas de adquirir la propiedad y las limitaciones que esta puede tener, atendiendo al sector energético, las causas de utilidad pública y el procedimiento llevado a cabo para la declaratoria correspondiente.

En el segundo capítulo se analizan los artículos 25, 27, 28 y Octavo transitorio, los cuales sufrieron modificaciones significativas con la reforma energética, las 21 leyes que existen hoy en día para regular el sector energético, de las cuales 12 fueron reformadas y 9 son leyes de reciente creación; el presente trabajo de investigación se basa en la ley de hidrocarburos y la ley de la industria eléctrica, ya que las que prevén el uso y ocupación superficial –limitación de la propiedad privada–.

Se hará mención de los elementos más importantes para entender el procedimiento de uso y ocupación superficial en donde se encontraron algunos vacíos jurídicos que han tenido como consecuencia el pronunciamiento del Poder Judicial –Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados de Circuito–.

Finalmente, en el tercer capítulo se analizan los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al uso y ocupación superficial en materia energética, así como la forma en la que se han dirimido los conflictos competenciales surgidos entre las autoridades jurisdiccionales.

Este último capítulo cobra mayor relevancia, ya que este trabajo de investigación está enfocado en analizar las lagunas jurídicas que se ha presentado la legislación en materia energética.

El pronunciamiento del Poder Judicial resulta relevante al momento de dilucidar los vacíos jurídicos que tiene el legislador, no obstante estos pronunciamientos resultan meramente orientadores, pues atendiendo a la división de poderes el legislador es el único facultado para modificar las normas a fin de hacer que estas sean lo más claras posibles y facilitar con ello su aplicación, por lo que en ese entendido, habrá algunos temas que no lleguen hacer pronunciamiento del Poder Judicial, ya que en caso de ser necesario el legislador podrá reformar la norma, emitir los reglamentos o algún otro medio legislativo para con ello regular dicho sector.

Por lo anterior, el presente trabajo de investigación se orienta en los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que hasta el momento no ha habido un pronunciamiento (reforma o publicación de reglamento) por parte del legislador en cuanto al uso y ocupación superficial.

CAPÍTULO PRIMERO

DERECHO DE LA PROPIEDAD PRIVADA.

1.1. Definición de Derecho de Propiedad

“En primera línea, se define a la propiedad como una especie correspondiente al género derecho subjetivo¹; es decir como un atributo de la persona; es una “facultad”, un “poder” del individuo (...)

Como en general el derecho subjetivo, la propiedad será el corolario de la libertad o el instrumento necesario para su ejercicio. Los grandes idealistas alemanes (Kant, Fichte, Hegel) han descrito la propiedad como la “esfera de acción libre”, realización exterior de la libertad del individuo (...).”²

“El Derecho de propiedad sobre cierta cosa es un título que constituye el fundamento de un complejo de posiciones normativas (...), no sujetas a límite temporal, en relación a esa cosa y frente a todos los demás.”³

El Código Civil Federal establece esencialmente que el derecho de propiedad otorga la libertad de usar, gozar, disfrutar y disponer de sus bienes con las limitaciones que señala la ley, sin que estos puedan ser ocupados en contra de su voluntad, salvo que se trate de causa de utilidad pública, mediante una indemnización⁴.

¹ El derecho subjetivo es una pretensión o facultad atribuida a un sujeto o a una clase de sujetos frente a otro sujeto o clase de sujetos a quienes se les impone una prestación normativa correlativa (diccionario jurídico).

² VILLEY Michel, En torno al contrato, la propiedad y la obligación, Guersi, Buenos Aires 1980, pág. 97.

³ ATIENZA, Manuel, RUIZ MANERO Juan, Ilícitos atípicos, Trotta, Madrid 2006, pág. 48.

⁴ Artículos 830 y 831 del Código Civil Federal.

1.2. Propiedad Privada

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14 y 16 reconoce como derecho fundamental la propiedad privada, lo anterior, se identifica en los siguientes párrafos:

“Artículo 14.

(...)

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho (...).”

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento (...).”

Por su parte el artículo 27 establece que “...las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada (...).”

Al respecto, aunque la propiedad de las tierras y aguas puede transmitirse a particulares, ello no implica que siempre se transfiera el dominio de los recursos naturales encontrados en ellas, porque los párrafos cuarto y quinto del referido precepto constitucional establecen que corresponde a la Nación su dominio directo, es decir, sólo ella puede disponer de los recursos naturales o bienes, descritos en esos párrafos, pero en uso de esa soberanía autoriza a los gobernados -sin que en estos casos pueda constituirse la propiedad privada-, su explotación y aprovechamiento temporal a través de una concesión, salvo los casos de excepción previstos en el sexto párrafo del artículo 27 de la Ley Fundamental.

El derecho de propiedad brinda al propietario tres facultades sobre el objeto o propiedad en cuestión, que son el uso (*ius utendi*), goce (*ius fruendi*) y disfrute (*ius abutendi*), una distinción que nació en el Derecho Romano durante las épocas medievales:

Ius utendi. El propietario tiene derecho a usar la cosa como le plazca, conforme a sus intereses y a la función social que posea, siempre y cuando no viole la ley ni cause lesiones a otros propietarios.

Ius fruendi. El propietario tiene derecho a aprovecharse de la cosa, de los frutos que ésta genere directa o indirectamente, o que permanezca luego de su uso.

Ius abutendi. El propietario tiene derecho a disponer como desee de la cosa, ya sea para destruirla, enajenarla, abandonarla, alquilarla, etc., siempre y cuando no vaya en contra de su función social y no vulnere ningún derecho de terceros o ninguna ordenanza legal.

1.2.1 Formas de adquirir la propiedad

Compraventa

La compraventa es un contrato por el cual el vendedor se compromete a ceder al comprador y a garantizarle una cosa o un derecho preexistente, mediante el pago de un precio en dinero⁵.

Código Civil Federal:

Habrá compraventa cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho, y el otro a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero.

⁵ Jossierand, Louis, "LOS PRINCIPALES CONTRATOS NOMINADOS", Leyer, Bogotá 2007, pág. 9

Por regla general, la venta es perfecta y obligatoria para las partes cuando se han convenido sobre la cosa y su precio, aunque la primera no haya sido entregada ni el segundo satisfecho

De lo anterior se advierte que, en el caso tenemos dos supuestos, el primero es una modalidad de adquirir la propiedad que se da con la compra de un bien, el cual se perfecciona con el pago de la cantidad pactada; el segundo es una forma de extinción de la propiedad, que surge al momento en que el vendedor cede todos los derechos que tenía sobre el bien a favor del comprador.

Arrendamiento

El arrendamiento es un contrato en virtud del cual una persona, llamada arrendador, se compromete a procurar a otra persona, llamada arrendatario, el goce temporal de una cosa mediante un precio (alquiler o renta) que el arrendatario se compromete a pagarle⁶.

Código Civil Federal:

El arrendamiento se da cuando las dos partes contratantes se obligan recíprocamente, a conceder el uso o goce temporal de una cosa, y la otra, a pagar por ese uso o goce un precio cierto.

