



UNIVERSIDAD JUÁREZ AUTÓNOMA DE TABASCO

“ESTUDIO EN LA DUDA, ACCIÓN EN LA FE”

DIVISIÓN ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

TESIS

**LA MEDIACIÓN EN LA INDUSTRIA PETROLERA
VINCULADA CON PEQUEÑOS PROPIETARIOS Y
EJIDATARIOS EN EL CONTEXTO DE LA
OCUPACIÓN SUPERFICIAL DERIVADA DE LA
REFORMA ENERGÉTICA EN MÉXICO.**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN MÉTODOS DE SOLUCIÓN DE
CONFLICTOS Y DERECHOS HUMANOS**

**PRESENTA
ESTEFANY VIDAL CANO**

**DIRECTOR
DR. JESÚS ANTONIO PIÑA GUTIÉRREZ**

**CODIRECTOR DE TESIS
DR. JORGE VLADIMIR PONS Y GARCÍA**

VILLAHERMOSA, TABASCO, JUNIO DE 2019.

CARTA DE AUTORIZACIÓN

La que suscribe, autoriza por medio del presente escrito a la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco para que utilice tanto física como digitalmente la tesis de grado denominada *"La mediación en la industria petrolera vinculada con pequeños propietarios y ejidatarios en el contexto de la ocupación superficial derivada de la reforma energética en México"*, de la cual soy autora y titular de los derechos de autor.

La finalidad del uso por parte de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco de la tesis antes mencionada, sera únicamente para difusión, educación y sin fines de lucro; autorización que se hace de manera enunciativa mas no limitativa para subirla a la Red Abierta de Bibliotecas Digitales (RABID) y a cualquier otra red académica con las que la Universidad tenga relación institucional.

Por lo antes manifestado, libero a la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco de cualquier reclamación legal que pudiera ejercer respecto al uso y manipulación de la tesis antes mencionada y para los fines estipulados en este documento.

Se firma la presente autorización en la Ciudad de Villahermosa, Tabasco mes de Junio del 2019.

AUTORIZO



ESTEFANY VIDAL CANO

TESISTA

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO PRIMERO. MOVIMIENTOS SOCIALES EN CONTRA DE LAS AFECTACIONES EN LOS CAMPOS PETROLEROS.	9
1.1 LAS TEORIAS DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES	12
1.2 MOVIMIENTOS SOCIALES EN LATINOAMÉRICA.....	21
1.3 MOVIMIENTOS SOCIALES EN MÉXICO.....	30
1.4 MOVIMIENTOS SOCIALES POR LAS AFECTACIONES DEL CAMPO PETROLERO EN MÉXICO.....	35
1.5 MOVIMIENTOS SOCIALES POR LAS AFECTACIONES DEL CAMPO PETROLERO EN TABASCO, PARTE DEL SURESTE MEXICANO.	41
1.6 LOS DERECHOS HUMANOS Y LA ACCION DE LOS TRIBUNALES FRENTE A LA PROTECCIÓN DE LOS EJIDATARIOS Y PEQUEÑOS PROPIETARIOS EN EL AMBITO DE LA ACTIVIDAD ENERGÉTICA EN MÉXICO.	50
CAPÍTULO SEGUNDO. LA MEDIACIÓN.....	55
2.1 ANTECEDENTES.....	58
2.2 GENERALIDADES.....	67
2.2.1 Características.....	80
2.2.2 Principios.	83
2.2.3 El papel del mediador.	85
2.3 TEORÍAS	89
2.4 MEDIACIÓN Y DERECHOS HUMANOS.....	94
2.5 EVOLUCIÓN DE LA MEDIACIÓN EN MÉXICO	96
2.6 LOS RETOS DE LA MEDIACIÓN.....	100

CAPÍTULO TERCERO. LA MEDIACIÓN EN MATERIA DE HIDROCARBUROS	105
3.1 ANTECEDENTES DEL CONTRATO DE OCUPACIÓN SUPERFICIAL	110
3.1.1 La ocupación superficial	120
3.2 LOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS Y EJIDATARIOS	125
3.2.1 Explotación energética y pequeños propietarios	132
3.3 PERSPECTIVAS DE LA ACTIVIDAD ENERGÉTICA	141
3.3.1 Impacto social de la actividad energética	144
3.3.1 Impacto ambiental de la actividad energética	147
CAPITULO CUARTO. MARCO JURÍDICO DE LA MEDIACIÓN Y LOS CONTRATOS DE USO Y OCUPACIÓN SUPERFICIAL	153
4.1 ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA EN LA MATERIA	155
4.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	158
4.1.2 Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal	161
4.1.3 Ley de Hidrocarburos	164
4.1.4 Reglamento de la Ley de Hidrocarburos	171
4.1.5 Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos	172
4.1.6 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 la exploración y extracción de hidrocarburos y de transporte por medio de ductos.	177
4.2 EL PROCESO PARA EL USO Y OCUPACIÓN SUPERFICIAL	181
4.3 LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES Y LA OCUPACIÓN SUPERFICIAL	182
4.3 EL PAGO DE AFECTACIONES	188
4.4 LA PROPIEDAD SOCIAL EN MÉXICO	196
CAPÍTULO QUINTO. LA MEDIACIÓN Y LA INDUSTRIA PETROLERA EN EL DERECHO COMPARADO	201
5.1 DERECHO COMPARADO EN LA MEDIACIÓN	201

5.1.1 Argentina	204
5.1.2 Brasil.....	206
5.1.3 Colombia.....	208
5.1.4 España.....	210
5.1.5 Estados Unidos de América.....	214
5.1.6 Francia.....	218
5.2 DERECHO COMPARADO EN LA INDUSTRIA PETROLERA.....	221
5.2.1 Argentina.	222
5.2.2 Brasil.....	225
5.2.3 Colombia.....	229
5.2.4 España.....	232
5.2.5 Estados Unidos de América.....	238
5.2.6 Francia.....	243
CAPÍTULO SEXTO. EL FORTALECIMIENTO DE LA MEDIACIÓN EN LA INDUSTRIA PETROLERA VINCULADA CON PEQUEÑOS PROPIETARIOS Y EJIDATARIOS.....	250
6.1 ÓRGANISMOS REGULADORES DE LA MEDIACIÓN EN MATERIA DE HIDROCARBUROS.....	266
6.2 CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN.....	271
6.2.1 Programas especiales para la profesionalización de los actores en el sector energético	273
6.3 DIFUSIÓN Y TRANSPARENCIA	276
6.4 FORTALECIMIENTO DEL MARCO REGULATORIO.....	287
6.5 CONCLUSIONES	296
6.6 PROPUESTAS.....	297
BIBLIOHEMEROGRAFÍA.....	300
ANEXOS	328
1. LEGISLACIÓN RELACIONADA CON LA MEDIACIÓN EN MATERIA DE HIDROCARBUROS	328

1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	328
1.2 Ley de Hidrocarburos.....	330
1.3 Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos.....	331
1.4 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 la exploración y extracción de hidrocarburos y de transporte por medio de ductos	333

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
México

INTRODUCCIÓN

El estudio del proceso de la mediación en el contexto de la reforma energética servirá para analizar con detalle la aplicación de la reforma, la cual es reciente, ya que se aprobó en el año 2013.

La exploración y extracción de hidrocarburos son calificadas como actividades de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos en los que existan depósitos de esos recursos. Por lo tanto con el fin de salvaguardar los derechos e intereses de las comunidades en las que se desarrollen proyectos del sector hidrocarburos, se deberán realizar las consultas correspondientes, en las cuales podrán participar las empresas productivas del Estado, subsidiarias y filiales, así como particulares, de acuerdo con la normatividad aplicable.

En este sentido, como pregunta inicial se construyó la siguiente ¿Qué elementos pueden ser analizados para que la mediación establecida en la ley de hidrocarburos sea congruente en todo momento con los derechos de los pequeños propietarios y ejidatarios en el establecimiento de los contratos de ocupación superficial?

El objetivo general de esta investigación fue analizar la mediación de la industria petrolera vinculada con pequeños propietarios y ejidatarios en el contexto de la ocupación superficial derivada de la reforma energética en México.

Como objetivos específicos se encontraron:

- a) Estudiar los movimientos sociales que se suscitaron para el pago de afectaciones en México y Tabasco.
- b) Analizar los antecedentes de la mediación y los contratos de uso y ocupación superficial.
- c) Abordar las leyes que tienen relación con la mediación y los contratos de uso y ocupación superficial; así como con la relación de la actividad energética con los particulares, comenzando con el análisis de la constitución y las leyes secundarias de la reforma energética.

- d) Realizar un análisis de derecho comparado sobre la temática descrita, analizando el fenómeno a estudiar en los países de España, Francia, Estados Unidos, Brasil, Colombia y Argentina.
- e) Establecer un marco teórico sobre la temática de la mediación, y el uso y ocupación superficial.
- f) Generar propuestas para la protección de los derechos de los pequeños propietarios en la mediación vinculada con la reforma energética.

Como hipótesis, se sostuvo que el establecimiento de los contratos de uso y ocupación superficial previstos en la Ley de Hidrocarburos y demás ordenamientos generados a partir de la reforma energética en México protege los derechos de los pequeños propietarios de la tierra en donde se efectuarán los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos.

La investigación se justificó bajo el argumento que la reforma energética y sus leyes secundarias tienen un impacto en la propiedad de los particulares, los ejidos y las comunidades. Existe la importancia de que se cuiden los derechos de ejidatarios y de campesinos, quienes dependen directamente de las actividades agropecuarias.

En la sociedad actual, los derechos humanos tienen un papel preponderante, por lo que es importante que el actuar de los involucrados en este proceso de mediación, sea objetiva.

En cuanto a la metodología, se realizó una investigación de tipo descriptivo y explicativo, descriptivo debido a que buscó especificar las particularidades de la mediación, sus implicaciones en el tema de la ocupación superficial en torno a la legislación en materia energética y la importancia de la protección de los derechos de los pequeños propietarios en los contratos de uso y ocupación superficial, conjuntamente, se realizó un análisis de derecho comparado sobre la mediación con el fin de conocer como ha sido el fenómeno en otros países. El estudio también fue explicativo, ya que se analizó la legislación mexicana en la materia, para poder generar propuestas. Para la selección de teorías se revisaron libros y artículos de divulgación científica, algunos de la biblioteca jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México; así como leyes mexicanas en la materia. Las teorías que se

revisaron tienen que ver con los principios, características, modelos, proceso y tipo de mediaciones.

La estructura de la investigación es la siguiente, en un primer capítulo se estudiarán los movimientos sociales que en Latinoamérica, México, su Región Sureste y por ende en Tabasco, se han suscitado por las afectaciones de la industria energética en los pequeños propietarios. En el segundo capítulo, se conocerán los aspectos generales de la mediación. En el tercer capítulo se comprenderá la mediación que establece la Ley de Hidrocarburos. En el capítulo cuarto se analizará el marco jurídico de la mediación y los contratos de uso y ocupación superficial. En el capítulo quinto, se dará a conocer por medio del derecho comparado como se han establecido en Argentina, Brasil, Colombia, España, Estados Unidos de América y Francia la figura de la mediación y como regulan jurídicamente su industria petrolera. Para dar paso al capítulo sexto, donde por último se presentan conclusiones y propuestas.

México
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

CAPITULO PRIMERO.

MOVIMIENTOS SOCIALES EN CONTRA DE LAS AFECTACIONES EN LOS CAMPOS PETROLEROS.

En el estudio de los movimientos sociales retoma un rol importante la acción del Estado como único responsable de todas las revueltas, y se deja en un papel secundario a las importantes diferencias de dinámica y organización que puedan existir en la sociedad. En todos los casos se considera al choque de clases como un factor que se refleja en las luchas sociales¹.

La naturaleza de los movimientos sociales en estudio, los cuales se relacionan con la actividad petrolera, se desarrollan por lo general en el entorno de las comunidades indígenas; en la mayoría de los Estados-Nación de América Latina, el tema de los derechos de los pueblos indígenas es reciente, tanto en los debates internos de los poderes del Estado, como al interior de los organismos encargados de la salvaguarda de los derechos humanos².

El reconocimiento de los derechos indígenas o étnicos, ha sido un proceso complejo alrededor del mundo, desde su conceptualización, aplicación y fortalecimiento, estos derechos han cruzado un camino difícil para que sean ejercidos plenamente. En forma general, ha existido un debate sobre los mecanismos y el entorno que debe existir para el disfrute de los derechos humanos, por lo que día con día, la sociedad debe trabajar unida, respetando la pluralidad y diversidad cultural, para que nadie sea afectado en lo individual y en lo colectivo.

Es así, que los derechos étnicos, han venido a contrarrestar los efectos negativos que este sector de la sociedad ha vivido debido a la desigualdad, la pobreza y la discriminación. Los pueblos originarios, deben estar conectados a su entorno, a su origen y a su relación con la naturaleza, en lo económico, social y

¹ Fernández Albaladejo, Pablo, *La "historia de los movimientos sociales"*, El país, 12 de enero de 1977, pp. 5

² Stavenhagen, Rodolfo, "Etnografía activista: mi experiencia en la ONU", *Nueva antropología*, XVIII, Núm. 83, 2015, pp. 13-24.

cultural; por lo que se debe salvaguardar la identidad de esta población, sus costumbres, medios de producción y conocimientos³.

Aunque los derechos humanos aplican para toda la población sin importar sus diferencias, la población indígena requiere un trato especial, ya que los instrumentos judiciales aun en tiempos contemporáneos, no se aplican con objetividad y racionalidad en este sector de la población. Los países, por ello, deben redoblar esfuerzos para que se fortalezcan a las instituciones vinculadas con la protección de los derechos humanos; además, que estos redoblen los vínculos con las organizaciones internacionales en la materia.

Hoy en día, un fenómeno general en cualquier región del mundo es que los pueblos indígenas son conscientes de que su inserción en la estructura y la práctica de los derechos humanos está basada en un acceso diferenciado y desigual a los mismos; situación que debe ser combatida desde raíz. No es justo, que existan grupos privilegiados, que con poder político o económico, pongan en peligro la integridad física y emocional de los pueblos indígenas, de sus recursos y su entorno⁴.

De acuerdo con Guillermo Almeyra:

Los movimientos sociales, por definición, tienen una finalidad concreta y nacional (derechos democráticos, ambientales, humanos, defensa de los intereses de los campesinos o los obreros, reivindicaciones estudiantiles, lucha contra la discriminación de los indígenas, de las diferencias en la sexualidad o de la desigualdad entre los géneros). Esa es a la vez la base de su fuerza aglutinante y su limitación, pues no todos los trabajadores y los oprimidos comparten cada uno de esos fines y, por otra parte, la lucha por cada uno de éstos se da en el marco del sistema social capitalista que, en cada campo de la actividad y en el terreno mismo de la supervivencia de la especie humana y de la Naturaleza, es destructor, depredador,

³ Stavenhagen, Rodolfo, *Los pueblos originarios: el debate necesario*, CTA Ediciones, Buenos Aires, 2010, pp. 1-8.

⁴ Stavenhagen, Rodolfo, "Los derechos de los pueblos indígenas: desafíos y problemas", *Revista IIDH*, Vol. 48, 2008, pp. 257-268.

injusto, inhumano, asesino. Por eso, aunque libren luchas valientes, heroicas, constantes, los movimientos sociales tienen sólo un apoyo parcial, no alcanzan a mover a todos sus aliados potenciales y de ellos no puede esperarse una alternativa a un sistema que es internacional, global⁵.

¿Por qué adentrarse al tema de los movimientos sociales en una investigación que tiene como fin estudiar la mediación en materia de hidrocarburos y su relación con los pequeños propietarios de la tierra y ejidatarios?

Esto se debe, a que esta lucha de los pequeños propietarios o ejidatarios, por el goce y disfrute de sus tierras, no ha nacido solo a partir de la actividad energética; sino que tiene un antecedente aún más social, que tiene que verse desde la colectividad. Es así que el movimiento social, nace como una acción humana, que busca dar voz a la exigencia no de un individuo, sino de un grupo de ellos.

Al inicio, todo movimiento nace de forma desorganizada, sin fuerza, sin una voz a la vez que clame la exigencia. Allí, es que las ciencias sociales han estudiado su estructura, su organización y su evolución a través del tiempo. Por ello, cualquier manifestación humana tiene su origen en algún movimiento social, en algún acontecimiento que marco el antes y el después sobre el tratamiento de un acto particular.

La sociología, ha buscado el entramado para dar entender cómo se agrupan los individuos para manifestarse. La economía, comprende las actividades que realizan con base en los recursos de su entorno. La psicología, busca comprender el pensamiento crítico que lleva a las personas a alzar la voz y el Derecho, busca encuadrar la acción humana con base en reglas, normas y leyes establecidas por el Estado.

Este Estado, que en ocasiones es represor, y en otras hace uso del diálogo, es quien regula la actividad económica, política y social. Por ello, analizar el vínculo del Estado con los grupos sociales, es voltear la mirada a la búsqueda de elementos

⁵ Almeyra, Guillermo, Los movimientos sociales latinoamericanos y la alternativa, La Jornada, México, 12 de mayo de 2013, <https://www.jornada.com.mx/2013/05/12/opinion/018a1pol#>

que permitan a los tomadores de decisión, usar la razón y la ciencia para buscar alternativas cada vez menos autoritarias y más democráticas. Todo para alcanzar un ambiente de paz.