El arrendamiento no puede exceder de diez años para las fincas destinadas a habitación y de veinte años para las fincas destinadas al comercio o a la industria. La renta o precio del arrendamiento puede consistir en una suma de dinero o en cualquiera otra cosa equivalente, con tal que sea cierta y determinada.

Son susceptibles de arrendamiento todos los bienes que pueden usarse sin consumirse; excepto aquellos que la ley prohíbe arrendar y los derechos estrictamente personales.

Permuta

⁶ Ibidem pág. 135

La permuta es históricamente la engendradora de la venta, que no es más que una permuta perfeccionada, ejecutada en dos tiempos, mediante la moneda; su importancia práctica quedó considerablemente reducida con la aparición del contrato de compraventa; sin embargo, el problema de la reconstitución de la propiedad inmueble le ha dado, en estos últimos años nuevo impulso.⁷

Código Civil Federal:

La permuta es un contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra.

En el caso de la permuta surge tanto una modalidad de adquisición como una forma de extinción de la propiedad, dado que los permutantes pierden los derechos de un bien y a la par adquieren los derechos sobre otro.

1.2.2 Formas de limitación de la propiedad

La concepción individualista del derecho de propiedad ha sido abandonada por la legislación, en virtud de la función social que deben cumplir los bienes para la realización del bien común. Esta exigencia de solidaridad social es la que determina la imposición de limitaciones a la propiedad, tanto en interés privado como en interés público⁸.

Esto es, el legislador reconoce como derecho fundamental la propiedad privada; sin embargo, la Norma Fundamental, lo delimita, fijando su contenido y sus fronteras, a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como son el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad. Las limitaciones a los derechos fundamentales sólo puede establecerlas la propia Constitución o bien, autorizar

⁷ Ibidem pág.127

⁸ Voto particular del Ministro Sergio A. Valls Hernández, en la Acción de Inconstitucionalidad 35/2006 promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, publicado en el Semanario Judicial de la Federación el 29 de junio de 2009.

al legislador para hacerlo en determinados casos, pero sin que afecte la esencia del derecho, ni impida su ejercicio. Esto es, el Estado tiene las facultades de transmitir y delimitar la propiedad privada en aras del interés colectivo.

Algunos ejemplos de limitaciones de la propiedad son:

Ocupación temporal

La ocupación temporal constituye una limitación al dominio en virtud de la cual el propietario resulta privado del uso y goce de un bien, coactiva y transitoriamente, por razones de interés general fundadas en circunstancias particulares o concretas. Por lo tanto, afecta el carácter exclusivo del derecho de dominio; en virtud de tal afectación, el titular debe abstenerse de ejercer algunos de los atributos (obligaciones de no hacer) o debe permitir que sean ejercidos por terceros en beneficio del interés general (obligación de dejar hacer).

La ocupación temporal, está caracterizada por dos notas fundamentales:

1. Su carácter instrumental, al servicio de una obra pública. Se realiza a través de la posesión de terrenos para su utilización y aprovechamiento en función del fin declarado de utilidad pública o interés social. Satisfecho éste, desaparece la necesidad de la ocupación temporal. Corresponde a la Administración que ostenta la potestad expropiatoria o al beneficiario, si lo hubiese, en cada supuesto, especificar el tipo de aprovechamiento y el contenido de la ocupación temporal.
2. Su naturaleza temporal. Se trata de una privación temporal de la posesión y disfrute de un determinado bien, que ha de ser reintegrado a su titular una vez cumplida la función que originariamente fue asignada.⁹

Servidumbre legal

⁹ PÉREZ CASADO, Mario, "La indemnización por ocupación temporal", Bosch, (S.A.), España, 2012, pág.8

El trabajo de investigación se enfoca en el concepto de servidumbre legal en materia energética, en donde se conceptualiza como una medida impositiva del Estado, que llegado el momento, puede decretarse aun en contra de la voluntad de los dueños de las tierras, bajo el argumento de que las actividades de exploración de hidrocarburos, extracción, transmisión, distribución, de energía eléctrica etc., se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualesquiera otras que impliquen el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas.

La servidumbre legal de hidrocarburos comprenderá el derecho de tránsito de personas; el de transporte, conducción y almacenamiento de materiales para la construcción, vehículos, maquinaria y bienes de todo tipo; el de construcción, instalación o mantenimiento de la infraestructura o realización de obras y trabajos necesarios para el adecuado desarrollo y vigilancia de las actividades amparadas por virtud de un contrato para la exploración y extracción o asignación, así como todos aquéllos que sean necesarios para tal fin¹⁰.

Por su parte, la Industria Eléctrica se establece que la servidumbre legal comprenderá el derecho de tránsito de personas; el de transporte, conducción y almacenamiento de materiales para la construcción, vehículos, maquinaria y bienes de todo tipo; el de construcción, instalación o mantenimiento de la infraestructura o realización de obras y trabajos necesarios para el adecuado desarrollo, operación y vigilancia de la transmisión y distribución de energía, así como todos aquéllos que sean necesarios los fines que la ley prevé¹¹.

1.3. Utilidad Pública

¹⁰ Artículo 109 de la Ley de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014.

¹¹ Artículo 82 de la Ley de la Industria Eléctrica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014.

El concepto de utilidad pública se encontraba previsto en el artículo 10¹² de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo, al retomar este concepto, en la reforma de dos mil trece, se establece que las actividades del sector energético tendrán prioridad en el aprovechamiento de la superficie y el subsuelo de la tierra y que se podrá implementar la constitución de servidumbres, la ocupación o afectación superficial, o la expropiación de terrenos; esta conceptualización ocasiono la modificación en la forma en que la propiedad privada es regulada por el Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que: “el concepto de utilidad pública no debe ser restringido, sino amplio, a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas y, por ello, genéricamente, comprende tres causas: a) la pública propiamente dicha, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) la social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente a toda la colectividad; y c) la nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional”¹³.