Un movimiento social, no aparece de la noche a la mañana, ni se crea por solo declararlo, sino que conlleva a un camino que debe recorrer y obstáculos que debe sortear para que la solución del conflicto que lo creó se vea materializada. Primeramente, el movimiento social debe contar con un propósito que impacte positivamente en la sociedad y quienes la componen, ya sea en su totalidad o en algún grupo específico.

Seguidamente, debe buscar en todo momento incrementar el número de participantes, con el fin de generar un eco en la población, siguiente, debe mantener la moral y el compromiso con quienes lo componen.

El fin del movimiento social no solo debe ser divulgado por sus miembros, sino que debe buscar que los medios de comunicación difundan su punto de vista y su perspectiva de la acción humana que buscan modificar.

Consecuentemente, deben buscar que grupos afines o con objetivos transversales a ellos lo apoyen. No olvidar que pueden existir grupos adversarios que busquen debilitar el movimiento social, los cuales deben controlar mediante la vía pacífica. Por último, los movimientos sociales tienen que ejecutar estrategias para que formen parte de la agenda política y el conflicto sea solucionado.

Los movimientos sociales, en la lógica, son colectivos, donde al inicio muestran una organización relativamente estable, con objetivos no definidos que toman forma al tiempo que se desarrollan organizativamente, existe una acción coordinada y la voluntad de los integrantes por resolver un conflicto social determinado. Además, buscan la intervención política de los actores que en él confluyen⁶.

1.1 LAS TEORIAS DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Los movimientos sociales, se han abordado desde diversos enfoques que han buscado analizar sus causas y manifestaciones, estudiándolos como una

⁶ Martí i Puig, Salvador, "Los movimientos sociales", Universidad de Salamanca, 2017, <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Losmovimientossociales.pdf>

patología social o como la forma en que se reacciona a las políticas entre la sociedad y al Estado. Las teorías de los movimientos sociales se dividieron hasta 1906 para su estudio en marxistas y funcionalistas.

Sin embargo, han surgido otras teorías que explican la emergencia de estos movimientos de la sociedad no asimilables a las conductas de una multitud ni a propuestas de cambio revolucionario en el estilo de la clase obrera dentro del pensamiento marxista. Por ello han surgido nuevas perspectivas como la de la movilización de recursos y el de los nuevos movimientos sociales.

El enfoque de la movilización de los recursos responde a los problemas contemporáneos analizando la estructura de las oportunidades políticas, los repertorios de acción y los ciclos de protesta.

Los enfoques actuales de los movimientos sociales no los consideran una patología, sino como una definición de la acción social; por ello estos movimientos son un medio privilegiado del cambio social, ya que gracias a ellos se socializan valores que originan nuevas prácticas sociales.

El enfoque constructivista plantea que la acción colectiva obedece principalmente a las transformaciones internas que experimenta el individuo frente a determinadas condiciones, profundizando entonces en el análisis cultural desde la perspectiva simbólica⁷.

En el enfoque marxista de las teorías de los movimientos sociales se encuentra como causa el movimiento obrero, la cual pretende ser un agente del cambio social, no posee los elementos para describir y analizar con precisión la génesis de un movimiento social y su articulación interna. Analiza que el movimiento obrero cuenta con organizaciones que surgen como medio para aglutinar a esta clase, por ello con las aportaciones de Lenin se dice que los partidos políticos son un reflejo del movimiento obrero.

Se menciona que en la historia de las sociedades fundadas en el antagonismo de clase, el movimiento socialista es el primero que cuenta en todos

⁷ Silvia Bolos, *La constitución de los actores sociales y la política*, México, PyV y U. Iberoamericana, 1999, p. 15.

sus estudios y en todo su camino con la organización y la acción directa y autónoma de masa.

El movimiento obrero era la vanguardia y no necesitaba dirección externa sino definir su identidad y su estructura desde la acción. En este sentido los movimientos sociales contemporáneos han puesto en evidencia las limitaciones del centralismo democrático para su comprensión. Otro enfoque, el funcionalista, distingue del marxismo precisamente en cuanto a la racionalidad de los movimientos sociales. En esta perspectiva se analizan a los movimientos sociales como una patología social, que son respuesta a los discursos del líder y que es una minoría de agitadores que explican claramente las reacciones de una multitud, de que existe una idea de que el contagio y la sugestión en combinación con una serie de condiciones sociales determinadas hacen posible estos fenómenos.

Al interior del enfoque funcionalista apareció también una propuesta que se acercó al enfoque marxista, específicamente en reconocerle a los movimientos sociales su aportación al cambio social. En la década de los sesenta, el enfoque de la privación relativa agrega la idea de que la frustración que causa el sentimiento de privación incita al descontento, que es lo que motiva a los individuos a participar en estos movimientos. La frustración puede ser forjada por diferentes razones como la incongruencia del estatus o la privación relativa que están en el origen de la acción⁸

Los movimientos sociales, tienen una estrecha relación con los conflictos, es como hablar de los conceptos de causa y efecto; y es que el pensamiento social y por ende, de los movimientos sociales, se vinculan con el conflicto permanente de la idea de la lucha de clases.

El pensamiento liberal, conciben en todo momento la competencia y la lucha por la supervivencia, otros dan mayor importancia al Estado, a las relaciones internacionales y a la guerra; otros actores de este pensamiento insisten sobre los valores de una comunidad, donde sus opositores necesariamente son desconocidos que amenazan desde afuera o desde adentro.

Pero la elección fundamental reside en situar el conflicto en las fronteras de la sociedad o en contraparte, en su corazón, articulando las relaciones sociales más

⁸ Alberto Melucci, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, COLMEX, 2002, p. 27.

esenciales. De esta forma, la sociedad es producción conflictiva de ella misma. La idea de conflicto, debe preferirse la de movimiento social. Es por ello que el movimiento social es la conducta colectiva organizada de un actor luchando contra su adversario por la dirección social que ha mermado en un momento de la historia a una colectividad determinada. No se deben alejar jamás las orientaciones culturales y el conflicto social; esto no ha sido posible en las sociedades pasadas⁹.

Los cambios sociales y el desarrollo económico generan nuevas necesidades en los individuos. Cada sociedad genera nuevos valores alrededor de la autonomía del individuo frente al Estado y de la construcción de identidades colectivas que le proveen un nuevo sentido a la vida. En la actualidad, los nuevos movimientos sociales buscan preservar los nuevos valores, identidades y formas de vida¹⁰.

En la época contemporánea, la base social de los nuevos movimientos sociales no es el sector obrero sino la creciente clase media, que junto con las amas de casa, estudiantes, desempleados, pensionados, campesinos, artesanos e intelectuales conforman nuevas organizaciones que luchan por la reivindicación de los valores.

Es importante considerar que la base social es una alianza que se establece entre diversos sectores de la población, considerando que fuera de ella se encuentran los sectores que se encuentran en conflicto de clases y que por lo tanto no poseen los valores específicos para la paz social y la solidaridad.

El nuevo enfoque de los movimientos sociales se centra en la concepción de que estamos frente a un fenómeno que realmente es antiguo y que solo se adecua a las exigencias de la sociedad actual. Por ello se dice que el agravio es el motor que siempre ha empujado a la realización de movimientos sociales. Existen diversos niveles de movimientos sociales, los cuales se diferencian por la capacidad del Estado de asumir la responsabilidad de la acción y es que solo con su intervención se pueden modificar las condiciones de vida social. Un elemento a destacar de los nuevos movimientos sociales es la crítica a la modernidad capitalista, la cual se opone a cualquier tipo de opresión. En la actualidad los movimientos sociales son

⁹ Touraine, Alain, "Los movimientos sociales", *Revista colombiana de sociología*, núm. 27, 2006, pp. 255-278.

¹⁰ Claus Offe, *Partidos políticos y los nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988, p. 182.

una crítica a la regulación social capitalista, la cual busca regular el mercado. Existen diversas formas de opresión como son la guerra, la polución, el machismo, el racismo o el productivismo¹¹.

La teoría de los nuevos movimientos sociales abre el espacio al análisis y a la caracterización de las sociedades pos industriales. Tiene como base el análisis que utiliza, base social, demandas, formas de acción y valores. Desde el paradigma actual de los movimientos sociales, las sociedades latinoamericanas son más dependientes de estructuras estatales fuertes y centralizadas.

El valor de la autonomía es central en gran parte de los movimientos sociales contemporáneos y se expresa en el respeto a las diferencias, las identidades, las formas de concebir el mundo. Alain Touraine plantea a la sociedad como una colectividad que se auto-produce y regula su desarrollo sin depender de grados superiores. En este sentido el individuo sólo puede devenir sujeto al asumir la responsabilidad total del control de su vida cotidiana. El individuo solamente llega a ser sujeto, al separarse de sí mismo, sublevándose a la lógica de la dominación social en nombre de una lógica de la libertad, lógica de la libre producción de uno mismo. Se trata de rechazar la imagen artificial de la vida social vista como máquina u organismo¹²

El aspecto cultural tiene un papel preponderante en los movimientos sociales y toma el rol de una filosofía; así la batalla está en el individuo y su capacidad para la subjetivación que destruye el yo que se define por la correspondencia de la conducta personal y de los roles sociales y se edifica por interacciones sociales y la acción de instancias de socialización. De esta forma el sujeto entonces sólo existe como acción, como movimiento social, lo que formula la sociología de la acción.

Esta propone que el estudio de los movimientos sociales se haga en colaboración con los participantes, a quienes se les muestra un conjunto de hipótesis para que las discutan, y en la medida en que éstas sean utilizadas por el movimiento para analizar su pasado, su presente y su futuro, contribuirán a la comprensión y definición del fenómeno. La influencia de la sociología de la acción

¹¹ Boaventura de Souza Santos, "Los nuevos movimientos sociales", en *Osal*, septiembre, 2001, p. 178.

¹² Alain Touraine, *Crítica de la modernidad*, México, FCE, 2000, p. 231.

tuvo en rol destacado en Latinoamérica y se vinculó con los procesos de transición a la democracia, al grado de privilegiar el estudio de los movimientos sociales en función de su contribución a las transiciones¹³.

De igual forma a existido una crítica a los enfoques clásicos, el cual es el punto de partida para llegar a estudiar a los movimientos sociales como sistemas de acción que operan en un campo sistémico de posibilidades y límites, por ello la acción social es construida gracias a una inversión organizativa. Esta acción está definida en función de las orientaciones y las oportunidades en el marco de las constricciones del sistema.

La atención se dirige consecuentemente a la dimensión estructural, a la capacidad de la diversidad para crear una identidad compartida y cómo ésta genera, de acuerdo a las relaciones internas de los movimientos sociales, construcciones sociales que deben ser vistas como dimensión analítica y no simplemente como característica empírica. El alcance más difundido sobre los movimientos sociales los considera como actores empíricos unificados, fundamentando sus valores, intenciones y fines; así la ideología de los líderes o los atributos que les pone el observador se convierten en la verdadera realidad del movimiento.¹⁴

Teorizar sobre los movimientos sociales, es descubrir que el ser humano, en todo momento, ha manifestado sus inquietudes con referencia a cualquier asunto, y que cuando estos problemas afectan a una colectividad, esta se ha organizado para que los actores del problema, escuchen y consideren la opinión de la población.

Lo que debe ser cuestionado, es que en algunas ocasiones se ha recurrido a la violencia, lo cual va en contra de cualquier actuación racional y pacífica del ser humano. En este sentido, la radicalización de los fenómenos sociales ha sido un tema a discusión en cualquier ente académico o gubernamental, ya que en los últimos tiempos, en lo local y en lo internacional, los medios de comunicación han mostrado como la discusión entre las partes de un conflicto, no se ha dado bajo un esquema de paz.

¹³ Ana Rubio García, "Perspectivas teóricas en el estudio de los movimientos sociales", en *Circunstancia*, número 3, enero 2004.

¹⁴ Alberto Melucci, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, COLMEX, 2002.

Los movimientos sociales coadyuvan al cambio social, son un agente que provoca que el Estado sea incluyente, que use las vías pacíficas y racionales para incluir en las políticas las ideas tanto de la mayoría como de las minorías existentes. Los comportamientos, actitudes, mentalidades y costumbres de los individuos en ocasiones afectan el bienestar colectivo, por lo que los grupos afectados se expresan para que en la agenda social sus intereses sean escuchados y solucionados. A través de los movimientos sociales, un grupo de personas comparte su realidad social con el fin de generar un cambio favorable.

La modernidad, ha traído nuevas concepciones sobre el cambio social, sobre las significaciones y determinaciones de los grupos sociales. Los medios digitales dotan de mayores medios de difusión de lo que sucede en la realidad social, por lo que el Estado ha tratado de regularizar estas manifestaciones con el objetivo que no denoten la violencia y la intolerancia.

Al tiempo, la rapidez con que puede viajar la información de un lugar a otro permite que a una exigencia local se puedan sumar individuos y grupos de otras latitudes; lo que permite crear mayores lazos, vínculos, basados en la solidaridad y el respeto.

Hoy en día la ideología de clase se ha agudizado debido a los estándares que los medios de comunicación difunden sobre los conceptos de poder e influencia. En la actualidad, la moda, la belleza, el consumismo y el egocentrismo se venden como un nivel ultra, que no es alcanzable. Por lo que las desigualdades sociales se acrecientan en los individuos al ser inalcanzables.

Por ello, la participación política, el debate y la cultura, son pilares importantes para que los individuos confluyan en un ambiente de pacífico.

En este sentido, la teoría de las estructuras de oportunidades políticas menciona que las condiciones políticas necesarias para el surgimiento de movimientos sociales son el grado de apertura del sistema político, el grado de estabilidad de las élites, los apoyos dentro de las élites y la capacidad del régimen para reprimir el movimiento. Por otra parte, la teoría de las identidades colectivas, plantea la existencia de un elemento ideológico y cultural en la movilización, por lo que es importante dotar de legitimidad moral y política a la movilización en base a

la idea de lo justo e injusto, aunado a que se deben desarrollar nuevas ideas o proyectos de organización social, discursos políticos, lenguajes, formas de actuación ritualizadas y simbólicas que permitan reinterpretar la realidad social, identificar al enemigo político y construir fuertes nexos de solidaridad, cohesión e identidad colectiva en el grupo. Los movimientos sociales, generan cambios a nivel ideológico, normativo, organizativo y redistributivo. A la par, que pueden consolidarse debido a los medios de comunicación globales y las tecnologías, así como por los movimientos transnacionales¹⁵.

Emilia Brito, destaca lo siguiente sobre los ahora nuevos movimientos sociales, el cual es un tema reciente:

Se definen los nuevos movimientos sociales en la más reciente contemporaneidad a partir de científicos sociales de talla internacional en la medida en que se han presentado como los motores de la dinámica social. De esta manera, hablar de los nuevos movimientos sociales es abordar un concepto empleado por las Ciencias Sociales para diferenciarlos de los movimientos sociales tradicionales. Boaventura de Sousa enfatiza que la definición más generalizada es considerarlos estructuras de acción colectiva que se reproducen desde la base, capaces de producir las metas autónomas de movilización, la asociación y la representación simbólica de tipo económica, política y cultural. Fue M. Kaase aclaró que son actores colectivos de movilizaciones, los que buscan provocar, impedir o reproducir un cambio social básico. Persiguen estas metas con cierta dosis de continuidad sobre la base de una elevada integración simbólica, una escasa especificación de los roles y mediante las formas variables de organización y acción¹⁶.

En la época contemporánea, los nuevos movimientos sociales son parte importante de la construcción de una identidad colectiva. Hoy en día, los activistas

¹⁵ Universidad Complutense de Madrid, "Los movimientos sociales: definiciones, conceptos, tipos y análisis", 2018, <http://webs.ucm.es/centros/cont/descargas/documento21985.pdf>

¹⁶ Brito Valdés, Emilia, "Los nuevos movimientos sociales latinoamericanos", Panorama Cuba y Salud, vol. 12, núm. 1, La Habana, 2017, pp. 56-58.

que son parte de un movimiento sienten que comparten unas claves, unos símbolos, unas propuestas para comprender el mundo; unas compartidas maneras de vivir la realidad. De manera general, sus integrantes se sienten parte de una comunidad. Los movimientos sociales en esta forma son resultado, no sólo de un conjunto de gente que se organiza para hacer cosas, para exigir en las calles o donde sea cambios políticos a los dirigentes políticos, sino también es un grupo de gente que se junta para reconocerse entre ellos como un grupo de personas que cotidianamente deciden ver la realidad de forma distinta a los demás. Los nuevos movimientos sociales son una reafirmación de la autonomía de los individuos frente a las imposiciones externas. Por ello el activista es alguien cuyo fin es reivindicar su soberanía individual frente a cualquier imposición exterior. Este individuo comprende que Estados, partidos, gobiernos, y demás organizaciones estables y jerárquicas pueden ser instituciones convenientes para la buena marcha de la sociedad, pero en modo alguno cree lo que dicen, promulgan o exigen esas instituciones tenga un carácter sagrado, intocable e indiscutible.