- Causas de Utilidad Pública¹⁴

“

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

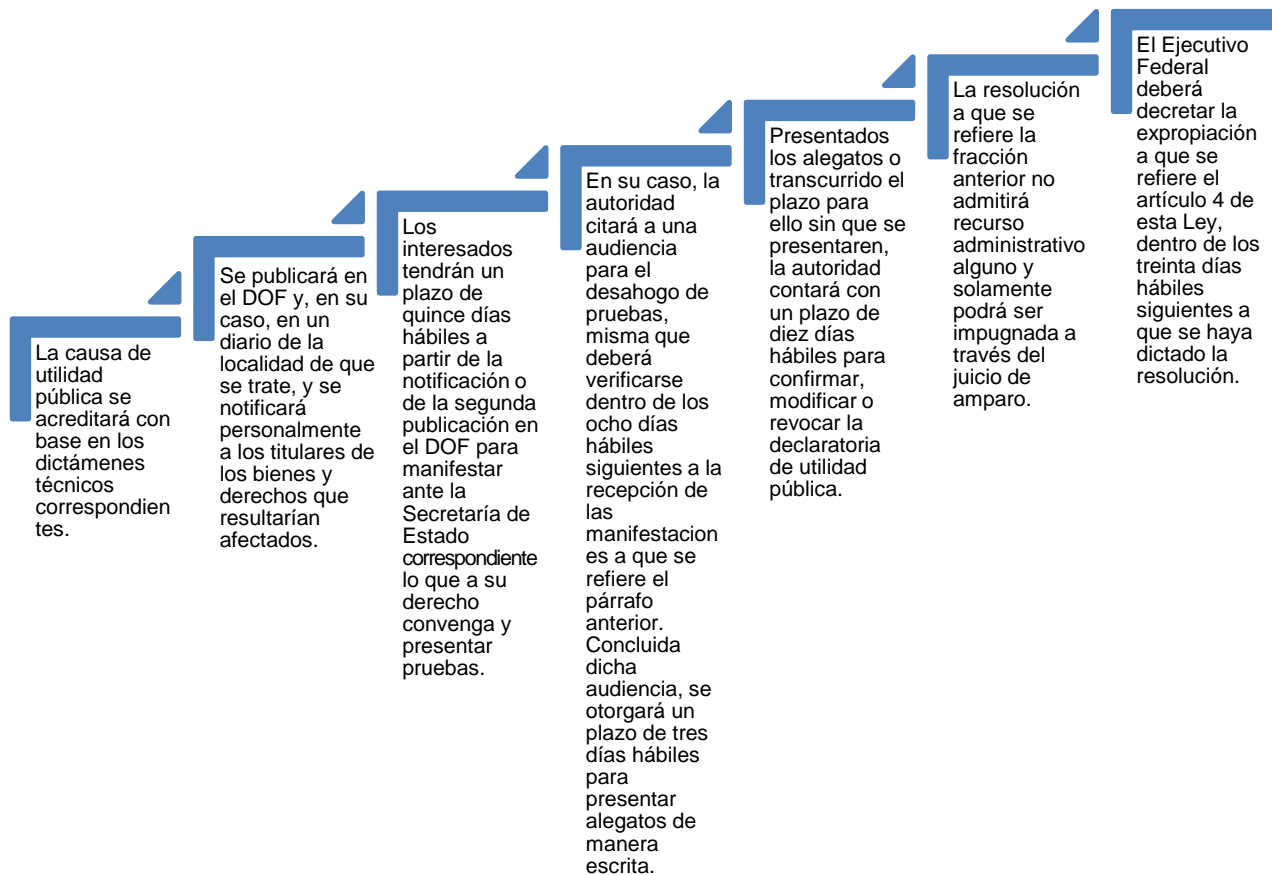
¹² Artículo 10.- La industria petrolera es de utilidad pública, preferente sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenencia de los ejidos o comunidades y procederá la ocupación provisional, la definitiva o la expropiación de los mismos, mediante la indemnización legal, en todos los casos en que lo requieran la Nación o su industria petrolera. Son de utilidad pública las actividades de construcción de ductos y de plantas de almacenamiento. Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y las empresas de los sectores social y privado estarán obligados a prestar a terceros el servicio de transporte y distribución de gas por medio de ductos, en los términos y condiciones que establezcan las disposiciones reglamentarias.

¹³ 1012237. Tesis 945. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Novena Época. Apéndice 1917, septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Quinta Sección - Otros derechos fundamentales, Pág. 2228.

¹⁴ Artículo 1 de la Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936.

- III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.
- III BIS. La construcción de obras de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos, que requieran de bienes inmuebles y sus mejoras, derivada de concesión, de contrato o de cualquier acto jurídico celebrado en términos de las disposiciones legales aplicables.
- IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;
- V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;
- VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;
- VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;
- VIII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;
- IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;
- X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;
- XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;
- XII. Los demás casos previstos por leyes especiales”.

- Declaratoria de utilidad Pública ¹⁵



CAPÍTULO SEGUNDO

ANÁLISIS SOBRE EL USO Y OCUPACIÓN SUPERFICIAL DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA ENERGÉTICA.

2.1. Legislación nacional

La reforma energética publicada el veinte de diciembre de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación trajo consigo cambios sustanciales en nuestra Constitución en materia de derecho energético, que causaron un cambio de estrategia en el

¹⁵ Artículo 2 de la Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936.

aprovechamiento de los recursos naturales del país, para permitir la participación de entes privados en el sector energético; se establecieron reglas y procedimientos para la salvaguarda de los derechos de los propietarios y poseedores de las tierras involucradas en tales actividades que generaron inseguridad jurídica entre las partes.

2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Después de la reforma constitucional de los artículos 25, 27, 28 y Octavo transitorio publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece, la regulación del sector energético se estableció de la manera siguiente:

Análisis del artículo 25

Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución.

Se incorporan los conceptos de Empresa Productiva del Estado, criterios de sustentabilidad para apoyo a empresas y desarrollo industrial sustentable.

Análisis del artículo 27

En petróleos y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos no se otorgarán concesiones.

La exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos se realizarán mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria.

Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares.

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

El Estado estará a cargo de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

Análisis del artículo 28

El Estado no podrá ejercer monopolio en las funciones de planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como en el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente.

Son áreas estratégicas la exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 constitucional.

Se crea el Fondo Mexicano de Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.

OCTAVO TRANSITORIO.

Se hace referencia a la preferencia que habrá en el uso del suelo, cuando se trate de la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, así como del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

“Octavo. Derivado de su carácter estratégico, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, a que se refiere el presente decreto se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas.

La ley preverá los términos y las condiciones generales de la contraprestación que se deberá cubrir por la ocupación o afectación superficial o, en su caso, la indemnización respectiva.

Los títulos de concesiones mineras que se encuentren vigentes a la entrada en vigor de este decreto y aquellos que se otorguen con posterioridad, no conferirán derechos para la exploración y extracción del petróleo y los demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, sin perjuicio de los derechos previstos en sus propias concesiones. Los concesionarios deberán permitir la realización de estas actividades.

La ley preverá, cuando ello fuere técnicamente posible, mecanismos para facilitar la coexistencia de las actividades mencionadas en el presente transitorio con otras que realicen el Estado o los particulares.”

2.1.2. Leyes Secundarias

Con la reforma energética el Ejecutivo Federal propuso adecuaciones a la legislación secundaria en el área energética, haciendo referencia a 21 leyes agrupadas en 9 bloques: Hidrocarburos, Eléctrica, Geotérmica, Fiscal, Presupuesto, Ley del Fondo Mexicano de Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, Empresas Productivas del

Estado, Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, Reguladores y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De las 21 leyes, 12 son reformas y 9 son leyes nuevas. Las leyes creadas con la reforma energética fueron las siguientes:

1. Ley de Petróleos Mexicanos (vigente a partir del once de agosto de dos mil catorce): Su objeto es regular la organización, administración, funcionamiento, entre otras actividades, de Pemex. Este nuevo ordenamiento propone la fusión, por un lado, de PEMEX-Exploración y Producción con PEMEX-Gas y Petroquímica Básica, y por el otro, la fusión de PEMEX-Petroquímica con PEMEX-Refinación. También se prevé la abrogación de la Ley de Petróleos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el veintiocho de noviembre de dos mil ocho.

2. Ley de la Comisión Federal de Electricidad (vigente a partir del once de agosto de dos mil catorce): su objeto es regular la organización, administración, funcionamiento, operación, control, evaluación y rendición de cuentas de la Comisión Federal de Electricidad.

3. Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (vigente a partir del once de agosto de dos mil catorce): busca regular los ingresos que el Estado reciba como consecuencia de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

4. Ley de Hidrocarburos (vigente a partir del once de agosto de dos mil catorce): propone regular la industria de los hidrocarburos, en el reconocimiento y exploración superficial, y la exploración y extracción de hidrocarburos; tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento de petróleo; procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de gas natural; transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de gas licuado de petróleo; transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de petrolíferos; y transporte por ducto y almacenamiento vinculado a ductos de petroquímicos.

5. Ley del Fondo Mexicano del Petróleo (vigente a partir del once de agosto de dos mil catorce): fija la constitución y operación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, encargado de recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos que se celebren para la exploración y extracción de hidrocarburos, con excepción de los impuestos.

6. Ley de Energía Geotérmica (vigente a partir del once de agosto de dos mil catorce): pretende dotar un marco jurídico específico que regule el aprovechamiento y explotación de los yacimientos geotérmicos para la generación de energía eléctrica o destinarla a usos diversos, así como la participación del sector privado en este tipo de actividades productivas.

7. Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (vigente a partir del once de agosto de dos mil catorce): contempla la regulación de la organización y funcionamiento de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), y establece sus competencias. Las atribuciones sustantivas de estos órganos se prevén en las iniciativas de las leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica. En su segundo transitorio ordena abrogar la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

8. Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente (vigente a partir del once de agosto de dos mil catorce): su objeto es crear la Agencia encargada de regular y supervisar en materia de seguridad industrial, operativa y protección al medio ambiente, las instalaciones y actividades del sector hidrocarburos.

9. Ley de la Industria Eléctrica (vigente a partir del once de agosto de dos mil catorce): tiene por objeto regular la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica. En esta iniciativa se considera la participación conjunta tanto de particulares como del Estado. Asimismo, establece a los participantes de la industria determinadas obligaciones en materia de energías limpias, acceso abierto,

suministro, servicio universal y electrificación. En su segundo transitorio ordena abrogar la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

Las leyes existentes que fueron modificadas son: la Ley de Inversión Extranjera, Ley Minera, Ley de Asociaciones Público-Privadas, Ley Federal de Derechos, Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Aguas Nacionales, Ley General de Deuda Pública, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley de Adquisición, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Por otro lado, respecto a la misma materia, se publicaron la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos y la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Ley de hidrocarburos y Ley de la Industria Eléctrica

Como se precisó anteriormente el tema de estudio se centra en la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica.

La Ley de Hidrocarburos, siguiendo con lo dispuesto por la Constitución, reglamenta la posibilidad de que las actividades de exploración y extracción se realicen a través de contratos, los cuales serán celebrados por la Comisión Nacional de Hidrocarburos, Petróleos Mexicanos, cualquier otra empresa productiva del Estado o persona moral, siempre que sean sociedades mercantiles constituidas de conformidad con la legislación mexicana, reiterando que en todos los contratos debería establecerse, invariablemente, que los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la nación

Así, en caso de querer realizar alguna actividad como exploración, extracción, transmisión, distribución, etc. se deberá iniciar el proceso de negociación con los propietarios de los terrenos que se consideren usar para dichas actividades.

En este trabajo de investigación se enfoca en el uso y ocupación superficial, por lo que, para una mejor comprensión del tema, resulta necesario traer a colación algunos elementos, los cuales son del tenor siguiente:

Contrato para la Exploración y Extracción

Acto jurídico que suscribe el Estado Mexicano, a través de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, por el que se conviene la Exploración y Extracción de Hidrocarburos en un Área Contractual y por una duración específica.

Las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, cuando son llevadas a cabo mediante contratos, se vinculan con diversas figuras jurídicas, como el arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, ocupación temporal, compraventa, permuta y cualquier otra que no contravenga la ley.

Asignaciones

Se otorgarán a Pemex en la Ronda Cero.

Posteriormente, se otorgan de forma excepcional a Pemex y a otras Empresas Productivas del Estado.

Las asignaciones permiten la adjudicación directa a Pemex de proyectos estratégicos tales como yacimientos transfronterizos.

Los asignatarios podrán registrar el beneficio económico esperado para efectos financieros y contables.

Contratista: Petróleos Mexicanos, cualquier otra empresa productiva del Estado o Persona Moral, que suscriba con la Comisión Nacional de Hidrocarburos un Contrato para la Exploración y Extracción, ya sea de manera individual o en consorcio o asociación en participación, en términos de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

Permisionario: Petróleos Mexicanos, cualquier otra empresa productiva del Estado o entidad paraestatal, o cualquier Particular que sea titular de un permiso para la realización de las actividades previstas en esta Ley.

Terrenos ejidales¹⁶

Cuando estén involucrados terrenos, bienes o derechos sujetos a los regímenes previstos en la Ley Agraria, se observará lo siguiente:

Se podrá solicitar la asesoría y, en su caso, representación de la Procuraduría Agraria en las negociaciones.

La autorización para el uso goce o afectación y demás actos de disposición permitidos deberá sujetarse a las formalidades previstas en la ley de la materia.

Tratándose de ejidatarios o comuneros que, conforme a las disposiciones aplicables, tengan reconocidos derechos de manera individual, se les deberá entregar directamente la contraprestación respectiva, salvo aquellos proyectos encaminados a la extracción comercial de Hidrocarburos, en cuyo caso se entregarán al ejido o comunidad, a través de los órganos facultados para ello para que sea distribuida entre todos sus integrantes o, en su caso, pueda destinarse a los proyectos de desarrollo en beneficio de la comunidad o localidad afectada.

Validación del contrato¹⁷

El acuerdo alcanzado en cualquier tiempo entre las partes deberá presentarse por el Asignatario o Contratista ante el Juez de Distrito en materia civil o ante el Tribunal Unitario Agrario competente cuando se trate de terrenos ejidales, con el fin de que sea

¹⁶ Artículo 102 de la Ley de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014.

¹⁷ Artículo 105, *Ibíd.*

validado, dándole el carácter de cosa juzgada –dentro de los treinta días naturales siguientes a su celebración–.

Contraprestación¹⁸

Deberá ser proporcional a los requerimientos del Asignatario o Contratista, conforme a las actividades que se realicen de acuerdo a las distintas formas o modalidades de uso, goce, afectación o, en su caso, adquisición que se pacte.

CAPÍTULO TERCERO

LAGUNAS EN LA LEGISLACIÓN

3.1 Jurisprudencia

En términos generales la jurisprudencia es la forma de orientación de los juzgadores para la solución de cuestiones jurídicas, están encaminadas en suplir las lagunas y deficiencias del orden jurídico. En el caso de México, la jurisprudencia judicial es la interpretación de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o por salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito y su pleno de circuito.

Como se hizo referencia al principio de este capítulo, la reforma en materia energética es de reciente creación; sin embargo, a partir de su entrada en vigor los juzgadores se han encontrado con lagunas jurídicas, que han ocasionado el pronunciamiento del Poder Judicial y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación algunos de esos tópicos son los siguientes:

Plazo para la presentación del contrato de uso y ocupación superficial establecido en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos.