Los movimientos sociales, a como se ha planteado, no hacen uso de los medios de comunicación convencionales, en ellos existe una falta de respeto a los cauces establecidos para plantear sus reivindicaciones; por lo que uno de sus instrumentos de lucha más conocidos, la desobediencia civil, cuestiona de forma directa la capacidad de las instituciones de ejercer su poder en contra de la autonomía del individuo. No obstante, no pretenden ser poder político, tomar el poder político y desde él dictar normas imperativas; ni tampoco quieren vincularse, depender o transformarse en un partido político con vocación, o ejercicio práctico, de poder político. Los nuevos movimientos sociales creen que sólo permaneciendo en la sociedad es posible no sucumbir a la tentación de la imposición exterior y consecuente pérdida de autonomía individual, de no acabar perdiendo la autenticidad en aras de la supuesta operatividad del poder político. Aunado, una característica que comparten los nuevos movimientos sociales es la globalidad; cuestiona la dominación del poder político sobre la vida individual; y rechaza la división misma del mundo entre lo público/político y lo privado/individual. En otras palabras, no acepta que exista un sistema de normas, valores y prácticas que quíen

la vida pública, diferente al de la vida privada. Afirman que lo que ocurre en nuestra vida privada tiene mucho que ver con lo público, con la política. Desde esta óptica, parece como si los nuevos movimientos sociales proponen una estrategia inversa a la existente. Contra la imposición del poder político sobre las conductas privadas, penetración de lo político por las prácticas privadas alternativas¹⁷.

1.2 MOVIMIENTOS SOCIALES EN LATINOAMÉRICA

La transición en la esfera política que se suscitó en latinoamérica en el último cuarto del siglo XX es un elemento crítico para entender y evaluar la posición cambiante de los sindicatos. La ausencia, postergación o simulación de la democratización determinan en gran medida las perspectivas de los sindicatos en muchos países. Por ello, la democratización significa el reemplazo de un gobierno autoritario por otro que fue electo democráticamente.

En algunos casos los sindicatos han promovido la democracia y han sido uno de los grupos sociales que ha avanzado su posición dentro de un régimen democrático. Para algunos estudiosos, la clase trabajadora fue el actor más importante en la promoción de la democratización en el siglo XX alrededor del mundo, especialmente en los países capitalistas desarrollados, pero también en Latinoamérica.

En contraste, otros analistas sostienen que la relación entre sindicatos y democracia no es muy clara en el caso de los países latinoamericanos. En muchos países con estructuras corporativas, México incluido, donde los sindicatos eran parte de partidos dominantes, el tránsito a una democratización política significó la reducción de su posición privilegiada. De ahí que los sindicatos, especialmente el sindicalismo oficial, se opusieron a las tendencias de democratización.

Hacia mediados de los años ochenta, la mayoría de los países estaban bajo el control de gobiernos dictatoriales o militares, o bien regímenes políticos civiles con severas restricciones sobre la competencia política. En países como Argentina, Brasil y México, la actividad sindical ha sido estimulada por el Estado, siempre y cuando ésta reforzara el sistema corporativista. De esta manera, la dependencia

¹⁷ Grau Elena, Ibarra, Pedro, "Anuario de Movimientos sociales. Una mirada sobre la red", Icaria Editorial y Getiko Fundazioa, Barcelona, 2000, pp. 9-26.

sindical respecto al Estado abrió la puerta a la intervención estatal en todas las etapas de las relaciones laborales colectivas: en la organización de sindicatos, en el proceso de negociación y en la resolución de conflictos. La democratización ha sido un proceso político ambiguo para los sindicatos, hoy en día existe una relación débil en términos de democratización y sindicalización, no sólo en Latinoamérica sino también en el ámbito internacional¹⁸.

Un elemento que ha coadyuvado con la vigorización de la sociedad civil y que ha favorecido la emergencia de nuevos movimientos sociales es sin duda la pérdida de legitimidad de algunas de las instituciones democráticas tales como los partidos políticos. Desde mediados de los ochenta, tras haberse consolidado la democracia en casi todos los países de Latinoamérica, se preparó una etapa de profundización de la aplicación de políticas de corte neoliberal con distintos grados de éxito en el manejo de los indicadores macroeconómicos.

El asunto central para muchas comunidades en América Latina sigue siendo la supervivencia diaria, por lo que las demandas materiales sigue siendo la razón de buena parte de los movimientos sociales. Las clases bajas y populares crean movilizaciones por razones de desempleo, salarios, servicios y vivienda.

Algunos de los movimientos latinoamericanos brotaron como respuesta al deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población en los últimos treinta años. Las transformaciones en las estructuras de poder en diversos países permitieron que estos movimientos adquirieran fuerza y acrecentaran su poder de convocatoria y movilización. De igual forma, la pérdida de legitimidad y confianza de algunas de las instituciones democráticas contribuyó de forma destacada a la vigorización de la sociedad civil y la formación de movimientos sociales.

Movimientos como el ecologista o el de derechos humanos en cambio, pueden ser producto de un cambio de valores. Por su parte, los movimientos indígenas parecerían más el resultado de una reivindicación y exigencia de diversos

¹⁸ Zepeda Martínez, "El papel del sindicalismo en la democratización de Latinoamérica en el periodo 1980-2000", en *Los movimientos sociales en la dinámica de la globalización*, Aguilar García, Francisco Javier, Camarena Luhrs, Margarita, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015.

pueblos a construir un “Estado plurinacional”, en otras palabras, un estado en donde los indígenas ya no sólo reclaman demandas de integración y respeto a sus etnias, sino a la participación en la redefinición y reestructuración de todo el estado, de todas las formas de hacer política, incluso de la manera en que se aplique un modelo económico que les devuelva su parte de los beneficios que por décadas se les ha obstaculizado. Esto da como resultado que al movimiento social también se le defina como un desafío sostenido de un grupo social a quienes detentan el poder mediante repetidas manifestaciones públicas de su número de simpatizantes, su nivel de compromiso, unidad y valor. Las organizaciones sociales derivadas de los movimientos y que constituyen sus bloques o estructuras pueden llegar a parecerse a los partidos políticos o a los grupos de interés, por lo que es muy importante establecer sus diferencias. Aunque todos persiguen fines políticos, los dos últimos no dependen de la participación directa de sus miembros para la consecución de sus objetivos. Tanto los partidos como los grupos de interés están especializados en las tareas de representación.¹⁹

En cuanto a movimientos sociales campesinos en Latinoamérica, se pueden describir las exigencias de los campesinos y pequeños productores, que en lo general, demandan poder trabajar sin menoscabo de sus derechos y con oportunidades para desarrollarse. Aun con las políticas actuales, el reparto agrario aún está en debate y en disputa en América Latina. De igual forma se requieren políticas y programas que inciten las condiciones de productividad, comercialización y crédito, además de acceso y manejo de recursos naturales. Los movimientos campesinos se enfrentan a las autoridades y presionan mediante diferentes métodos de lucha, sobre todo a través de una cohesión de voces que enuncian su propósito colectivo, generalmente a nivel local, aunque en algunos casos adquieren envergadura nacional.

En estos movimientos sociales hay casos de violencia física: campesinos asesinados o desplazados en la lucha. No sólo el activismo puede ser un crimen, también la lucha por un mejor mundo rural puede llevar a la violencia y a la muerte.

¹⁹ Somuano Ventura, Ma. Fernanda, “Movimientos sociales y partidos políticos en América Latina: una relación cambiante y compleja”, *Política y Cultura*, núm. 27, pp. 31-53

Los movimientos agrarios siguen construyendo alianzas sectoriales y emplean una variedad de estrategias de protesta: tomas, huelgas, marchas, bloqueos y, sobre todo, la movilización, que parece un recurso inmortal en el ejercicio de la política desde abajo. Estos movimientos buscan ser escuchados y entablar negociaciones con sus gobiernos, por lo que el dialogo se vuelve la mejor herramienta estratégica; volviéndose parte de una dinámica integral y cardenal a muchos movimientos. No obstante hay que tener en cuenta que la habilidad de conciliar y negociar es casi sinónimo del quehacer político y, por ende, está vinculada con la fuerza que pueda desplegar un movimiento. No se debe olvidar que los divorcios entre organizaciones frecuentemente forman parte de la trayectoria de un movimiento. En Brasil, por ejemplo, toma gran interés el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. En los conflictos que este tema atrae, en la actual geopolítica estratégica, la ubicación de bases militares estadounidenses influye en puntos sensibles de Brasil, una tendencia extendida en Meso y Sudamérica. Reivindican la distribución y conservación de la tierra, programas de crédito, asistencia técnica y educación. Han solucionado parcialmente el problema de la tierra a través de un mecanismo de decreto de reserva. Este contrato de usufructo regula áreas ocupadas por trabajadores agrarios. Las ligas campesinas brasileñas han generado sindicatos rurales que apoyaron al movimiento por la tierra y ejemplifican el estrecho vínculo que puede haber entre el ámbito informal y el formal para reivindicar derechos, relación que ha resultado operativa en la región amazónica. Esta cercanía entre lo popular y lo institucional se repite con la participación partidaria. Lejos de ser una alianza armoniosa, esta última ha afectado la unidad interna en más de un movimiento. En Argentina, los pequeños productores se enfrentaron a la eliminación estatal de entidades que regulaban sus mercados, y el consecuente endeudamiento masivo. En un caso, se ha creado y aplicado una dinámica popular que evidencia que la legitimidad se puede anteponer a la legalidad. En otras palabras, con el objetivo de impedir remates de terreno y maquinaria, el campesinado argentino se ha organizado para defender su derecho a trabajar, que considera superior al derecho ajeno a la propiedad. En otros casos, una parte de la lucha por la tenencia de la tierra se resolvió mediante una práctica de reconocer que la tierra es de quien

la trabaja. En otras palabras, es para quienes llevan más de dos décadas de posesión y cultivo continuo. El problema de la tramitología para estos títulos de propiedad resulta un obstáculo caro; sin embargo, esta estrategia de contienda fue un punto de partida de organización para muchos productores. El movimiento indígena en Ecuador, demuestra que en el malabarismo de diferentes reivindicaciones se puede perder el equilibrio y arriesgar la articulación del movimiento. En este caso, se complementó la lucha histórica contra la alta concentración de tierra, con la nueva demanda de reconocimiento étnico. En Chile, se evidencia la demanda indígena de restitución de tierras ancestrales y los conflictos por los mecanismos de privatización del agua. Examina la relación estatal, ahora más democrática, y las nuevas políticas indigenistas que protegen la propiedad originaria y estructuran una nueva constitución comunitaria jurídica. Los beneficios otorgados por el Estado se materializaron en la reorganización asociativa de la comunidad, la cual resulta incompatible con sus tradiciones y conocimientos culturales. En Chile han cambiado las relaciones de poder desde dentro y hacia fuera de la comunidad, lo cual expresa que también la democracia puede provocar sus propias tensiones, y el papel del Estado es siempre controvertido e influyente en la organización de la sociedad civil²⁰.

Los movimientos sociales clásicos de la región latinoamericana tuvieron una fuerte influencia anarquista, sobre todo en su fase inicial de formación, por medio de la migración europea, principalmente italiana y española, de fines del siglo XIX y comienzos del XX. Estos inmigrantes anarquistas se dirigieron hacia las zonas rurales eventualmente, pero principalmente hacia las zonas urbanas formando los primeros intentos de movimientos obreros, que eran básicamente artesanos y trabajadores de pequeñas actividades económicas.

El anarquismo se observaba como una ideología conveniente a la forma de vida de estos obreros pues concurría una correspondencia entre las actividades que desplegaban estos artesanos y pequeños empresarios y los aspectos esenciales de la ideología anarquista.

²⁰ Puricelli, Sonia, "Revista ALASRU, "Movimientos sociales en América Latina"", núm. 2, nueva época, México, diciembre de 2005, pp. 244.

Los últimos años del siglo XX significaron en Latinoamérica el derrumbe del socialismo real y el triunfo del neoliberalismo; la región de América Latina estuvo acompañada de otros complejos procesos estructurales que enmarcan la acción social colectiva en el continente. Por una parte, la crisis del modelo de desarrollo que marcó su historia en gran parte del siglo pasado, es decir, la Industrialización por la vía de la Sustitución de Importaciones y la concomitante pérdida de soberanía del estado nacional; que resultó en una creciente democratización de la vida pública en nuestras sociedades²¹.

En este escenario, la crisis de la deuda externa durante los años ochenta, fue llamada la década perdida en América Latina, ya que fue el detonante para cuestionar el modelo de sustitución de importaciones. Este modelo se pronunciaba en favor de la industrialización como motor de crecimiento económico y de distribución de riqueza a través de políticas tímidamente fordistas traducidas en relaciones laborales cimentadas sobre el empleo formal, la existencia de sindicatos y la conquista de algunos derechos sociales y económicos.

En el año de 1990 este modelo cambia por una apertura económica colocada a estimular las exportaciones, que permiten el ingreso, sin obstáculo alguno, de capitales y productos de los países centrales del sistema capitalista. Esta situación estuvo acompañada también por una globalización cultural y en las telecomunicaciones, que postergó las identidades nacionales y los productos culturales autóctonos. En contradicción, esto permitió un mayor acceso a tecnologías comunicativas como el internet, y se difundió con mayor fuerza no sólo el discurso de los derechos humanos sino que se pusieron en marcha instituciones globales que los defienden, como la Corte Penal Internacional y, en el continente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.²²

Por lo tanto, la apertura neoliberal en América Latina, como en otras partes del globo, reforzó directrices de larga duración en cuanto a desigualdad y exclusión

²¹ Calderón, Fernando, *Movimientos sociales y política. La década de los ochenta en América Latina*, México, Siglo XXI, 1995, pp. 10-15.

²² Santos, Boaventura de Sousa, García Villegas, Mauricio, *Emancipación social y violencia en Colombia*, Bogotá, Norma, 2004, p. 20

socioeconómica para extensos sectores de la población²³. En Centroamérica y en el Cono Sur surgieron en 1990, transiciones democráticas tras la derrota de las dictaduras militares. En naciones que no las tuvieron, como México, Venezuela y Colombia, se llevaron procesos de democratización ante gobiernos autoritarios impregnados de viejo caudillismo en medio de una estabilidad electoral.

En cualquier caso, lo ocurrido en América Latina fue una democratización limitada, porque se implementó en medio de la apertura neoliberal, y porque fueron excluidos amplios sectores de la población como los pueblos originarios, los afrodescendientes, las mujeres, los jóvenes, así como crecientes capas urbanas y rurales empobrecidas. Todo ello generó un aumento de la protesta social a finales de los noventa.²⁴

En Bolivia, desde los años setenta comenzó a reelaborarse la identidad indígena, primordialmente en Aymara, más allá de la de clase campesina, sólo en los noventa adquiere un contorno efectivo. En este contexto surgió la convergencia de la movilización de los recogedores de hoja de coca del oriente, de la que salió el presidente Evo Morales, con las grandes luchas populares de la parte andina que enfrentan la entrega de los recursos naturales a multinacionales en lo que se ha conocido como las “guerras” del agua en 2000 y del gas en 2003. Es sabido que Evo Morales tuvo la tarea de enfrentar la oposición de algunas élites regionalistas que buscaban desmembrar el país.

En Argentina, los actores importantes de las luchas contra la globalización neoliberal al inicio del siglo XXI fueron los desempleados y las clases medias empobrecidas y limitadas en su capacidad de consumo, ambas víctimas de las políticas de ajuste neoliberal de los gobiernos de Carlos Menem y especialmente de su sucesor Fernando de la Rúa.

En Latinoamérica el movimiento obrero del período estuvo en ascenso solamente en Brasil en los años 70, parte de los 80 y en algunos momentos aislados de los 90. En los años 80 y 90 ganaron una fuerza especial los movimientos de los

²³ Ocampo, José Antonio, “La América Latina y la economía mundial a lo largo del siglo XX”, en *El Trimestre Económico*, LXXI (284), octubre-diciembre de 2004.

²⁴ Martí Puig, Salvador, Figueroa, Carlos, *La izquierda revolucionaria en Centroamérica*, Madrid, Catara, 2006.

barrios llamados “marginales” y hoy “excluidos”. Su organización creciente consiguió sin embargo mayores recursos fiscales para su infraestructura, a pesar de ser insuficientes para romper sus dificultades básicas. Por otra parte, las organizaciones de mujeres jugaron un papel fundamental en el movimiento de pobladores, organizándose para la autogestión de recursos dirigidos a cubrir necesidades básicas de alimentación, seguridad y servicios, basados en el espíritu comunitario y fuertes lazos de solidaridad²⁵.

Hoy en día, la creciente economía ha provocado que muchas capas sociales latinoamericanas acudan a las actividades ilícitas; surgiendo el narcotráfico, que infiltra no sólo la economía sino toda la sociedad, pasando por las instituciones. En Ecuador, también desde inicios de los noventa, los pueblos indígenas se dotaron de organizaciones de carácter nacional, incluso crearon un aparato electoral y se opusieron a los sucesivos gobiernos que intentaron imponer la agenda neoliberal en el cambio de siglo.

De esta forma sucedió a la caída del presidente Jamil Mahuad en 2000, cuando, luego de ser un actor central en el levantamiento popular, hace una alianza con el coronel Lucio Gutiérrez, quien sube al poder dos años después. Pero pasados escasos ocho meses los indígenas rompen con Gutiérrez al éste hacer evidente su inclinación a la derecha, y si bien eventualmente el coronel cae en 2005 ya los movimientos indígenas están desprestigiados y no tienen mayor figuración en el nuevo levantamiento popular.²⁶

Por ello, en diciembre de 2001 y a raíz de la revuelta popular liderada por los sectores señalados, De la Rúa renunció, con lo que se produce un interregno de sucesivas cabezas de gobierno hasta que asciende por elecciones el peronista Néstor Kirchner, quien luego fue sucedido por su esposa Cristina Fernández²⁷.

²⁵ Bruckmann, Mónica, Dos Santos, Theotonio, “Los movimientos sociales en América Latina: un balance histórico”, en: *Seminário Internacional REG GEN Alternativas Globalização*, Rio de Janeiro, 8 al 13 de Octubre de 2005, 2-22.

²⁶ Dávalos, Pablo, “Izquierda, utopía y movimiento indígena en Ecuador”, en Rodríguez César, *La nueva izquierda en América Latina*, Bogotá, Norma, 2004

²⁷ Schuster, Federico, “Izquierda política y movimientos sociales en la Argentina contemporánea”, en Rodríguez César, et. al., *La nueva izquierda en América Latina*, Bogotá, Norma, 2004.

Un lugar importante lo siguen teniendo los estudiantes en la defensa de la educación pública de calidad; los pobladores urbanos por el acceso a servicios públicos domiciliarios y al equipamiento urbano; y los ambientalistas de todas las clases por la preservación del medio ambiente y por una reconciliación con la naturaleza. De igual manera, las mujeres irrumpen en la escena latinoamericana en los últimos años, no sólo reclamando sus derechos reproductivos, sino luchando por mejorar las condiciones de sobrevivencia y oponiéndose a todas las formas de violencia desde la familiar y sexual.

El terreno de lucha de los movimientos sociales se extiende a lo cultural y lo político, gran parte de las luchas sociales se dan en ámbitos cada vez más amplios, a nivel nacional y global, e involucran una politización creciente de sus demandas al plantearlas como derechos exigibles a los poderes de turno, comenzando por su nación. Por ello, los movimientos sociales renuevan el ideario de la izquierda en compañía de nuevas fuerzas políticas lejanas del vanguardismo de otras épocas creando herramientas políticas que intentan tener participación con las bases sociales.

Desde 1999, se ha producido un giro a la izquierda en los gobiernos de América Latina. Sin contar a Cuba, el actual panorama del continente es radicalmente distinto de lo que ocurría en los años previos; las fuerzas de izquierda han ascendido al gobierno por medios electorales en Venezuela, Brasil, Uruguay, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Nicaragua y El Salvador²⁸.

La importancia de los movimientos sociales en América Latina es hoy día en realidad, reconocida por diversos actores, tanto desde la política, las ciencias sociales y por supuesto, por sus propios protagonistas. Los movimientos sociales en América Latina se desenvuelven en medio de profundos cambios en el sistema capitalista mundial, fenómeno conocido como “globalización neoliberal”, el fin de la historia o la postmodernidad. La forma en que se nombra varía como sea el punto de vista que se elija para el estudio, pero lo que no está en disputa es que el mundo ha cambiado, al menos en dos sentidos globales: el capitalismo no es el mismo que

²⁸ Avritzer, Leonardo, “El ascenso del Partido de los Trabajadores en Brasil”, en Rodríguez, César, y otros, *La nueva izquierda en América Latina*, Bogotá, Norma, 2004.

hace 30 años y el socialismo como “sistema alternativo de sociedad” ha vivido sus mayores retrocesos con el derrumbe de los socialismos del este europeo, a fines de los años ochenta. El vínculo entre el desarrollo de los nuevos movimientos sociales y el nuevo contexto socio económico y político de América Latina no es claro ni unívoco, al revés es muy complejo y representa avances, impases y también regresiones; ya que el desarrollo de los movimientos se desenvuelve entre sus capacidades de producir transformación con altos grados de autonomía y su compleja relación con la política y el estado que agota a los propios movimientos, interroga los tiempos de la política o se estanca colocándonos nuevas interrogantes. La mayor dificultad con los movimientos sociales se relaciona con la comprensión de su significado, su novedad y sus potencialidades. En este sentido, se puede entender a los movimientos sociales como agentes de transformación de las relaciones sociales. Los movimientos sociales de América Latina transitan caminos nuevos, distintos a los del movimiento sindical como a los nuevos movimientos de los países centrales. Desde comienzos de los noventa, la movilización social derribó dos presidentes en Ecuador y en Argentina, uno en Paraguay, Perú y Brasil y desbarató los corruptos regímenes de Venezuela y Perú. En varios países frenó o retrasó los procesos de privatizaciones, promoviendo acciones callejeras masivas que en ocasiones desembocaron en insurrecciones. Los movimientos forzaron a las elites a negociar y a tener en cuenta sus demandas, y contribuyeron a instalar gobiernos progresistas en Venezuela, Brasil y Ecuador. El neoliberalismo tuvo en contra la oleada de movilizaciones sociales que abrió grietas más o menos profundas en el modelo²⁹.

1.3 MOVIMIENTOS SOCIALES EN MÉXICO

En este apartado, se analizarán los siguientes movimientos:

- Huelga de Cananea
- Rebelión de Rio Banco
- Movimiento Estudiantil de 1968
- Movimiento del EZNL

²⁹ Garcés, Mario, *Los movimientos sociales en América Latina en el actual contexto*, Universidad Nacional de Córdoba, 20 de junio de 2003, pp. 1-14.

- Movimiento del SNTE y la CNTE.

Un movimiento social en México, que no debe pasar desapercibido es lo sucedido en Cananea, Sonora; allí en 1999 se fundó la Cananea Consolidated Copper Company, organización privada dedicada a la minería para explotar yacimientos cupríferos de la región, con más de 7 mil 600 trabajadores, de los cuáles 5 mil 400 eran mexicanos. En dicha empresa, los trabajadores mexicanos vivían una situación laboral inconveniente: largas jornadas de trabajo, condiciones insalubres, sueldos reducidos, discriminación frente a empleados estadounidenses, malos tratos por parte de los capataces, etcétera. Por ello, los mineros decidieron presentar a la Cananea Consolidated Copper Company una serie de demandas encaminadas a mejorar sus condiciones. Los trabajadores se declararon la huelga desde las primeras horas del 1 de junio. Así, hacia las 3 de la tarde, los obreros realizaron una marcha que derivó en un enfrentamiento en el que los norteamericanos abrieron fuego contra los manifestantes. En ese entonces, Rafael Izábal, Gobernador del Estado, exhortó a los huelguistas a regresar a sus labores. Éstos determinaron continuar con sus protestas. El 5 de junio los líderes del movimiento obrero fueron aprehendidos, condenados a 15 años de prisión y reclusos en Hermosillo; en 1909 fueron trasladados a San Juan de Ulúa. Junto con ellos, también fueron encarcelados en Cananea y en la capital del estado casi medio centenar de trabajadores. No obstante que la Huelga de Cananea terminó en la derrota de quienes la promovieron tiene una significación múltiple en la historia de México³⁰.

Un año más tarde, en Rio Blanco, Veracruz, cerca de dos mil obreros de una fábrica textil del lugar se amotinaron afuera de las instalaciones de esa empresa, para protestar contra la sentencia del gobierno dictatorial de Porfirio Díaz, que instaba a los trabajadores a terminar con su huelga y regresar a laborar. La huelga había iniciado el 14 de diciembre de 1906, ya que miles de trabajadores de las fábricas textiles de Puebla y Tlaxcala habían estallado una huelga exigiendo mejores condiciones de trabajo y aumento salarial. La huelga fue brutalmente

³⁰ Presidencia de la República, Huelga de Cananea, 01 de junio de 2013, <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/huelga-de-cananea>

reprimida: decenas de trabajadores fueron asesinados, se fusiló a varios de los dirigentes y muchos más fueron despedidos. Esa represión significó un parteaguas en la historia de los movimientos laborales en México³¹.

Las huelgas laborales han sido un hito en la historia mexicana a partir de finales del siglo XIX, fueron un motor para la revolución mexicana de 1910 y un factor determinante para el reconocimiento de los derechos del trabajo en la Constitución Mexicana de 1917. Para los años de 1960, en México se expandió la clase media. Nuevos actores sociales aparecieron en la arena política y se enfrentaron al Estado mexicano con el fin de lograr mayor apertura en el sistema político. Uno de esos actores fueron los médicos y estudiantes de medicina de la ciudad de México, que entre noviembre de 1964 y octubre de 1965 demandaron mejores condiciones laborales. El movimiento estudiantil ocurrido entre julio y octubre de 1968 fragmentó claramente los parámetros tradicionales de movilización que el sistema político mexicano había conocido hasta entonces. Diversos autores han catalogado el movimiento estudiantil de 1968 como un detonante de la limitada apertura política que puso en práctica años después el presidente José López Portillo. Las reformas electorales de 1977 fueron una acción concreta para canalizar las presiones de diversos grupos antes excluidos por el régimen político. En otro tema, a finales de la década de 1970 se dio el movimiento de la defensa de los derechos humanos, en esos años se fundaron varias organizaciones de derechos humanos, con el objetivo de dar apoyo a los refugiados centroamericanos y ejercer presión sobre la política del gobierno mexicano, que había decidido cerrar sus fronteras a migrantes que huían de la violencia militar en su país. En ese periodo se creó la Academia Mexicana de Derechos Humanos, en 1984 e integrada por distinguidos intelectuales y abogados, obteniendo dos victorias importantes: primero, legitimar el tema entre las élites educadas del país y, segundo, constituir un espacio de reunión de distintas organizaciones no gubernamentales

³¹ Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México INHERM, 7 de enero de 1907: Huelga de Río Blanco, 31 de enero de 2017, <https://www.mexicoescultura.com/actividad/163459/7-de-enero-de-1907-huelga-de-rio-blanco.html>

(ONG) y gremiales, fundamentalmente campesinas, dando inicio al movimiento en favor de los derechos humanos como tal.³²

En la presidencia de Miguel de la Madrid, el interés gubernamental se apartó del problema de los refugiados centroamericanos y se orientó en la situación de los derechos humanos dentro del país debido a los actos de tortura, persecución política y violaciones de derechos civiles. En los setenta, comenzó a tomar fuerza el movimiento urbano popular, el cual estaba integrado por grupos, organizaciones, coaliciones, frentes de colonos, inquilinos, solicitantes o cooperativistas que reivindicaban condiciones necesarias para la sobrevivencia de sus integrantes, el reconocimiento de sus organizaciones y derechos ciudadanos, así como la participación en las decisiones sobre la ciudad y la política urbana nacional.³³

A finales del siglo XX, el surgimiento del movimiento zapatista modificó dramáticamente el panorama de transición política en México. La rebelión condujo a la formación de un movimiento de apoyo a las luchas de los pueblos indígenas, el cual se expresó en diferentes movilizaciones masivas de las clases medias urbanas. Este proceso acrecentó la urgencia de una salida pacífica a la crisis política de la nación, acentuada por el asesinato del candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en marzo de 1994. No obstante, su origen violento y su confinamiento a la zona de los Altos de Chiapas, limitaron su capacidad de extenderse a la sociedad civil e impidieron que llegara a ser un movimiento social y político más amplio.

Un movimiento que surgió con tintes más políticos que sociales fue el que se generó a raíz de las elecciones de 2006 y que encabezó el candidato presidencial del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador. Luego de que éste desconoció la controvertida elección del 2 de julio, decidió iniciar un plantón a lo largo de la avenida Paseo de la Reforma, en la ciudad de México, y convocar a la denominada Convención Nacional Democrática (CND). El movimiento

³² Durand Ponte, Víctor Manuel, "El movimiento por el respeto de los derechos humanos y la transición política", en Durand Ponte, Víctor Manuel (coord.), *La construcción de la democracia en México*, México, 1994, pp. 103-164.

³³ Ramírez Saiz, Juan Manuel, "Entre el corporativismo social y la lógica electoral: el Estado y el movimiento urbano popular", en Alonso, Jorge, Aziz, Alberto, Tamay, Jaime (coords.), *El Nuevo Estado Mexicano: III Estado, Actores y Movimientos Sociales*, México, 1992, pp. 171-194.

generado alrededor del resultado electoral se desgastó, pero un nuevo tema surgió: el de la reforma energética. La defensa del petróleo se convirtió entonces en una nueva causa de lucha popular que logró aumentar otra vez los niveles de movilización de la CND y su líder López Obrador.³⁴

Aunado a lo anterior, es importante resaltar que los movimientos sociales cuentan con un sector organizado permanentemente, compuesto por organizaciones que han sido erigidas para procurar o resistir cambio social desde la configuración de un grupo social determinado. A esas organizaciones las llamamos organizaciones de los movimientos sociales. Una de las directrices que han compartido numerosos movimientos sociales en la historia contemporánea de México es de las naciones que hace valer las reglas de la política institucional por vías no institucionales, en otras palabras, han demandado que el marco jurídico sea respetado y tenga vigencia, que las instituciones democráticas funcionen debidamente. En México, las organizaciones de los movimientos sociales más activas son pocas y cuentan con estructuras de movilización consolidadas como sindicatos, centrales campesinas o que descansan en estructuras comunitarias. México es de las naciones que hacer valer las reglas de la política institucional por vías no institucionales, es decir, han demandado que lo que dicen la Constitución y las leyes sea respetado y tenga vigencia, que las instituciones democráticas marchen adecuadamente³⁵.

El movimiento rural en México tiene como característica su capacidad de reinventarse una y otra vez: se regenera para reflejar los cambios en las condiciones macroeconómicas. Las organizaciones rurales son los motores de estas luchas. Ellas quedaron huérfanas del Estado entrometido pero benefactor, mas no del presidencialismo que impulsó el padrastro, quien lleva contrarreformas en su mano desregulatoria. Los organismos campesinos mexicanos actualmente se desempeñan con intereses y formas de articulación heterogéneos. La resistencia

³⁴ Somuano, Fernanda, "Movimientos Sociales y Partidos Políticos en México", en Bizberg, Ilán y Zapata, Francisco (coords.), *Los grandes problemas de México: VI Movimientos Sociales*, El Colegio de México, México, 2010, pp. 251-274.

³⁵ Cadena-Roa, Jorge, "Las organizaciones de los movimientos sociales y los movimientos sociales en México 2000-2014", *Análisis*, No. 1, México, 2016, pp. 1-24.

yace en organizaciones independientes, autónomas, autóctonas, horizontales, verticales, centrales y especializadas. Están ensayando la construcción, aunque con rasguños, de alianzas coyunturales plurales. El autor nos sugiere que la convergencia de la diversidad, aun con ciertos desencuentros, es enriquecedora³⁶.

1.4 MOVIMIENTOS SOCIALES POR LAS AFECTACIONES DEL CAMPO PETROLERO EN MÉXICO.

La historia petrolera en México está acompañada de la disputa entre los intereses nacionales y los de las potencias mundiales, y entre los de los gobiernos mexicanos y las compañías petroleras extranjeras. Estados Unidos de América, desde finales del siglo XIX ha considerado al petróleo fundamental para su economía y la economía mundial, por lo que esta nación, otras potencias y las compañías petroleras, han pretendido con todo tipo de herramientas: diplomáticas, políticos, bélicos y jurídicos, apropiarse de las riquezas del subsuelo de nuestro país. Ha habido en esta discusión, gobiernos mexicanos proclives a los intereses extranjeros, y al igual gobiernos dignos y republicanos, que han impedido que las riquezas de nuestro país pasen a manos extranjeras. Es importante mencionar que con la aplicación de la Ley de Colonización de 1883, se habían deslindado y vendido hacia 1892, a favor de muy pocos empresarios y particulares extranjeros, 35 millones 117 hectáreas, el 18% del territorio mexicano. Esto significó la expropiación por vías de hecho y de derecho de tierras indígenas a favor de los particulares. Además, el 24 de diciembre de 1901, el gobierno de Porfirio Díaz expide la primera Ley del Petróleo que autoriza al Ejecutivo a conferir en concesión, a las compañías que se establezcan en México, los baldíos y terrenos que, como los lechos de los ríos, tiene reservados la nación. Ahora bien, en materia de petróleo, la clase política nacional se encontraba, mientras tanto, muy activa. La diputación chiapaneca proponía la creación de una corporación petrolera gubernamental que absorbiera a las compañías privadas. Zubiría y Campa y el ingeniero Palavicini demandaron, a su vez, la revisión de las franquicias y concesiones petroleras. Los Estados Unidos notaron con preocupación estas iniciativas, y se alarmaron por la actitud de Victoriano Huerta, que al sentirse abandonado a su suerte, buscó el apoyo de los

³⁶ Puricelli, Sonia, *op. cit.* p. 244.

británicos. Éstos estaban formalmente interesados en el petróleo mexicano e hicieron su último intento para intentar contrarrestar la influencia estadounidense en México, nombrando como embajador de su majestad británica en nuestro país, a sir Lionel Carden, representante de los grandes intereses petroleros ingleses³⁷.