¹⁸ artículo 101, fracciones VI, VII y VIII, *Ibídem*.

La jurisdicción voluntaria es la vía procesal idónea para llevar a cabo el procedimiento de validación del contrato previsto en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos.

Es procedente el juicio de amparo en contra del procedimiento de validación previsto en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos.

Conflicto competencial entre tribunales agrarios, administrativos y civiles.

3.1.1 Regulación del contrato de uso y ocupación superficial –plazo-

El primer vacío legal en estudio es el plazo en que deberá presentarse el acuerdo sobre uso y ocupación superficial, en razón de que el legislador si bien determinó que este debía presentarse para su validación dentro de los treinta días siguientes a su celebración, no aclaró las consecuencias legales que tendría la falta de dicha presentación en el plazo establecido.

En la jurisprudencia 2a./J. 85/2017 (10a.) la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que La Ley de Hidrocarburos, por lo que hace al uso y ocupación superficial que prevé, regula los acuerdos que puedan efectuarse entre los propietarios o titulares de terrenos o bienes, con asignatarios y contratistas que estén interesados en llevar a cabo actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, con las que se afecte o se involucre a predios, terrenos o bienes de terceros.

Esta ley exige que los acuerdos sobre usos y ocupaciones superficiales sean presentados -ya sea por el asignatario o contratista-, ante el Juez de Distrito en Materia Civil o Tribunal Unitario Agrario competente.

El artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, se advierte que la presentación del acuerdo a la autoridad jurisdiccional da lugar a que ésta verifique la satisfacción de los requisitos de validez del acto, a efecto de que emprenda un estudio del fondo del asunto.

Así, el acuerdo es remitido a un Juez de Distrito o a un Tribunal Unitario Agrario -cuando se trate de terrenos ejidales- cuya función, consiste en conocer de los juicios de

amparo o de juicios de índole federal, lo anterior implica la realización de un estudio del fondo del contrato.

Esto es, la ley establece que el juzgador podrá analizar no solamente la Ley de Hidrocarburos, sino el resto de las disposiciones normativas aplicables en la materia, a efecto de examinar el acuerdo alcanzado y determinar si éste debe ser validado y, por tanto, si debe adquirir el carácter de cosa juzgada. Por tanto, no existe un listado limitativo de requisitos formales a los que debe atender el juzgador, sino que éste tiene que analizar la normativa aplicable al ámbito de hidrocarburos, a efecto de dilucidar si el acuerdo alcanzado se opone a la manera en que se encuentra regulado el sector energético.

Por otra parte, el artículo 75 establece:

"Para efectos del artículo 105 de la ley, el asignatario o contratista presentará por escrito ante el órgano jurisdiccional competente y ante la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el acuerdo alcanzado a que se refiere dicha disposición, dentro de los treinta días naturales siguientes a que se haya suscrito éste."

Consecuentemente el hecho de que se establezcan treinta días naturales para la presentación del acuerdo alcanzado tiene como finalidad que el órgano jurisdiccional analice, con un grado de proximidad temporal razonable, los elementos de validez exigidos en los cuerpos normativos aplicables, a efecto de dilucidar si el acuerdo cuenta con los requisitos necesarios para dotarle del carácter de cosa juzgada, esto es, que analice el acuerdo alcanzado dentro de un plazo cercano a su celebración, lo que presupone la subsistencia de las circunstancias que suscitaron el acuerdo y, por tanto, ello implica que el juzgador se encuentra en una mejor aptitud de analizar las particularidades del asunto a efecto de dictar su resolución.

Lo anterior se robustece si se toma en consideración que el artículo 105, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos señala que una vez que el acuerdo alcanzado se lleve ante el órgano jurisdiccional para su validación, se ordenará la publicación de un extracto, a

costa de asignatario o contratista, en un periódico de circulación local y, de ser el caso, en los lugares más visibles del ejido respectivo.

La finalidad de tal publicación, consiste en que los terceros que se puedan ver perjudicados por el uso u ocupación superficial, se encuentren en la aptitud de acudir ante el órgano jurisdiccional y alegar lo que a su derecho convenga, sin embargo, dicha publicación y, por tanto, la posibilidad de que los terceros se manifiesten en relación con el acuerdo que fue alcanzado, únicamente surge cuando el asignatario o contratista lleva el acuerdo ante la autoridad jurisdiccional para su validación.

Consecuentemente en el supuesto de que se alcance el acuerdo, pero éste no sea llevado ante la autoridad jurisdiccional, los terceros no podrán emitir manifestación alguna, y en el caso de que el acuerdo sea llevado ante la autoridad jurisdiccional competente, pero con posterioridad a los treinta días naturales a que hace alusión el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, implica que el uso u ocupación superficial surtirá efectos que posiblemente afecten a terceros, a pesar de que no se haya validado.

Finalmente, el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos no establece una consecuencia para el caso de que el convenio alcanzado no se presente dentro de los treinta días naturales siguientes; sin embargo, de no ser presentado en el referido plazo el órgano jurisdiccional podrá negar su validación y, en consecuencia, no podrá constituir cosa juzgada.

3.1.2 Validación del contrato mediante Jurisdicción Voluntaria

Otra de las interrogantes que surgieron fue la forma en que se debía llevar a cabo la validación del contrato de uso y ocupación superficial, pues el legislador únicamente impuso la obligación al asignatario o contratista de presentar el acuerdo alcanzado, para su validación, ante el Juez de Distrito en materia civil, cuando no se trate de bienes sujetos al régimen jurídico agrario, pero no estableció bajo que vía debía llevarse a cabo.

En la tesis I.4o.C.66 C (10a.) se determinó que los asignatarios o contratistas están en aptitud de usar, gozar, afectar o adquirir terrenos, bienes o derechos, necesarios para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos o transporte por medio de ductos, reconocimiento y exploración superficial. Para esto, deben celebrar un acto jurídico con los propietarios o titulares de dichos predios, bienes o derechos, en cualquier forma jurídica de las enunciadas en la fracción V del artículo 101, verbigracia, arrendamiento, servidumbre voluntaria, compraventa, permuta.

A fin de verificar lo anterior, como se hizo referencia previamente, el artículo 105 de la propia ley dispone que el asignatario o contratista debe presentar el acuerdo alcanzado, para su validación, ante el Juez de Distrito en materia civil, cuando no se trate de bienes sujetos al régimen jurídico agrario, a fin de que se le dé carácter de cosa juzgada.

Para este efecto, la jurisdicción voluntaria es la vía procesal idónea, porque se trata de un procedimiento en el cual, en principio, sólo tiene interés el promovente y tiene por objeto la intervención del juez, para dotar de mayor fuerza a un acto jurídico, que, por la trascendencia de su contenido, para el Estado y las actividades de exploración, extracción, transporte de hidrocarburos, se impone adicionalmente a la voluntad de las partes, para la producción plena de sus efectos. Máxime que en la redacción del precepto, no se hace referencia a litigio, a parte demandada, a emplazamiento, a plazo para dar contestación; por lo que se concluye que las reglas del procedimiento a que está sujeta la validación, como la finalidad perseguida con ella, se pueden obtener de la jurisdicción voluntaria.