Lázaro Cárdenas del Rio, desde el inicio de su gobierno, en su Plan Sexenal, propuso la efectiva nacionalización del subsuelo. Su gobierno reclamó en hacer realidad los principios sociales de la Constitución de 1917; poniendo una gran atención a los problemas económicos y sociales de campesinos y obreros. Es conocido que el gobierno de Cárdenas impulsó el reparto agrario.

Se estima que al final de su sexenio, su gobierno había entregado a los campesinos y a sus familias más de 18 millones de hectáreas. No es fortuito entonces, que en el ámbito social, los sectores más desprotegidos de la población entendieran que Cárdenas era sensible a sus necesidades, que era el defensor de sus intereses y el garante de sus derechos. En los primeros años del gobierno cardenista se crearon ejidos y sindicatos. Así, el 15 de agosto de 1935, se constituyó el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM). Una de las primeras acciones de ese sindicato fue exigir a las compañías extranjeras un contrato colectivo de trabajo para que los trabajadores petroleros recibieran los mismos salarios de parte de todas las compañías y que otorgaran equivalentes prestaciones sociales como vacaciones, indemnizaciones por accidentes de trabajo, servicio médico, hospitales, etcétera. El gobierno mexicano, intervino para que por vía de la negociación se llegara a un acuerdo. Ante el fracaso de las negociaciones, el 28 de mayo de 1937, el sindicato inició una huelga general en todas las empresas que explotaban el petróleo. Los efectos de la huelga fueron importantes y pusieron en riesgo el funcionamiento económico del país. El gobierno solicitó al sindicato que restablecieran labores y que ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje plantearan un conflicto de orden económico. El decreto expropiatorio fue más una nacionalización que una simple expropiación, debido a que la toma de las propiedades de las compañías expropiadas no fue una acción individualizada y particular, sino una medida encaminada a operar un cambio sensible en la

³⁷ Flores, Manuel, *Apuntes sobre el petróleo mexicano*, México, s. p. i., 1913, pp. 30-33.

estructura económica del país, característica fundamental de la nacionalización. Es relevante mencionar que el decreto de expropiación hace alusión sólo a los bienes que las compañías tenían en la superficie, dado que el petróleo en el subsuelo fue considerado por el gobierno mexicano y desde un principio como propiedad de la nación. Este reconocimiento del decreto expropiatorio ocasionó un debate en torno a la aplicación del párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, y generó una posterior y enconada controversia sobre la propiedad del petróleo nacional al discutirse el monto de la compensación que debían recibir las empresas afectadas. Las compañías petroleras y el Departamento de Estado de los Estados Unidos, exigieron una compensación por los depósitos del subsuelo que estimaban de propiedad absoluta. La expropiación pudo haber implicado un grave peligro para el país, no sólo porque en ese entonces no se contaban con los medios internos para explotar la industria petrolera, sino por el riesgo de las presiones de los Estados Unidos y de las compañías petroleras. A lo primero, el gobierno de Cárdenas respondió creando el 7 de junio de 1938 las empresas Petróleos Mexicanos (Pemex), que tendría a su cargo la producción, y la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, que se dedicaría a la comercialización. Se conservó, además, la Administración General del Petróleo Nacional, constituida por representantes del gobierno y del sindicato. Los intereses extranjeros intentaron más de una vez retornar e impedir el desarrollo de una industria petrolera nacional. En periodos presidenciales como el de Ávila Camacho y el de Miguel Alemán, sucumbieron en parte a esos intereses. Otros, tuvieron como finalidad hacer de Pemex la palanca del desarrollo económico e industrial del país con el objetivo de atender los intereses generales³⁸.

En el sexenio de López Portillo se construyó la última refinería del país en 1979, la de Salina Cruz Oaxaca; además se ampliaron los campos y la producción en los yacimientos de Chiapas y Tabasco. Para ese periodo, Pemex contaba con 27 buques-tanques y 187 embarcaciones de distintos tipos, se extrajo petróleo de aguas someras, y se desarrollaron nuevos campos. No obstante, además de la

³⁸ Meyer, Lorenzo y Morales, Isidro, Petróleo y nación (1900-1987). La política petrolera en México, p. 100.

absurda política petrolera guiada hacia la sobreexplotación de las reservas a costa de los intereses de la nación, se destruyeron ríos, pantanos, y en general el medio ambiente, se afectó a la pesca y a ramas completas de la agricultura en estados como Tabasco, Campeche y Chiapas³⁹.

En México, como en otros países, la actividad petrolera es eminentemente espacial y por ende, geográfica. Esta se establece, desarrolla y expande sobre determinados territorios pero teniendo en cuenta que en el subsuelo de los mismos se ha localizado petróleo. Es importante describir, para poder comprender los procesos que se realizan en la actividad petrolera que la cadena productiva está compuesta por diversas fases que van desde la exploración, la perforación, la explotación, la distribución y la transformación productiva. En un primer momento, en la fase de exploración, se establece o no la creación de un yacimiento, para lo cual se usan diversos instrumentos como mapas geológicos, gravímetros, magnetómetros y en especial, sísmica de reflexión. Una segunda fase del proceso de producción del petróleo es la perforación, ésta puede finalizar con la consolidación de un yacimiento y el establecimiento de uno o varios pozos, que según las características del crudo que viertan serán puestos en explotación. Esta fase depende de los resultados geológicos y es la que tiene mayores riesgos en términos de inversión como en costos y recursos. Es en esta fase que se colocan una serie de torres de perforación que son la estructura visible de un sistema mecánico o electromecánico de perforación. La tercera fase del proceso de producción del petróleo es la explotación, ésta es la más compleja en cuanto al uso de infraestructuras, puesto que además de la extracción del petróleo se da la distribución del mismo por un entramado de instalaciones dispersas en un espacio geográfico concreto. Ahora bien, la fase de distribución se extiende por el territorio toda una serie de instalaciones técnicas que tienen una notable presencia territorial por medio de ductos, tuberías de acero y PVC de diversos anchos, que pueden recorrer muchos kilómetros desde el punto de extracción del crudo. Estos mantienen normalmente una presencia invisible, subterránea que sólo

³⁹ Barbosa Cano, Fabio, "Las reservas y el potencial mexicano de petróleo crudo: pasado y presente de una explotación depredadora", en Colmenares César, Francisco et al. (coords.), *Pemex: presente y futuro*, México, UNAM, UAM, Universidad Autónoma de Campeche, Plaza y Valdés, 2008, p. 18.

en casos excepcionales se hace visible y adquiere una notoria presencia con efectos ambientales, de seguridad e incluso geoestratégicos sobre el territorio.⁴⁰

De acuerdo con Rendón, González y Bravo:

Al comenzar el siglo XX los energéticos como el petróleo, la electricidad y el carbón mineral, fueron explotados en México por el capital extranjero. Muy pronto el petróleo atrajo inversionistas. Después de la revolución armada de 1917, en México aumentó el poder económico de las empresas. Para 1937, éstas controlaban más del 95% de las propiedades de la industria petrolera; la casi totalidad de las compañías eran filiales o subsidiarias de los monopolios extranjeros⁴¹

Lo anterior, provocó que el espacio geográfico petrolero se sitúe en el Golfo de México y en la región sureste del país, que a partir del siglo XX fueron unas zonas donde llegaron diversas sociedades económicas. Esto detonó la aparición de centros industriales en Tampico, Minatitlán, Poza Rica, así como la refinería de Azcapotzalco en la ciudad de México. Estas compañías en México, actuaron de forma irracional en los yacimientos petroleros. Se contrapusieron de manera permanente al respeto de sus responsabilidades fiscales, creando conflictos con la mayor parte de las autoridades gubernamentales.

Además, no se apegaron al uso correcto del instrumental científico para perforar los pozos y explotar los recursos, originando en numerosas ocasiones incendios, afectaciones a las propiedades agrícolas y terribles consecuencias ecológicas. Existen diversos testimonios de ingenieros petroleros, viajeros, de autoridades y de habitantes de las localidades, que denunciaron estas graves consecuencias para el medio ambiente. Una complicación que contó con el respaldo

⁴⁰ Checa-Artuso, Martín, "Geografía, Poder y Petróleo en México, algunos ejemplos", *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona, ISSN: 1138-9788, Vol. XVIII, núm. 493 (51), 1 de noviembre de 2014, pp. 1-5.

⁴¹ Rendón, Armando, et. al., J. *Los conflictos laborales en la industria petrolera*, México, UAM-I, 1997, pp. 1-10.

y la complicidad de las autoridades fue el relativo a las concesiones de extensos territorios, a lo cual se agregaba el alquiler forzado de tierras a costos ridículos⁴²

La industria petrolera en México, representa un núcleo económico del país y al mismo tiempo de una pieza clave para el desarrollo, no sólo por los recursos naturales que explota, produce y comercializa en el mercado interno y externo, sino además por los ingresos que aporta al país, sin los cuales el Gobierno Federal no sería capaz de hacer frente a sus adeudos más elementales. PEMEX, además de ser abastecedor de insumos para otras industrias, es demandante de bienes y servicios que producen o generan otras entidades económicas. De esta manera, el petróleo es una materia prima, el cual es requerido en el mundo industrializado para impulsar muchos de los sectores económicos. El uso de energías alternativas aún está en el proceso de investigación y ajuste de pruebas, por lo que el petróleo seguirá siendo el principal motor de la economía mundial, por muchas décadas más. PEMEX es la única empresa que constitucionalmente es la encargada de la exploración, producción, refinación y comercialización del crudo en México, pero durante la década de los noventa, fue mutando su organización, ya que se le permitió la entrada de capital privado en aspectos como la petroquímica.

En Petróleos Mexicanos y en la Comisión Federal de Electricidad, no existen esquemas para la inversión en temas prioritarios para seguir realizando sus labores, debido a problemas como la corrupción y burocratismo, que las convierte en entidades que se debilitan año con año. Esta situación es aprovechada por el capital privado, que presiona tanto al interior del país como en el exterior, de realizar cambios en las leyes para permitir su inversión en campos esenciales como la energía.

Ahora bien, las empresas transnacionales que llegan al país cuentan con los recursos y la tecnología para hacer los procesos más rentables, además de que buscan obtener grandes dividendos a costo de lo que sea, ya sea explotando a la naturaleza y al mismo tiempo a los trabajadores. El gobierno federal mexicano se muestra como un actor que ayuda a reformar al Estado, para que este deje sus

⁴² Rivera Castro, José, "La expropiación petrolera. Raíces históricas y respuesta de los empresarios extranjeros", *Casa del tiempo*, Vol. 1, Época 4, Numero 8. Junio de 2008, pp. 2-6.

intervenciones en la economía, y ayude a la instalación del capital extranjero, que está deseoso de invertir en zonas que le sean rentables, aún más de donde se encuentran sus respectivas matrices petroleras. Desde la expropiación petrolera, las empresas extranjeras están dispuestas a invertir en yacimientos. Por la cercanía con los Estados Unidos, este país ha venido presionando a los gobiernos mexicanos para lograr una apertura total del sector petrolero, logrando así entrar con sus inversiones y explotar al máximo este recurso. Los empresarios extranjeros conocen bien el potencial de México, por ello no quitan las presiones que se hacen en contra de la legislación vigente. PEMEX vive una situación delicada, debido a que sus yacimientos comprobados están a punto de agotarse. A PEMEX se le retiran todos sus recursos que obtiene por la venta del petróleo, que se destinan a la hacienda pública, la cual decide qué proyectos hay que realizar. Es necesaria la presencia de un Estado que preserve y represente los intereses nacionales. Es relevante no solo distinguir la historia y desarrollo orgánico de Petróleos Mexicanos, y la intención del ejecutivo al declarar su nacionalización, sino considerar los rasgos internacionales de una industria en constante transformación, domina por grandes consorcios (oligopolios) y con una muy importante influencia política y económica supranacional. Aunado a que se deben estudiar las afectaciones que representa al medio ambiente y a los propietarios de la tierra. Asimismo, debe considerarse su relevancia como fuente significativa de financiamiento del gasto público y su incidencia como proveedor único de hidrocarburos y por lo tanto proveedor de insumos y materias primas fundamentales para diversas ramas industriales y de servicios⁴³.

1.5 MOVIMIENTOS SOCIALES POR LAS AFECTACIONES DEL CAMPO PETROLERO EN TABASCO, PARTE DEL SURESTE MEXICANO.

La entidad federativa de Tabasco, ha sufrido a lo largo de su historia profundas modificaciones estructurales que se dieron debido rápido desarrollo de la industria petrolera en el periodo de 1976 a 1982. Tabasco, un estado agropecuario desde su fundación, tiene desde las últimas décadas un agudo contraste producido

⁴³ Partido Movimiento Ciudadano, *La Industria Petrolera en México 2000 - 2012: PEMEX entre la Asociación y la Privatización*, la Reforma que Viene, México, 2013, pp. 1-64.

por la coexistencia espacial de una amplia variedad de formas de organización productiva que van desde una agricultura de subsistencia, ganadería, agricultura de plantación, pequeño capitalismo, hasta las correspondientes al tipo del capitalismo avanzado de la industria petrolera. Desde 1976, en la zona occidental del estado, conformada por los municipios de Huimanguillo, Cárdenas, Comalcalco, Cunduacán y Paraíso, las inversiones en exploración, perforación, extracción, conducción, almacenamiento y transformación del petróleo y gas, sumadas a las obras de infraestructura, significaron una fuente de cambios profundos en el sistema de vida de los campesinos y el surgimiento de conflictos entre distintos grupos e intereses afectados y la empresa petrolera Pemex. Las nacientes comunidades petroleras en los municipios estaban formadas por ejidatarios y pequeños propietarios rurales y comerciantes, donde se sobreimpuso un grupo de inmigrantes provenientes de otros estados y formado por obreros, empleados y técnicos de Pemex, cuyos salarios eran varias veces superiores a los locales, todo lo cual trastocó los mercados de trabajo, la distribución de los ingresos y los patrones de consumo de dichas comunidades. En el punto de vista medioambiental, los cambios ecológicos provocados por la contaminación de la industria dañaron la producción agrícola y envenenaron el ganado, con el consiguiente descenso en la producción y en el ingreso de los productores rurales. La intensificación de las afectaciones de tierras aptas para las actividades agropecuarias para dedicarlas a la actividad petrolera sin una adecuada compensación dejaron a los campesinos sin opciones económicas. Por lo que en agosto de 1976 ejidatarios y pequeños propietarios de los municipios mencionados se reunieron en asamblea general para proclamar la formación del Pacto Ribereño al que se incorporaron unos meses más tarde más de siete mil familias campesinas provenientes de unos 19 ejidos y 11 rancherías que realizaron manifestaciones y bloquearon caminos y las instalaciones de Pemex para exigir el pago de indemnizaciones. El estado de Tabasco vivió un caso por particular, ya que ejemplifica el caso de la "acumulación excluyente", la cual polariza la estructura de clases en dos extremos; por una parte, un sector económico de alta productividad e ingresos y estabilidad en el empleo y, por otro, un sector ocupado en actividades de baja productividad y con bajos ingresos. Con el descontento social de las clases

bajas, la entidad, que pese a la desigual distribución de la propiedad había gozado de una relativa calma, en términos comparativos incluso durante el auge de la Revolución mexicana, en pocos años se vio repentinamente afectado por movilizaciones de protesta campesina que evidenciaron síntomas de desorganización social y en algunos casos motivaron la intervención del ejército⁴⁴.

En el Estado de Tabasco, el transcurso de la explotación de los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos dio comienzo en las tierras del ex gobernador Simón Sarlat, a través de los procesos de la exploración superficial del suelo y subsuelo, llevados a cabo por dos empresas inglesas: La Pearson and Son Limited, de 1900 a 1910 y La Compañía Mexicana de Petróleo El Águila, S. A., en el periodo de 1911 a 1923, estas empresas visualizaban el potencial productivo de la región. La primera compañía empezó sus labores el 24 de agosto de 1900 cuando el Baronet de Cowdraw, Sir Weetman Dickinson Pearson de Londres, "autorizado por la escritura social para ejercer por sí sólo todas las facultades concedidas a los directores", concedió poderes plenos a John Benjamin Body, éste a Edward Augustine Smith, y a su vez, éste a Alfredo Duplán, comisionado en Tabasco para echar a andar las actividades petroleras⁴⁵.

Hoy en día siguen existiendo un descontento en las zonas petroleras del estado, sin embargo, los conflictos en los municipios petroleros de Tabasco no son recientes, debido al auge iniciado en 1978, porque el petróleo constituyó un recurso estratégico para la economía mexicana. Las regiones más tradicionales del estado de Tabasco contaban con una tasa de desempleo y una distribución de las riquezas adversas, debido al proceso de "petrolización" los agentes sociales sufrieron un número infinito de tensiones de las que surgieron contradicciones fundamentales que van a regir el proceso de cambio de la sociedad tabasqueña en un futuro cercano.

⁴⁴ Carlos Martínez Assad. *El laboratorio de la revolución: el Tabasco garridista*, México, Siglo XXI, 1979, pp. 102-106.

⁴⁵ Ortiz Ortiz, Mario, "La explotación petrolera en Tabasco inició en el Campo Sarlat, 1900-1923", *Revista Iberoamericana de Ciencias*, Vol. 3 No. 6, Noviembre 2016, pp. 94-108.

La industria petrolera induce una creciente polarización de la estructura de clases seguida del inevitable aumento en el número, concentración espacial y desarrollo organizativo de quienes pueden estar más en desacuerdo con este tipo de desarrollo.

En los movimientos sociales se han manifestado como tensiones entre una buena parte de la población rural de los municipios petroleros de Comalcalco, Huimanguillo y Cárdenas, los cuales reclaman indemnizaciones por las afectaciones de tierras y daños ocasionales, y Pemex y el sistema político. En los inicios fueron controlados mediante la represión, la cooptación o la disuación "burocrático-papelera". Hoy en día es posible que estos movimientos campesinos regionales, como el surgido en torno al Pacto Ribereño, frustrados en sus expectativas por el partido dominante, evolucionen hasta conformar partidos políticos antagónicos o movimientos regionales que puedan ser aprovechados por otros partidos nacionales los cuales, debido a la crisis actual, puedan de este modo desarrollar una amplia base popular de la que por ahora carecen.

La industria petrolera es crucial para la solución de la crisis mexicana contemporánea, no menos cierto es que ésta posee un horizonte político que en parte está condicionado por la posibilidad de que, en las regiones productoras el estado sea capaz de vigilar su desarrollo al menor costo social y político posibles. Estos movimientos exigen, sin duda, pagar las indemnizaciones correspondientes de una manera rápida y equitativa; generando empleos, no en el sector petrolero, sino en las agroindustrias sobre la base de recursos renovables las cuales, debido a las condiciones naturales de Tabasco, constituyen y seguirán constituyendo su vocación productiva.

También es necesario invertir en proyectos sociales, ampliando y/o mejorando los servicios de salud, vivienda y educación tanto en las microrregiones petroleras como en las que no lo son con el fin de atenuar los actuales desequilibrios espaciales y sectoriales. Se deberá impulsar el desarrollo de canales de participación popular en los que se tomen en cuenta las necesidades de los grupos

locales afectados y permitan la articulación de sus intereses en las decisiones relativas a cuestiones que afectan de manera inmediata sus vidas⁴⁶.

Es necesario recordar que la región de la Chontalpa en el estado de Tabasco, en el sudeste de México, ha sido explotada en términos petrolíferos desde los años sesenta del siglo XX como parte de un programa de explotación económica regional iniciado en los años cincuenta y diseñado desde el gobierno federal, que transformó la selva para dar paso a la agricultura tropical, después a la ganadería y más tarde, al petróleo, provocando una transformación ambiental. El petróleo en Tabasco provocó procesos migratorios de notable impacto, conflictividad agraria solucionada en parte a través del Pacto Ribereño y un desarrollo de carácter extractivo apenas vinculado con el territorio pendiente⁴⁷.

Ahora bien, de los años setenta hasta muy entrados los noventa, Tabasco ha venido enfrentando severos problemas económicos y productivos provocados en parte por las afectaciones ambientales, además de encarar profundos cambios sociales y políticos debidos a la intensificación de la actividad petrolera. Dicha actividad ha estado a cargo de la paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX), industria responsable de realizar las actividades de exploración y explotación, y a quien el Estado ha otorgado atribuciones y facultades jurídicas constitucionales a través de las enmiendas realizadas a la fracción VII y X de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en 1977, para llevar a cabo sus objetivos sin menoscabo alguno que impida su labor en la superficie del subsuelo de los terrenos. Estos conflictos se han dado principalmente en la región Chontalpa, que es la zona de mayor actividad petrolífera, ya que en los siete municipios que la conforman se encuentra un significativo número de pozos e instalaciones de PEMEX. Es la región más poblada en comparación de las otras y ha sido el principal escenario del desarrollo no planeado de las actividades petroleras; en consecuencia, es la región que ha enfrentado mayores conflictos con la paraestatal, a diferencia de otras zonas donde los daños también han provocado efectos severos, pero con menores

⁴⁶ Allub Leopoldo, "Polarización de clases y conflicto social en regiones petroleras", *Estudios Sociológicos*, Volumen 3, Número 8, México, 1985, pp. 351-370.

⁴⁷ Checa-Artuso, Martín, *op. cit.* pp. 10-11.

manifestaciones de inconformidad social. En este movimiento participaron campesinos, ejidatarios, pescadores e indígenas y otros pobladores perjudicados. La organización y las movilizaciones dependieron, en gran parte, de los apoyos del Partido de la Revolución Democrática en la formulación y canalización de proyectos para el saneamiento de las zonas afectadas. Las protestas abarcaron bloqueos a caminos y pozos petroleros, secuestros de instalaciones bienes de PEMEX, además de marchas y plantones a Villahermosa y la ciudad de México, en donde se establecieron acuerdos y negociaciones con las instancias federales, con la paraestatal y con el gobierno del estado. El gobierno del estado de Tabasco, se enfocó a desarticular el movimiento a través de las dependencias gubernamentales federales y estatales, logrando su objetivo mediante la creación de mecanismos institucionales, como fueron los pagos de indemnizaciones de forma individual sin reconocimiento general del movimiento y de los líderes; la creación de instancias como la Comisión Interinstitucional del Medio Ambiente y Desarrollo Social, que se encargó de realizar los estudios técnicos de las afectaciones y evaluar la procedencia de los pagos, entregando insumos en especie a los afectados de forma individual; la elaboración y aplicación de códigos penales; la creación de un cuerpo policiaco denominado Base Operativo Militar para resguardar las zonas petroleras. En este tenor, PEMEX, el gobierno del estado y la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca firmaron convenios y acuerdos para canalizar inversiones en obras y programas sociales en cuanto al mantenimiento de caminos, construcción de puentes, abastecimiento de aguas, apoyo a las actividades productivas y programas de mejoramiento ambiental en zonas afectadas⁴⁸.

Con el fin de incorporar la región de la Chontalpa tabasqueña a un proyecto de desarrollo agropecuario, en 1965, el Gobierno federal instruyó a la Comisión del Río Grijalva, dependencia de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), de instrumentos legales y financieros para la realización de infraestructuras que creasen las condiciones necesarias para el desarrollo de los programas agropecuarios, por medio de los cuales se buscaba el mejoramiento de la economía

⁴⁸ Solano Palacios, Esther, Desarrollo sustentable en zonas afectadas por la industria petrolera, Ecofronteras, núm. 24, México, Colegio de la Frontera Sur, 2009, pp. 25-28.

estatal y de las poblaciones. Estas acciones no fueron exclusivas del Plan Chontalpa, sino también de los proyectos de la Comisión del Río Grijalva. La petrolización del estado cobró auge y se descubrieron varios campos de potencial explotación, como: Fortuna Nacional, en 1949; Tortuguero, en 1950; José Colomo, en 1951. El primero y último campo de explotación dio cabida, en 1974, a la creación de Ciudad PEMEX, la cual generaría más de 30% de la producción nacional de gas. Al igual se crearon otros centros de explotación petrolera como: La Venta, Usumacinta, Almendro, Santuario, San Román, Tintal, Samaria y Tucán. Actualmente, los municipios más dedicados a la explotación petrolera como Cárdenas, Centla, Paraíso, Comalcalco, Macuspana y Ciudad PEMEX⁴⁹.

Para los años noventa, en Tabasco, la instancia estatal que administra los recursos entregados al gobierno estatal es la Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social (CIMADES), la cual fue constituida el 28 de abril de 1995. De acuerdo con la normatividad vigente en esa época, la CIMADES es un órgano público descentralizado del gobierno estatal cuyo propósito fundamental es conciliar las actividades de PEMEX con el desarrollo social de Tabasco; realizar funciones de arbitraje en conflictos ambientales y reclamaciones hacia PEMEX), propicia la participación social y de los tres niveles de gobierno en la asignación de los recursos otorgados por PEMEX. Sin embargo, en sus inicios, era evidente la falta de información sobre los criterios de asignación y el destino de los recursos en el Estado de Tabasco. Esta instancia evolucionó al ser hoy la actual SERNAPAM (Secretario de Energía, Recursos Naturales y Protección Ambiental). En 1975 nació el Pacto Ribereño, el cual constituyó el movimiento reivindicativo campesino, indígena y ganadero de mayor envergadura, que se integró en respuesta a una serie de afectaciones causadas por la actividad petrolera. Este movimiento se extendió desde los Municipios de Comalcalco, Cárdenas y Huimanguillo a otros municipios del Estado y logró mucha fuerza en la región; no

⁴⁹ Pinkus-Rendón, Manuel Jesús, Contreras-Sánchez, Alicia, Impacto socioambiental de la industria petrolera en Tabasco: el caso de la Chontalpa, Estudios Sociales y Humanísticos, vol. X, núm. 2, Centro de Estudios Superiores de México y Centro América San Cristóbal de las Casas, México, julio-diciembre, 2012, pp. 122-144.

obstante, no obtuvo respuesta por parte de PEMEX. Por esta razón, el movimiento llegó a bloquear carreteras y cerrar válvulas en los circuitos de distribución de hidrocarburos, sobreviniendo una represión. Como antecedente a la CIMADES, el 11 de agosto de 1984, por disposición tanto del gobierno federal y estatal en conjunto con la paraestatal se creó la Comisión para el Desarrollo de las Zonas Petroleras del estado de Tabasco (CODEZPET) con el objetivo de controlar y dar solución a las demandas del Pacto Ribereño, así como de otros conflictos sociales que empezaban a presentarse en las zonas petroleras de la entidad. En 1994, año electoral en el cual se enfrentaron Roberto Madrazo del PRI y Andrés Manuel López Obrador del PRD por la gubernatura estatal, la CODEZPET fue cuestionada seriamente por servir como una “oficina de promoción del voto” a favor de Madrazo. A partir de entonces, en los movimientos de protesta en contra de PEMEX se incluyó también la demanda por la democratización del estado. Muchos movimientos sociales se unieron al PRD y su dirigente López Obrador. Ante la amenaza de la desestabilización política, el gobierno estatal tuvo que negociar con los movimientos de afectados por la contaminación ambiental provocada por la paraestatal. Es en este contexto que el 28 de abril de 1995, el entonces Gobernador del Estado, Roberto Madrazo Pintado, dio a conocer la creación de la Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social (CIMADES)⁵⁰.

El impacto negativo del petróleo en Tabasco se ha manifestado en la profundización de la crisis estructural de la agricultura, el deterioro del medio ambiente y una heterogeneización de los mercados laborales que acentúa la polarización sectorial y geográfica de las oportunidades de ascenso social e ingreso⁵¹.

El caso de Tabasco es peculiar, ya que a lo largo de varias décadas se trató de hacer invisible a las comunidades indígenas, debido a un proyecto modernizador relacionado con el progreso y el desarrollo petrolero; en ese sentido, tratar de

⁵⁰ Ireta Guzmán, Hugo, Arias Rodríguez, José Manuel, *Los donativos y donaciones de PEMEX a Tabasco*, Asociación Ecológica Santo Tomas, 2005, pp. 1-62.

⁵¹ Pirker, Kristina, et. al., *El acceso a la información para la contraloría social: El caso de las Donaciones y donativos de Pemex a Tabasco*, México, Fundación William, Flora Hewlett y Open Society Institute, 2007, pp. 11-69.

entender a los actores sociales que promovieron acciones a favor de una educación indígena es fundamental. Sin embargo, fue hasta mediados de la década de 2000, cuando se genera un incipiente proceso de democratización con la alternancia, a nivel municipal y estatal, que abre una grieta en el esquema de los grupos dominantes⁵².

De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018, en Tabasco, lo que ha faltado es una política pública que fomente el desarrollo de un sector local de industrias y servicios estratégicos de apoyo y complemento a esta actividad, tales como comercializadoras, constructoras, empresas de asesoría y servicios financieros, industria de refinación de petróleo, de la petroquímica secundaria y de repuestos, entre otras. En más de 40 años de explotación, no se ha logrado integrar la economía local a la petrolera, ni tampoco desarrollar una red de proveeduría en la derrama de recursos, conocimientos y capitales que representa la actividad de la industria petrolera en Tabasco y la región no ha sido aprovechada por los tabasqueños a cabalidad. Del estado para 2013, salen mensualmente, sólo por concepto de ventas de petróleo crudo 1 mil 200 millones de dólares⁵³.

Tabasco, ha estado ligado en sus últimos 40 años a la industria petrolera, en sus inicios, la falta de reglamentación y normatividad de la actividad energética en el Estado hicieron que surgieran conflictos entre la empresa paraestatal en ese entonces y la población de las comunidades donde se realizaría la exploración y explotación del petróleo. No obstante, con el pasar del tiempo se crearon instituciones y acuerdos entre las partes para el respeto y goce tanto de sus derechos humanos como de sus propiedades, en un marco objetivo y racional. Es así, que el pacto ribereño fue la punta de lanza de una serie de beneficios para la población tabasqueña, creándose escuelas, carreteras, apoyando los servicios de

⁵² Galán López, Francisco Javier, "Políticas y acciones colectivas que anteceden a la Universidad Intercultural en Tabasco", en Aguilar Sánchez, Martín, (coord.), *Resistencia y Protesta Social en el Sureste Mexicano*, México, Red Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales, 2016, pp. 85-114.

⁵³ Gobierno del Estado de Tabasco, *Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018*, Villahermosa, 2013, pp. 26-73.

salud y generando actividades que se reflejaran en un mejor nivel de vida de los que eran afectados.

La reforma energética de 2013 y la transformación que vivirá el país en el periodo presidencial de 2018-2024, pondrá al Estado de Tabasco en el ojo de atención nacional, ya que existen consideraciones de que la actividad petrolera será nuevamente un bastión fundamental para el desarrollo y crecimiento de la entidad. No obstante, habrá que poner atención nuevamente a las comunidades que se encuentran alrededor de los centros de explotación de gas y petróleo, ya que hoy en día la tecnología y los medios digitales facilitan la expresión de los pobladores frente a la situación que puede producir la explotación de hidrocarburos.

1.6 LOS DERECHOS HUMANOS Y LA ACCION DE LOS TRIBUNALES FRENTE A LA PROTECCIÓN DE LOS EJIDATARIOS Y PEQUEÑOS PROPIETARIOS EN EL AMBITO DE LA ACTIVIDAD ENERGÉTICA EN MÉXICO.

La protección de los derechos humanos, y de que se cumplan todas las leyes, son tarea de los tribunales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Máximo Tribunal Constitucional del país, en virtud de lo cual, el cual tiene como responsabilidad primordial la defensa del orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de solucionar, de manera definitiva, otros asuntos jurisdiccionales de gran importancia para la sociedad.

En este sentido, tiene a disposición del público en general de manera electrónico, un sistema de consulta donde se han revisado las tesis que tengan relación con la protección de los derechos humanos de los ejidatarios y pequeños propietarios frente a la actividad energética⁵⁴.

Los Derechos Humanos como se entiende, son los que posee la persona por el solo hecho de serlo, por lo que las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Es así que el artículo 17, segundo párrafo de la Constitución Política de México contempla el derecho fundamental de

⁵⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, ¿Qué hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación?, México, 2018, <https://www.scjn.gob.mx/conoce-la-corte/que-hace-la-scjn>

acceso a la justicia como el derecho público subjetivo que toda persona posee para que se le imparta justicia por tribunales expeditos, dentro de los plazos y términos previstos por las leyes, bajo principios de prontitud, justicia completa e imparcial⁵⁵.

Como resultado de esta consulta, la tesis "servidumbre legal de paso sobre terrenos ejidales para la instalación de postes y cableado de energía eléctrica. La indemnización respectiva debe calcularse conforme al valor comercial del inmueble afectado al constituirse aquélla, más su correspondiente actualización"; menciona que el artículo 1070 del Código Civil Federal señala que las servidumbres establecidas para la utilidad pública se registrarán por las leyes y reglamentos especiales y, en su defecto, por las disposiciones del Título Sexto del propio Código, que regula ese derecho real; por su parte, el artículo 23 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica prevé que la constitución de servidumbres para la instalación de postes y cableado de energía eléctrica se ajustará a las disposiciones del referido Código; y finalmente, como la Ley Agraria no establece regulación alguna para las servidumbres con ese destino, es evidente que para ellas cobra aplicación la normativa de la codificación civil federal. Por tanto, al tratarse de un gravamen real impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño, en términos del artículo 1057 del referido Código, la indemnización sólo debe comprender el valor comercial de la superficie afectada, determinado por peritos, teniendo en cuenta los precios de plaza y los frutos que, en su caso, produjere o fuere capaz de producir el inmueble en el momento en que materialmente se constituyó la servidumbre, en términos del supletorio artículo 155 del Código Federal de Procedimientos Civiles, más la correspondiente actualización a la fecha en que se condene a su pago, cuya cuantificación corresponde hacer en el incidente de liquidación de sentencia respectivo, a fin de que la indemnización refleje el valor presente⁵⁶.