Además, si se considerara que la validación debe tramitarse por la vía contenciosa, se desnaturalizaría por completo su finalidad, al obligar a la creación artificiosa de una contraparte y de una instrucción contenciosa con todas sus partes: postulatoria, probatoria, de alegatos y de sentencia, sin ninguna necesidad de ellas.

3.1.3 Procedencia del Juicio de Amparo en contra del procedimiento de validación

Otra de las interrogantes que surgieron en torno al tema de estudio, fue el medio de defensa que será procedente en contra del procedimiento de validación del acuerdo de uso y ocupación superficial, esto es, si habrá que agotar algún recurso u otro medio de defensa previó acudir al juicio de amparo.

En la tesis I.14o.C.25 C (10a.) se resolvió que en contra del procedimiento de validación previsto en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos procede el juicio de amparo.

El procedimiento de validación no es una controversia o proceso en el que dos partes intervengan en un litigio, en el cual manifiesten pretensiones opuestas, sino que se trata de un procedimiento en el que únicamente se verifica que el acuerdo alcanzado por las partes (contratista o asignatario y el propietario o titular de los terrenos, derechos o bienes que serán materia de uso, goce o afectación) cumpla con las formalidades previstas en la Ley de Hidrocarburos, así como en las disposiciones aplicables, para el efecto de que se dé publicidad, pero no dirime una disputa entre dichas partes, puesto que el propio ordenamiento establece que en los casos en los que no haya un acuerdo entre éstas, el asignatario o contratista podrá promover -en la vía jurisdiccional o administrativa- una servidumbre legal de hidrocarburos, o bien, solicitar una mediación a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Además, en ninguno de los preceptos mencionados se señala que el procedimiento de validación inicia con la presentación de una demanda, o bien, que a través de dicho procedimiento el juez de distrito o tribunal unitario agrario dirimirá las controversias que pudieran suscitar entre el asignatario o contratista y el propietario de los terrenos materia del acuerdo o contrato.

Por tanto, debe entenderse que la resolución que pone fin al procedimiento de validación previsto en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos

es un acto emitido fuera de un juicio contencioso, en virtud de que se trata de un acto cuya naturaleza jurídica es semejante a una jurisdicción voluntaria, y no a un proceso contencioso.

Ahora la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar el tema que se vincula con las diligencias de jurisdicción voluntaria, determinó que, por regla general, el amparo indirecto sólo procede contra el acto que ponga fin a la diligencia de jurisdicción voluntaria, una vez que se agoten los recursos o medios ordinarios de defensa que existan, salvo que se trate de actos de imposible reparación, supuesto en el cual el amparo indirecto procederá en contra de actos intermedios.

Dicho criterio está contenido en la jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro XIX, abril del 2013, tomo 1, página 744, de rubro: "JURISDICCIÓN VOLUNTARIA. EL AMPARO INDIRECTO SÓLO PROCEDE CONTRA EL ACTO QUE PONGA FIN A LA DILIGENCIA SALVO QUE SE TRATE DE ACTOS INTERMEDIOS CUYA EJECUCIÓN SEA DE IMPOSIBLE REPARACIÓN".

En el caso, la jurisprudencia antes referida debe aplicarse, por analogía, al procedimiento de validación previsto en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, sólo en la medida de que el juicio de amparo indirecto sólo procede en contra de la resolución que pone fin a dicho procedimiento, cualesquiera que ésta sea, salvo en lo relativo a que el amparo debe promoverse una vez que se agoten los recursos o medios ordinarios de defensa que existan en su contra, ya que en el procedimiento de validación en comento no se prevé recurso alguno contra la resolución que se emita en él.

En estas circunstancias, se concluye que en contra del procedimiento de validación, no procede recurso ordinario alguno previamente a la promoción del juicio de amparo.

3.1.4 Presentación de los tabuladores sobre los valores promedio de la tierra para el procedimiento de uso y ocupación superficial

Por último analizaremos el criterio emitido por la Corte en respuesta de si para realizar las negociaciones y acuerdos de la contraprestación, los términos y las condiciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios a efecto de realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, es obligación del asignatario o contratista presentar al propietario del predio los tabuladores sobre los valores promedio de la tierra, o es suficiente la práctica de un avalúo a cargo de un perito autorizado por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, lo anterior al resultar ambigua las consideraciones del legislador en cuanto a la práctica de avalúo y la presentación de tabuladores para el procedimiento de uso y ocupación que establece la Ley de Hidrocarburos, y en su caso, la Ley de la Industria Eléctrica.

En la jurisprudencia PC.XVII. J/21 A (10a.) el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, en el procedimiento de validación del acuerdo de uso y ocupación superficial, es requisito formal que el asignatario o contratista acompañe a su escrito de negociación, los tabuladores sobre valores promedio de la tierra, lo anterior bajo las siguientes consideraciones:

Para que el asignatario o contratista cumpla con la obligación establecida en el artículo 101, fracción I, de la Ley de Hidrocarburos, tiene el deber de expresar por escrito al propietario o titular del terreno, bien o derecho de que se trate, su interés de usar, gozar, afectar o, en su caso, adquirir tales terrenos, bienes o derechos y además, acompañar los tabuladores promedio de la tierra, para lo cual es preciso que lleve a cabo el trámite administrativo respectivo, ante la Secretaría de Energía.

Asimismo, el Juez de Distrito en el procedimiento de diligencias de validación respecto del contrato o acuerdo alcanzado por las partes, establecido en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, deberá, entre otras formalidades, verificar si el asignatario o contratista presentó por escrito los tabuladores de valor de la tierra relacionada con el caso específico.

Este procedimiento administrativo previo a la negociación, así como la existencia de los tabuladores en sede jurisdiccional, reviste especial importancia, debido a que el derecho del propietario o titulares de los terrenos, bienes o derechos, ejidatarios o comuneros a recibir una contraprestación, debe sustentarse en un valor mínimo y uno máximo, que sirvan de parámetro para la negociación, y que, salvo los casos excepcionales previstos en la ley, el primero mencionado no podrá ser disminuido.

En tal virtud, únicamente a través de la expedición de los tabuladores de valores a cargo del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, es posible partir de ese valor mínimo como base de la negociación y si las partes lo acuerdan, pueden solicitar un avalúo para sustentar valores y aspectos técnicos diversos a los contenidos en los tabuladores.

No obstante, la práctica del avalúo no implica una permisión para que el asignatario o contratista incumpla con lo previsto por el artículo 103 de la Ley de Hidrocarburos, ya que en el artículo décimo sexto de los lineamientos y modelos de contratos para el uso, goce, afectación o, en su caso, adquisición de los terrenos, bienes o derechos para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos y de transporte por medio de ductos, no se desprende que la exhibición de los tabuladores sea optativa para el contratista o asignatario, pues indica que para fijar la contraprestación servirán de base los tabuladores "y, en su caso", el avalúo a que se refiere el artículo 104; entonces.

Consecuentemente, se concluye que la práctica de los avalúos a cargo de peritos autorizados por el Instituto de Administración y Bienes Nacionales deriva de un acuerdo de las partes; por tanto, no suple la solicitud de expedición de los tabuladores, ni confiere la posibilidad de que el asignatario y contratista elija entre la práctica de éstos o la exhibición de los tabuladores promedio de la tierra.

3.2 Conflicto Competencial

En otro aspecto, tratándose del contrato de uso y ocupación superficial, se debe atender a cuestiones específicas de cada asunto, como lo es el origen del bien o el objeto materia de la Litis, ya que en algunos casos la competencia aun tratándose de contratos – acuerdos de voluntades– podrá ser materia de análisis de un tribunal administrativo, como se verá más adelante.

Por lo anterior es que en este apartado analizaremos conflictos competenciales que han surgido con respecto al tema que se analiza.

3.2.1 Competencia por el origen del bien

En el conflicto competencial que analizaremos a continuación el tribunal colegiado basó su determinación en el origen del bien, esto es, no consideró las razones que originaron la ocupación aludida, pues para resolver las pretensiones del quejoso se requiere del análisis y aplicación de leyes sustantivas contenidas en la Ley Agraria, al tratarse de un predio de esta naturaleza.

Conflicto Competencial 6/2018 dictado por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito.

Pretensiones del quejoso:

La declaración judicial de que se encuentran en ocupación indebida, sin su consentimiento, una superficie de aproximadamente 00-95-80.22 hectáreas de su parcela ejidal.

Que se declare que las demandadas se encuentran disponiendo, indebidamente de una superficie de su parcela con diversas instalaciones y/o tuberías que conducen hidrocarburos.

La condena judicial de desocupación, entrega física y material de la superficie en litigio, así como el pago de la renta mensual por la ocupación

que se hace por construir y/o dar mantenimiento a los tubos de transmisión de hidrocarburos, específicamente las vías de los gasoductos.

La condena al pago por ocupación superficial respecto de la parte del predio que se encuentran ocupando, desde el momento de la regularización de las tierras ejidales de once de noviembre de dos mil uno, hasta la fecha de emisión de la sentencia definitiva.

La condena de abstenerse a usufructuar y disponer de la superficie ocupada sin su consentimiento, hasta en tanto no se celebre el convenio de ocupación superficial instituido en los artículos 100 al 117 de la Ley de Hidrocarburos.

El Tribunal Unitario Agrario de Distrito se declaró incompetente bajo las siguientes consideraciones:

“...tratándose de la acción que se ejercita en contra de las demandadas, de pago de daños y perjuicios al actor, debido a que han ocupado y explotado la superficie de su parcela, constituyen prestaciones que no le corresponde conocer a los Tribunales Agrarios, toda vez que de lo dispuesto por los ordinales 163 de la Ley Agraria y 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, no se advierte su competencia, debiéndose precisar que no se reclama la nulidad del acto que autorizó o facultó a las dependencias demandadas para llevar a cabo las actividades que desarrolla en el ejido, sino sólo los pagos e indemnizaciones por los efectos generados por dichas actividades en su parcela, por lo que, la acción es eminentemente pecuniaria, desde el momento que persigue obtener una cantidad de dinero, que corresponde al valor económico de los daños y perjuicios que le hubieren ocasionado por el desaprovechamiento, la retención de agua y contaminación ambiental en la parcela de su titularidad, lo que escapa al ámbito de las normas agrarias, por tanto, concluyó que atendiendo a la naturaleza de la acción y prestaciones demandadas, así como de los hechos narrados por la actora, estimó que las prestaciones reclamadas a Petróleos Mexicanos, Pemex Exploración y Producción, y Pemex Gas y Petroquímica Básica, encuadran en las fracciones III y IV del artículo 109 Constitucional que

contempla como responsabilidad patrimonial del Estado por actividad administrativa irregular...”

Por su parte el Tribunal Federal de Justicia Administrativa Sala Regional de Tabasco, se declaró incompetente bajo las siguientes consideraciones:

“El acto que se reclama no es un acto definitivo de los impugnables ante ese Tribunal, al no encontrarse en ninguno de los supuestos de procedencia establecidos en el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en relación con la fracción IX del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en tanto que la impugnación del pago de daños y perjuicios causados por las empresas petroleras y el Centro Nacional de Control de Gas Natural, en lo subsecuente CENAGAS, no tiene su origen en una resolución que entre al fondo del asunto y expresamente niegue el derecho a la indemnización, o una declaratoria de su improcedencia, o habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante, o configure su negativa ficta; que además, en el caso, conforme al artículo 8 de la Ley de Hidrocarburos, mediante instrumento notarial número 91631 de veintiocho de octubre de dos mil quince, Pemex Gas y Petroquímica Básica a partir del uno de enero de dos mil dieciséis, transfirió en favor del CENAGAS, y este adquirió para sí, los activos de los sistemas, derechos inmobiliarios de instalaciones superficiales, derechos de uso en los derechos de vía compartidos, los derechos y obligaciones de los que es titular la empresa petrolera citada, en los contratos de ocupación superficial, permisos de transporte, contratos con usuarios, así como los derechos y obligaciones relacionados con los sistemas con todo cuanto a derecho y de hecho les corresponda y que sean necesarios para continuarlos operando como una unidad industrial; por tanto, la actora debió presentar su reclamación precisamente ante el CENAGAS, conforme a lo dispuesto en los artículos 17 y 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dando inicio al procedimiento de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales, hasta su culminación con una resolución expresa o ficta que, resuelva en definitiva la reclamación, misma que, podrá controvertir en el juicio contencioso administrativo federal...”

Al resolver sobre el asunto el Tribunal Colegiado determinó que la naturaleza de la acción ejercida incide en el ámbito agrario, ya que la pretensión que subyace a la demanda de origen, es la ocupación que ostenta Petróleos Mexicanos y sus organismos descentralizados y subsidiarios Pemex Exploración y Producción, Pemex Refinación, Pemex Gas y Petroquímica Básica y Pemex Petroquímica sin consentimiento de la superficie de aproximadamente 00-95-80.22 hectáreas de la parcela ejidal de presunta propiedad de la actora según el título parcelario, y pago de la contraprestación o, en su caso, la restitución de las tierras; acción que es de naturaleza agraria, al ejercerse sobre un bien sujeto a régimen previsto en la Ley Agraria.

Señaló que, además, en la contestación de demanda las empresas demandadas en reconvención solicitaron la nulidad del certificado parcelario con el que la actora acreditó su interés legítimo.

Consecuentemente determinó que la naturaleza de las acciones involucra el análisis y aplicación de leyes sustantivas contenidas en la Ley Agraria, entonces, el órgano jurisdiccional competente para conocer de la acción es el tribunal de esta materia, es decir, el Tribunal Unitario Agrario del Distrito Veintinueve, con sede en Villa Hermosa, Tabasco, toda vez que la pretensión que subyace en la demanda de origen es la ocupación que ostentan las demandadas sin consentimiento de la superficie de una parcela ejidal, el pago de la contraprestación, o en su caso la restitución de las tierras, además de que en la contestación de demanda las empresas demandadas en reconvención, solicitaron la nulidad del certificado parcelario con el que el actor acreditó su interés legítimo.

3.2.2 Competencia por el objeto de la litis

En el conflicto que analizaremos a continuación se determinó que al tratarse de un inmueble que se encuentra en un ejido, el tratamiento del asunto cambia, volviéndose el objeto de la litis la base para determinar la competencia, más allá del convenio que se

haya celebrado entre las partes y que se pretenda perfeccionar mediante las diligencias de jurisdicción voluntaria.