⁵⁵ Cornelio Landero, Eglá, "Los mecanismos alternativos de solución de controversias como derecho humano", *Revista BARATARIA*, núm. 17, junio, 2014, Toledo, pp. 81-95.

⁵⁶ Tesis 2a. /J. 47/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, Abril de 2011, p. 591.

Por otra parte, la tesis “servidumbre legal de paso constituida en terrenos ejidales, en su modalidad de conducción de energía eléctrica. Cómputo del plazo para que prescriba la acción para reclamar la indemnización por perjuicios”. Plantea que la servidumbre es un derecho real que recae sobre el bien inmueble y obedece siempre a la situación natural de los predios. Con relación al tema, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias 2a./J. 29/2008 y 2a./J. 47/2011, determinó que la servidumbre legal de paso se constituye desde que se instalan los materiales correspondientes o se actualizan los supuestos normativos, y que la ley aplicable para reclamar la indemnización es la legislación civil federal.

En ese tenor, se concluye que el plazo para la prescripción negativa de la acción indemnizatoria tratándose de la constitución de una servidumbre legal de paso en terrenos ejidales, en su modalidad de conducción de energía eléctrica, inicia sin excepción desde que esta se actualiza, por tratarse de una acción real instituida a favor del bien inmueble, y el hecho de que los predios afectados pertenecientes al ejido estén o no asignados a un ejidatario, no hace nula la configuración de la servidumbre, ya que el ejido detenta la propiedad de los predios, y la parcelación posterior no le otorga al ejidatario la posibilidad de exigir la indemnización correspondiente, si no lo hizo dentro del plazo de 10 años que al efecto establece la ley aplicable⁵⁷.

En materia de derechos humanos, la Reforma Energética establece un cambio de paradigma en el país que se acompaña de criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad. Una de las prioridades de la actual Administración es hacer valer a cabalidad en materia energética lo establecido en los artículos 1º y 2º constitucionales que confieren a los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales el mismo rango que a aquellos consagrados en la Constitución. Para tal efecto la reforma constitucional implicó la modificación del

⁵⁷ Tesis: 2a. /J. 68/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, Julio de 2011, p. 875.

Artículo 25, a fin de incluir precisamente el criterio de sustentabilidad, comprendido en su acepción más amplia.

Por lo tanto, la política energética en México se debe implementar con un enfoque social, que incluya a los derechos humanos, mediante instrumentos clave para proteger los intereses de los propietarios y posesionarios de las tierras en las zonas a desarrollar actividades del sector energético; así como mecanismos para respetar el derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas de forma previa al desarrollo de proyectos⁵⁸.

En agosto de 2014, alrededor 40 organizaciones de la sociedad civil solicitaron a través de una carta dirigida al Ombudsman, Raúl Plascencia Villanueva, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), con fundamento en el artículo 105 constitucional, presentaron una acción de inconstitucionalidad en contra de distintos numerales y artículos de diversas leyes secundarias de la reforma energética debido a que afectan de manera negativa a los derechos humanos y poner en riesgo el desarrollo sustentable del país. Mencionan que los impactos de estas disposiciones pueden provocar daños, menoscabos y prejuicios a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales de los que México es parte. Entre los que se incluye la violación al derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales, a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, autodeterminación y desarrollo de los pueblos originarios, a la no discriminación, al derecho de propiedad, de trabajo, de libertad de expresión, información, participación y acceso a la justicia⁵⁹.

Como se ha analizado a lo largo del capítulo, los movimientos sociales son una forma de expresión de las necesidades individuales y colectivas de la sociedad; si bien, desde la antigüedad las personas se reunían en las plazas públicas para

⁵⁸ Coldwell, Joaquín, “La Reforma Energética y los derechos humanos”, Excelsior, 20 de marzo de 2015, <https://www.excelsior.com.mx/opinion/opinion-del-experto-nacional/2015/03/20/1014519>

⁵⁹ Centro Mexicano de Derecho Ambiental, “Diversas disposiciones de la reforma energética son violatorias de derechos humanos”, 27 de agosto de 2014, <https://www.cemda.org.mx/diversas-disposiciones-de-la-reforma-energetica-son-violatorias-de-derechos-humanos/>

discutir de política y derecho; hoy en día existen mayores medios de participación ciudadana y de protección de los derechos fundamentales por los cuales los ciudadanos de manera pacífica y respetando el Estado de derecho, levantan denuncias de los hechos de agravios que las autoridades o los particulares realizan.

En este caso de estudio, observamos como la actividad energética ha ocasionado diversos conflictos en diversas partes del mundo; en Latinoamérica, la actividad petrolera, de gas y minera ha afectado a un gran número de comunidades donde alberga población de escasos recursos, teniendo repercusiones económicas y patrimoniales para ellos.

En México, la situación se ha agravado en diversos periodos en las zonas norte y sur de la república; en el caso del sur, en los Estados de Chiapas, Tabasco, Veracruz y Campeche la actividad energética ha ocasionado pérdidas en los cultivos, desplazamiento de viviendas, contaminación de suelos, agua y aire. Esto, dio paso al establecimiento, a finales del siglo pasado, de acuerdos que buscaban que el Gobierno Federal respondiera ante los pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros, sobre las afectaciones económicas que sufrieron.

Aunque los órganos autónomos encargados de la procuración de justicia, se han manifestado para proteger los derechos humanos de quienes son afectados por el sector energético, lo cierto es que esto ha sido gracias a las expresiones de quienes a través de los movimientos sociales han alzado la voz.

CAPÍTULO SEGUNDO.

LA MEDIACIÓN

Estudiar el papel del proceso de mediación que plantea la Ley de Hidrocarburos exige conocer sus bases, conceptos y categorías. Por lo que en este apartado se definirá a la mediación, se revisará por medio del derecho comparado a la mediación en otros países; por último se analizará cómo está considerado el impacto ambiental en la legislación mexicana.

En la actualidad, la prevención y resolución de conflictos tiene un papel preponderante, donde la eficiencia ha sido la base para que las relaciones laborales sean sólidas y productivas. En este tenor, la resolución alterna de conflictos es un recurso que permite la negociación colectiva y el fortalecimiento de las alianzas sociales.

Los conflictos y las disputas pueden ser minimizados, sin embargo, la naturaleza de las interacciones entre los participantes en una disputa en una economía de mercado puntea hacia la inevitabilidad del conflicto. En el entorno de las organizaciones, se acepta y reconoce que los empleados y la dirección poseen distintos intereses y que indudablemente el conflicto es inevitable y deberá ser, por ende, gestionado.

El conflicto puede manifestarse como una disputa, y en este escenario, los actores que intervienen pueden colaborar para resolver sus diferencias y llegar a un acuerdo mutuo sin que los desacuerdos se conviertan en conflictos formales. Los intereses contrapuestos requieren ser debatidos y negociados; y negociar el interés en común brinda el impulso que permite llegar a un compromiso y a un acuerdo.

Los conflictos pueden prevenirse y resolverse gracias al accionar de las partes mismas, sin intervención de terceros. De igual forma se pueden prevenir y

resolver mediante servicios otorgados por instituciones respaldadas u operadas por el estado o por empresas del sector privado⁶⁰.

Los conflictos, han evolucionado al tiempo que la sociedad, por lo que en la actualidad son más complejos; producen sensaciones y estados de ánimo que generan tensión y frustración, a partir de diferencias en las conductas entre los que en él intervienen. Los mecanismos tradicionales para la solución del conflicto han rebasado la capacidad de respuesta de los tribunales y juzgados, por lo que deben utilizarse métodos alternos que generen experiencias positivas y de aprendizaje que puedan retroalimentarse con técnicas multidisciplinarias que fortalezcan su aplicación.

Es necesario que el conflicto conlleve a una comprensión intelectual y emocional de la situación. En este sentido, en la negociación, la mediación, la conciliación y el arbitraje los facilitadores pueden generar ambientes propicios para una solución voluntaria, basada en el respeto de los derechos humanos fundamentales⁶¹.

La forma en como el sistema legal tradicional implementa la justicia cuenta con fortalezas importantes, pero sus defectos y limitaciones sobresalen. Las víctimas de algún hecho de manera directa o indirecta, perciben que la justicia no corresponde a sus necesidades y que el proceso judicial en lugar transformar o sanar los conflictos sociales, los empeora.

La justicia restaurativa es un intento de responder a esas necesidades y las limitaciones que nos ofrece nuestro sistema tradicional. En algunos lugares del mundo la justicia restaurativa es la esperanza y el camino a seguir en el futuro. En este caso, la justicia restaurativa es un proceso en que la víctima, o cualquier persona o miembros de la comunidad afectados por un delito participan

⁶⁰ Organización Internacional del Trabajo, *Sistemas de resolución de conflictos laborales*, Directrices para la mejora del rendimiento, Italia, Centro Internacional de Formación, 2013, pp. 3-24.

⁶¹ Fuquen Alvarado, María Elina, "Los conflictos y las formas alternativas de resolución", *Tabula Rasa*, Bogotá, enero-diciembre de 2003, pp. 265-278.

conjuntamente de forma activa en la resolución de las cuestiones derivadas del delito, por lo general con la ayuda de un facilitador⁶².

Las herramientas antes citadas han llevado a la justicia restaurativa, la cual se diferencia de la justicia retributiva, en la cual se busca a que al delito le siga una forma de castigo a través de la pena, sin considerar las particularidades de la víctima y estigmatizando al victimario. La justicia restaurativa ofrece oportunidades para la transformación de la administración de la justicia por medio de la inclusión y la paz comunitaria. Este modelo ofrece la posibilidad al ofensor de reconocer su responsabilidad y de restaurar la situación.

El conflicto, en el ámbito del derecho, se aborda como sinónimo de diferencia, controversia, colisión o litigio; en todas estas situaciones, la base se centra en la pretensión resistida, debido a la oposición de intereses. De este modo, se puede conceptualizar al conflicto como las ficciones que pueden suscitarse en las relaciones de trabajo; abarcando la huelga general, la inconformidad de un trabajador por un pequeño e indebido descuento salarial⁶³.

Los conflictos son oposiciones, enfrentamientos o choques de intereses de los individuos, que se origina porque cada persona tiene sus propias percepciones de las cosas, de los hechos, de los actos y de la misma vida, en suma el conflicto nos sirve para incorporar cosas nuevas a nuestras vidas. Para solucionarlo, la negociación es un mecanismo para abordar conflictos sin la intervención de un tercero, aplicando técnicas apropiadas de comunicación, con el objeto de buscar puntos de acuerdos con beneficios mutuos para las partes⁶⁴.

La mediación debe ser un proceso voluntario y confidencial, para que las personas físicas o morales que tienen un conflicto entre sí, obtengan un acuerdo satisfactorio para ambas y con el fin de evitar un proceso judicial. De este modo, el

⁶² Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), *Programa de Capacitación Integral 2016 Programa de especialización para el Perfil de Facilitadores*, Gobierno de los Estados Unidos de América, 2016, pp. 1-7.

⁶³ Santos Azuela, Héctor; *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1991, p. 619.

⁶⁴ Cornelio Landero, Eglá, Cornelio Landero, Rosa, "Conflictos y comunicación como elementos de la negociación en las organizaciones", en Islas Colín, Alfredo, Cornelio Landero, Eglá, *Mediación y Derechos Humanos*, Editorial Porrúa, México, 2014, p. 3

mediador, es una persona que ayuda a comprender las posiciones de los involucrados, el cual no juzga ni decide por ellos, sino que busca una cultura de la legalidad y de paz social⁶⁵. Es un proceso de resolución de conflictos extrajudicial o diferente a los canales legales o convencionales de resolución de disputas; en este proceso la solución no es impuesta por terceras personas, como en el caso de los jueces o árbitros, sino que es establecida por las partes⁶⁶.

En México, el sistema de justicia alternativa, el cual comprende la mediación, la conciliación y el arbitraje permite exjudicializar los numerosos asuntos que se turnan a los tribunales; este sistema y su ley correspondiente responden a las reformas federales que fueron aprobadas por el H. Congreso de la Unión en el 2008. Es un imperativo constitucional que se dio con base en la reforma del artículo 18 de Constitución mexicana⁶⁷.

La aplicación de la mediación implica que en la sociedad, exista un cambio de mentalidad, donde no se consideren a los Tribunales como única vía para la solución de conflictos. Si bien, el derecho penal trata de esclarecer un hecho denunciado y el grado de responsabilidad del imputado; la mediación toma su base de la premisa que se busca el reconocimiento voluntario de la existencia del conflicto por parte de víctima e infractor, y persigue un acuerdo de reparación que permita la satisfacción a la víctima y la resocialización del autor⁶⁸.

Con lo anterior, la mediación como procedimiento no jurisdiccional para la solución de conflictos puede ser aplicado en lo civil, familiar, mercantil o penal; al cual pueden requerir de forma voluntaria las partes para resolver por medio de procedimientos de técnicas específicas aplicadas por especialistas.

2.1 ANTECEDENTES

La mediación tiene como una de sus particularidades ser una forma de negociación cooperativa, debido a que promueve una solución en la que las partes

⁶⁵Centro de mediación y conciliación del poder judicial del estado de aguascalientes, *Soluciona tus conflictos a través de la mediación*, Aguascalientes, Aguascalientes, Poder judicial del estado de Aguascalientes, pp. 2-5, 2015.

⁶⁶Rozenblum, S., *Mediación en la escuela*, Buenos Aires, Argentina, Aique, pp. 199, 1998.

⁶⁷Andrade, Y, La justicia alternativa en México: una visión a través de los derechos humanos, *Revista jurídica de la Universidad Latina de América*, pp. 1-10, 2010.

⁶⁸ De Paredes Gallardo, Carla, "La mediación penal: especial atención a los extranjeros", *Revista de Mediación*, España, vol. 8, No. 1, 2015, pp. 50-60.

implicadas ganan u obtienen un beneficio, y no sólo una de ellas. Por tal motivo se considera una vía no adversarial, porque evita la postura antagónica de ganador-perdedor, por eso es un proceso ideal para el tipo de conflicto en el que las partes enfrentadas deban o deseen continuar la relación⁶⁹. Sin embargo, este concepto ha evolucionado a lo largo de la historia con base en las necesidades de la sociedad.

A nivel internacional, el documento de “Las Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz”⁷⁰ es un marco para reforzar la profesionalidad y la credibilidad de las actividades de mediación en todo el mundo, en él se recoge la vasta experiencia de los mediadores que llevan a cabo su labor en los ámbitos internacional, nacional y local, de igual forma se basa en las opiniones de los beneficiarios de procesos de mediación que han cosechado resultados satisfactorios y de quienes han sufrido las consecuencias de intentos de mediación fracasados.

Si bien todas las controversias y conflictos son únicos y requieren enfoques diferentes, existe un conjunto de buenas prácticas en que deben basarse los enfoques de todos los mediadores.

La Carta de las Naciones Unidas señala a la mediación como un medio importante para el arreglo pacífico de controversias y conflictos, ha demostrado ser un instrumento eficaz para abordar los conflictos tanto interestatales como intraestatales. El Manual sobre el Arreglo Pacífico de Controversias entre Estados (1992) desarrolló mejor lo que se entiende por mediación de controversias entre Estados y sigue siendo un recurso de utilidad.

En el caso de los mediadores de las Naciones Unidas, estos desempeñan su trabajo dentro del marco de la Carta de las Naciones Unidas, las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y la Asamblea General y las normas y los reglamentos de la Organización. Los mediadores también desarrollan su trabajo dentro del marco que constituye el derecho internacional que rige la situación dada, fundamentalmente los convenios y convenciones regionales e internacionales, el

⁶⁹De Armas, M., La mediación en la resolución de conflictos, *Educar*, 2003, pp. 125-136.