Así, dado que la ocupación superficial no se efectuará en propiedad privada, no es procedente que conozca el Juez de Distrito en Materia Civil sino el Juzgado de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo.

Conflicto Competencial 6/2018. Dictado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito

Pretensión del quejoso: llevar a cabo la validación del Contrato de Servidumbre Voluntaria, Continúa y Aparente de Paso.

El Juzgado Segundo de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco determinó declinar la competencia bajo las consideraciones siguientes:

“El quejoso reclama fundamentalmente, de la autoridad responsable, una resolución definitiva dictada en un procedimiento de tramitación especial, donde se determinaron improcedentes las solicitudes realizadas, y en lo principal, se buscaba la validación del contrato de arrendamiento celebrado por las partes, mediante el cual se otorgó la posesión de un bien para la realización de un proyecto de transportación y suministro de gas natural, que está realizando la quejosa en conjunto con la Comisión Federal de Electricidad, en términos de los artículos 105 de la Ley de Hidrocarburos, así como 75 de su Reglamento lo que da lugar a considerar que el acto tiene naturaleza civil y no administrativa ni de trabajo, ya que, se advierte que las cuestiones inherentes a los derechos y obligaciones derivados del contrato de arrendamiento celebrado entre las partes con motivo de la negociación y acuerdo para el cumplimiento de un proyecto de transportación y suministro de gas natural, son de naturaleza civil, y, en consecuencia, las controversias suscitadas entre las partes derivadas de los derechos y obligaciones generados en el marco del contrato de arrendamiento

respectivo o con motivo de éste, y por ello, tales actos realizados por la responsable, se encuentran dirigidos a un juicio de naturaleza civil”.

Por su parte el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco determinó que no era competente para conocer del asunto bajo las consideraciones siguientes:

“El artículo 52, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, refiere que si el acto reclamado es atribuido a una autoridad distinta a una jurisdiccional en materia civil, “inconcuso resulta que el estudio de la legalidad del acto reclamado corresponde a un Juez de Distrito en Materia Administrativa, por haber emitido la actuación impugnada en esta instancia constitucional un Tribunal Unitario Agrario del Décimo Quinto Distrito en Guadalajara, Jalisco; de ahí que se estima que este Juzgado Federal no es competente para conocer del mismo, en virtud de que no se actualizan los supuestos contenidos en el artículo 54 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”.

El tribunal colegiado resolvió que el juez competente para conocer del asunto era el Juzgado Segundo de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, bajo las consideraciones siguientes:

“Tomando en consideración los antecedentes de los actos reclamados, realizados por la parte quejosa “bajo protesta de decir verdad”, y en concreto, en la transcripción realizada de la parte conducente de la resolución reclamada en la que se menciona que el contrato de servidumbre es respecto de una superficie de una parcela ejidal del Ejido Juanacatlán, Municipio de Juanacatlán, Jalisco, debe estimarse que la naturaleza del asunto incide en la materia agraria, competencia de un Tribunal Unitario Agrario.

Por lo mismo, resulta inconcuso que corresponde al Juez de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo el conocimiento del asunto, por estar involucrados terrenos, bienes o derechos sujetos a los regímenes previstos en la Ley Agraria, ya que fue el Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Décimo Quinto Distrito,

con residencia en Guadalajara, Jalisco, quien emitió la resolución reclamada, en el que declaró improcedente validar un contrato de servidumbre celebrado respecto de una superficie de una parcela ejidal”.

CONCLUSIÓN

Primera. Se advierte que al realizar el procedimiento de uso y ocupación superficial, surgieron diversas interrogantes entre las partes; la primera de ellas porque el legislador, si bien previó un plazo para la validación del contrato/acuerdo de uso y ocupación superficial ante la autoridad jurisdiccional competente, no estableció las consecuencias jurídicas que habría por la falta de presentación en el plazo establecido.

Segunda. Algunos juzgadores pasaron por alto dicho plazo y llevaron a cabo el proceso de validación; sin embargo, hubo otros que determinaron que al resultar extemporánea la presentación no podía llevarse a cabo la validación.

Tercera. Se llegó a la conclusión que existió un vacío legal para la validación del contrato/acuerdo de uso y ocupación superficial.

Cuarta. Existen otras lagunas jurídicas en los temas que a continuación se señala:

1. La vía en la cual se llevará a cabo el procedimiento de validación del acuerdo/contrato de uso y ocupación superficial,
2. el medio de defensa en contra del proceso de validación,
3. la obligación de presentar los tabuladores sobre los valores promedio de la tierra y;
4. finalmente, la competencia de los órganos jurisdiccionales, atendiendo al origen del bien y al objeto de la litis.

Quinta. Se demostró que la reforma energética dio lugar a vacíos legales que, no se traducen en ausencia de regulación pero si fueron insuficientes, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales colegiados de circuito tuvieron que analizar las reformas a las leyes y las nuevas disposiciones que entraron en vigor, para cumplir con la obligación de brindar seguridad y certeza jurídica a los ciudadanos.

Sexta. Es claro, que el Poder Judicial y el Poder Legislativo deberán observar la aplicación de las normas en materia energética, pues como se explicó, en el procedimiento de validación del contrato/acuerdo para el uso y ocupación superficial que se prevé en la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica.

Séptimo. Lo anterior dejó en incertidumbre a las partes, por lo que, probablemente conforme vayan avanzando dichos procedimientos puedan surgir reformas a estas normas.

Octava. Por lo anterior, se propone que la Secretaría de Energía sea quien regule, desde un inicio, el uso y ocupación para la exploración y extracción de hidrocarburos, pues es la que se encuentra capacitada para guiar a las partes durante el procedimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 108-2005*, 24a. ed., Editorial Porrúa, México, 2005.
- ✓ DÍAZ Y DÍAZ, Martín, *Ensayos sobre la propiedad*, primera edición, Editorial Instituto de Investigaciones jurídicas, México 2014.
- ✓ JOSSERAND, Louis, *Los principales contratos nominados*, Editorial Leyer, Bogotá 2007.
- ✓ PÉREZ CASADO, Martha, *La indemnización por ocupación temporal*, Editorial Bosh, primera edición 2012.
- ✓ RABASA ESTEBANELL, Emilio, *El derecho de propiedad y la Constitución mexicana de 1917*, 1era ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2017.
- ✓ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Expropiación. Amplitud del Concepto de Utilidad Pública y Limitaciones a la Propiedad Privada*, México, 2009.

- ✓ <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>
 - jurisprudencia 2a. /J. 85/2017 (10a.)
 - tesis I.4o.C.66 C (10a.)
 - tesis I.14o.C.25 C (10a.)
 - jurisprudencia PC.XVII. J/21 A (10a.)

- ✓ <https://www.marcoteorico.com/curso/50/definicion-de-marco-teorico>
- ✓ <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/127/4.pdf>
- ✓ *Reforma Social, La Evolución Histórica del artículo 27 Constitucional; Sus Reformas –Luis Ponce de León Armenta–*
- ✓ <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf>

- ✓ *Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 al 1o. de junio de 2009.*