⁷⁰Organización de las Naciones Unidas, *Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz*, Washington, D.C., E.U.A., Organización de las Naciones Unidas, pp. 1-23, 2012.

derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y las aplicables a los refugiados y el derecho penal internacional, incluido, en su caso, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Aunado a las obligaciones jurídicas vinculantes, las expectativas normativas también tienen un efecto sobre el proceso de mediación, por ejemplo, las relativas a la justicia, la verdad y la reconciliación; la inclusión de la sociedad civil; y el empoderamiento y la participación de las mujeres en el proceso. El que un proceso de mediación se ajuste al derecho y las normas internacionales contribuye a reforzar la legitimidad del proceso y a la durabilidad del proceso de paz. También contribuye a lograr el apoyo internacional para su aplicación. Más allá de lo anterior, encontrar el equilibrio entre las exigencias de las partes en conflicto y los marcos jurídicos y normativos puede ser complicado. Con frecuencia, los mediadores tienen que lidiar con el apremio de poner fin a la violencia en contextos en los que también existe una clara necesidad de hacer frente a violaciones de los derechos humanos o a otros crímenes internacionales. El derecho aplicable puede no ser el mismo para todas las partes en el conflicto, o su interpretación de ese derecho puede variar. Además, si bien a nivel internacional existe un consenso cada vez mayor sobre algunas normas, no todas ellas se aplican de la misma manera en diferentes contextos nacionales y pueden existir interpretaciones diferentes dentro de una sociedad determinada. De forma específica, en la Carta de Naciones Unidas el artículo 1º señala que todo acuerdo se debe lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional; los cuales se encuentran referidos en el artículo 33 de dicho documento que establece que las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección. Por otra parte, la Carta de la OEA establece en su artículo 3º, inciso h que las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados Americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos. En su artículo 24 se menciona que la

negociación directa, los buenos oficios, la mediación, la investigación y conciliación, el procedimiento judicial, el arbitraje son los procedimientos para resolverlos⁷¹.

A lo largo del tiempo, el ser humano ha vivido en comunidad; y es que en sus inicios las sociedades nómadas recorrían grandes distancias en busca de alimento, para luego establecerse y comenzar una vida sedentaria. Sin embargo, en todo momento, la discrepancia en decisiones ha provocado disputas y hasta guerras.

En otras ocasiones, se han establecido grupos de personas intelectuales que en diversas culturas fueron los que resolvían los conflictos, en otros casos, los ancianos efectuaban este papel. Por ello los usos y costumbres dieron cabida a la mediación⁷². A lo largo del tiempo, las decisiones y acuerdos se han realizado de acuerdo con las necesidades de los participantes⁷³.

Desde este enfoque se puede plantear que la mediación tiene sus bases en la cultura y la historia⁷⁴. La mediación en la China fue un recurso en la resolución de los desacuerdos; personajes como Confucio plantean la presencia de una armonía natural en las relaciones humanas, que debía dejarse desenvolverse⁷⁵. Cerca de allí, en Japón, la mediación tiene como base sus costumbres y leyes; en sus poblaciones se esperaba que un líder auxiliara a solucionar las disputas. En África, existía la costumbre de reunir a una asamblea vecinal para la resolución de conflictos interpersonales⁷⁶.

El sistema judicial que hoy se conoce, es la evolución de una serie de procesos establecidos para solucionar los conflictos que se suscitan en la sociedad. Por ello, la sociedad a lo largo del tiempo ha establecido diversos sistemas de solución de conflictos.

Autores como Otero, distingue tres diferentes momentos en la historia de la resolución de los conflictos, en el primer momento se encuentran las culturas las

⁷¹Solari, L., *Derecho internacional público*, Lima, Perú, Studium, pp. 5-44, 1994.

⁷²Valencia Rodríguez, Luis, "La mediación, procedimiento de solución de conflictos", *Revista Afese del Servicio Exterior Ecuatoriano*, Quito, Ecuador, núm. 52, diciembre 2009, p. 17-36.

⁷³Miranzo de Mateo, Santiago. "Quiénes somos, a dónde vamos...origen y evolución del concepto de mediación" *Revista de mediación*, Madrid, año 3, núm. 5, marzo 2010, pp. 8-15.

⁷⁴Giménez, Carlos, "La naturaleza de la mediación intercultural" *Revista de Migraciones*, Madrid, núm. 2, 1997, pp. 125-159.

⁷⁵BoquéTorremirell, María Carme, *Cultura de Mediación y Cambio Social*, Barcelona, España, Gedisa, 2009, p. 9.

⁷⁶Giménez, Carlos, "La naturaleza de la mediación...", cit. pp. 125.

cuales reconocían la intervención de un tercero el cual tenía una autoridad reconocida para resolver conflictos entre particulares; en un segundo momento se ubica el momento histórico en el cual existían foros a los cuales se les podía acudir pidiendo justicia y por último, cuando se institucionalizó el poder judicial. En la época en la que existían diversos foros para exigir justicia, estos funcionaban conforme al tipo de conflictos a los que daban respuesta. En cuanto al primer momento, se puede recordar aquellas civilizaciones donde en la “ágora” grupos de personas se reunían para discutir y resolver diversos conflictos⁷⁷.

El desarrollo de la resolución de conflictos ha generado la aparición de la conciliación, el arbitraje y la mediación, hoy en día la saturación de los centros judiciales ha permitido que más usuarios opten por estos medios, además los usuarios buscan decisiones más acordes a sus necesidades.

En la edad moderna, la mediación tuvo sus inicios en el derecho internacional por la relevancia del establecimiento de relaciones y el respeto de los pactos basados en la autoridad, además estos acuerdos se caracterizan por realizarse por medio de documentos.

Es a mediados del siglo XX, en que aparece la mediación tal y como la conocemos. Un antecedente importante a referir es la mediación estipulada en la Convención de la Haya de 18 de octubre de 1907 sobre solución de controversias internacionales. Esta normativa dio paso al reconocimiento del arbitraje y de la mediación jurídica como medios no jurisdiccionales de resolución de conflictos, planteando a la mediación jurídica como institución distinta tanto de la jurisdicción como de otros medios alternativos de solución de conflictos, tales como el arbitraje y la conciliación. Más tarde, se creó el Tribunal Internacional de Justicia de la Haya en 1921 por la Sociedad de Naciones. El *Federal Mediation and Conciliation Service*, que entró en funciones en 1947 en Estados Unidos, puede ser considerado el primer servicio que asume la mediación a nivel mundial⁷⁸.

⁷⁷ Otero Parga, Milagros, *Las raíces históricas y culturales de la mediación, Mediación y solución de conflictos*, Tecnos, 2007, p. 174.

⁷⁸ Miranzo de Mateo, Santiago, “quiénes somos, a dónde vamos... origen y evolución del concepto mediación”, *Revista de Mediación*. Año 3. Nº 5. Marzo 2010, pp. 9-11.

En inglés, los métodos alternativos de resolución de conflictos son conocidos como ADR por las siglas de *Alternative Dispute Resolution*, estos se originaron debido a un movimiento anglosajón iniciado en la década de los treinta del siglo XX llamado movimiento de libre acceso a la justicia, con la finalidad de buscar los cauces alternativos al Poder Judicial; se inicia básicamente en la Universidad de Harvard; así surgieron estos métodos que buscaban resolver disputas al margen de los tribunales, o mediante medios no judiciales.

En el antiguo continente, Europa, el libro verde de la Comisión sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil de 19 de abril de 2002, establece la noción de modalidad alternativa de solución de conflictos como procedimientos de carácter extrajudicial de resolución de conflictos aplicados por un tercero imparcial. Este excluye al arbitraje, ya que se acerca más al procedimiento judicial que a las modalidades alternativas debido a que el objetivo del arbitraje es sustituir a la decisión de la justicia⁷⁹.

En algunos países, se ha puesto en marcha a la mediación como un medio para la solución de conflictos; en Perú, su marco jurídico contempla los jueces de paz; que con base en las reformas a la normatividad peruana de noviembre de 1997, se ha otorgado al acuerdo alcanzado por las partes dentro de una mediación o conciliación, el carácter de cosa juzgada, teniendo título de ejecución respectivamente, ello ha propiciado que los Centros de Mediación y Conciliación absorban un número considerable de conflictos, que antes eran materia de Tribunales⁸⁰.

Desde hace más de 40 años, la práctica de la mediación ha tenido relevancia como una manera institucionalizada y sistematizada para la resolución de los conflictos. En este orden de ideas, quienes defienden y promueven el uso de la mediación en América Latina centran la atención en el estudio del débil sistema judicial que existe y el aumento de la conflictividad social⁸¹.

⁷⁹ González Cano, María Isabel, Los métodos alternativos de resolución de conflictos, Mediación y solución de conflictos, Tecnos, 2007, pp. 131-133.

⁸⁰ Márquez Algara, María Guadalupe; De Villa Cortes, José Carlos, *Medios alternos de solución de...* cit. p. 1590.

⁸¹ Cornelio Landero, Eglá, *Mediación: mecanismo para la solución de conflictos laborales en México. Horizontalidad de la Justicia*, Editorial Porrúa, 2017, p. 7.

Por ello, en el país de Colombia existen herramientas de uso comunitario para la resolución de conflictos; en la actualidad en su sistema se aplica la conciliación, el acuerdo que se obtiene produce efectos de cosa juzgada⁸².

En el país cubano, por medio del Código de Familia, la mediación es un instrumento de prevención para lograr un acercamiento familiar así como se aplica la mediación comunitaria aunque no exista una legislación que la contemple⁸³.

En Argentina existe la mediación pública y privada. La mediación pública la cual es normada por la Ley 26.589 es utilizada por un mediador matriculado en el Registro Nacional de Mediación, que es sorteado por la Cámara correspondiente. En lo que se refiere a la mediación privada, la cual se expresa en Ley 26.589, el mediador es elegido por las partes a propuesta de quien inicia la acción; de igual forma debe estar matriculado en el Registro Nacional de Mediación⁸⁴. En Uruguay, en la ley presupuestal N° 17.296 art. 452 del año 2000, los Centros de Mediación se institucionalizaron⁸⁵

En cuanto a la mediación en la República Mexicana, es importante mencionar para la presente investigación, un conjunto de conflictos denominados “focos rojos” que fueron resueltos por medio de este método alternativo de resolución de conflictos. Estos conflictos tuvieron lugar en promedio por 40 años y causaron estragos en las zonas donde se desarrollaron, en el Estado de Chiapas se mantuvieron por un tiempo los siguientes conflictos agrarios:

1. Venustiano Carranza contra pequeños propietarios.
2. Nicolás Ruiz contra pequeños propietarios.
3. San Pedro Chenalhó contra San Pablo Chalchihuitán y;
4. Comunidad Zona Lacandona y Reserva de la Biosfera de Montes Azules, el cual representa un universo de 183 conflictos individuales.

En el estado de Jalisco:

⁸² Mazo Álvarez, Héctor Mauricio, “La mediación como herramienta de la justicia restaurativa”, *Opinión Jurídica*, vol. 12, núm. 23, 2013, pp. 99-114.

⁸³ Saadia, Toval, “Multilateral Negotiation: an Analytic Approach” en Breslin, J.M. y Rubin, J.Z., *Negotiation Theory and Practice*, Harvard University Cambridge, 1991, p. 103.

⁸⁴ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, “Mediación y métodos participativos de resolución de conflictos”, 2011, <http://www.jus.gob.ar/mediacion>.

⁸⁵ Poder Judicial de la República Oriental de Uruguay, “Centros de mediación”, 2009, <http://www.poderjudicial.gub.uy/centros-mediacion-actualizado.html>

5. San Sebastián Teponahuatlán contra Puente de Camotlán, este Último ubicado en el estado de Nayarit y

6. San Andrés Cohamiata contra El Refugio, del estado de Zacatecas. En el estado de Michoacán:

7. La Meseta Purépecha, en el cual se identificaron 60 conflictos individuales.

En el estado de Oaxaca:

8. Santo Domingo Tejomulco vs Santiago Xochiltepec, el cual es tristemente recordado por la matanza de "Agua Fría", en la que 28 personas perdieron la vida en el año 2002.

9. El noveno Foco Rojo consta de 5 conflictos que incluyen a San Francisco del Mar contra San Francisco Ixhuatán; Santo Domingo Tejomulco contra San Lorenzo Texmelucan; San Sebastián Nopalera contra San Pedro Yosotato; San Sebastián Nopalera contra Santa Lucia Monteverde y San Juan Lachao contra Santa María Temaxcaltepec.

10. El décimo Foco Rojo es el de San Juan La lana contra pequeños propietarios del estado de Veracruz y el conflicto de Santa Clara los Ajos y sus anexos.

11. En Oaxaca se incluyó el conflicto de la Colonia Agrícola y Ganadera Cuauhtémoc contra la Comunidad Indígena de Santa María Chimalapa.

12. En Sonora se localizó el conflicto de la Tribu Yaqui; en San Luis Potosí el del Distrito de Riego Pujal-Coy Segunda Fase; en Guerrero el de Acatepec contra Zapotitlán Tablas y en Durango y Zacatecas, el conflicto entre Santa María Ocotán y Xoconoxtle y Bernalejo de la Sierra, respectivamente. Las dimensiones en que se suscitaron estos conflictos eran complejas y los tribunales no habían podido dar fin con ellos, además, existían factores religiosos, políticos, económicos, raciales y sociales que dificultaban la situación. Por tal motivo se emprendieron Grupos Especializados de Atención o GAE's, como son conocidos en el sector agrario, que fueron integrados atendiendo a criterios de interdisciplinariedad

que se dedicaron a formular un diagnóstico de campo de cada conflicto para poder establecer las mejores estrategias de negociación⁸⁶.

En nuestro país, en el Estado de Quintana Roo, en el año de 1997, el primero en diseñar un proyecto denominado Justicia Alternativa, que buscó materializar la igualdad jurídica en su Constitución, estableciendo para ello medios alternos a los preestablecidos y vigentes en su sistema. Se realizaron modificaciones a su Constitución local, a fin de establecer en ella el derecho de todo habitante del Estado a resolver sus controversias mediante la conciliación o mediación antes, durante su tramitación y durante la ejecución⁸⁷.

A nivel institucional, diversos estados de la república han realizado programas o acciones para incluir a la mediación en su sistema jurídico. Parte de ello fue que en Querétaro, en el centro del país, se efectuó en 1999 el Programa Nacional de Formación de Mediadores, como rasgo característico, los medios alternativos de solución pueden ser operados por centros de mediación públicos, privados o sociales⁸⁸. Dos años más tarde, en Baja California Sur, se abrió el Centro de Mediación en el año 2001; el cual integraba de una dirección dependiente de la Presidencia del tribunal de Justicia del Estado, haciendo lo necesario para que la justicia sea pronta y expedita⁸⁹.

Oaxaca, implementó en julio de 2002 un Centro de Mediación. En la Ciudad de México, el proyecto que dio origen al Centro de Mediación Familiar del Distrito Federal, comenzó a generar resultados con la celebración del Congreso Nacional de Mediación en septiembre de 2002. En el estado industrial de Jalisco, el Centro de Solución de Conflictos inició actividades de promoción, difusión y capacitación en mecanismos alternos de solución de conflictos en el año de 1997⁹⁰.

⁸⁶ Ayala Rostro, Carlos Alberto, "La mediación como alternativa de solución de conflictos: el caso focos rojos", *Revista Estudios Agrarios*, Número 32, México, 2006, pp. 119-130.

⁸⁷ Márquez Algara, María Guadalupe; De Villa Cortes, José Carlos, *Medios alternos de solución de conflictos*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, pp. 1589-1591.

⁸⁸ Fonseca, Emma, "Hacia una justicia restaurativa en México", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm.18, 2004, p. 204.

⁸⁹ Pacheco Pulido, Guillermo, *Mediación, cultura de la paz, medio alternativo de administración de justicia*. México, D.F., Porrúa, 2012, p. 70.

⁹⁰ Ledesma Narváez, Marianella, *El Procedimiento Conciliatorio, un Enfoque Teórico- Normativo*, México, D.F., Gaceta Jurídica, 2000, p. 47.

Por su parte, el Centro de Conciliación Judicial de Tabasco, por acuerdo del Consejo de la Judicatura, inició operaciones en mayo de 2003. En Nuevo León el Centro de Mediación del Estado, comenzó con sus trabajos en 2005. Más del cincuenta por ciento de los estados en el país cuentan con un Centro de Mediación⁹¹.

De manera general, como se ve, es de época reciente, que la tutela judicial dejó de ser el único medio para la solución de conflictos, ya que el sistema de derecho ha transitado a los mecanismos alternos de solución de conflictos, que salvaguardan el derecho humano y la aplicación de las normas jurídicas⁹².

2.2 GENERALIDADES.

La justicia alternativa mexicana, busca que por medio de sus instrumentos se puedan dan resultados en la medida en que se apliquen modelos de mediación para resolver los conflictos y evitar que un extenso número de los casos lleguen a juicio. Por tal motivo, la mediación debe ser puesta en marcha de manera estratégica en los conflictos familiares, civiles y penales, para ofrecer una justicia pronta y expedita.

La mediación representa un camino para la construcción de la paz y la concordia, por ello con la aplicación de los modelos de mediación, se logra encontrar en los participantes aspectos positivos en pro de una solución de fondo

Es necesario aplicarla en la mayoría de los ámbitos, capacitando personas que puedan fungir como mediadores, y en donde intervengan profesionales no sólo del derecho, sino también psicólogos, trabajadores sociales, ambientalistas entre otras personas que ayuden en la búsqueda de soluciones que en ocasiones no pueden encontrar los involucrados en un conflicto, debido a la complejidad del problema⁹³.

La mediación es uno de los métodos de justicia alternativa, para la solución de controversias. La falta de respuestas efectivas de la justicia universal o la justicia

⁹¹ Brito Ronquillo, Carolina, *El papel del abogado en la mediación en México*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2007, p. 83.

⁹² Cornelio Landero, Eglá, *op. cit.* p. 263.

⁹³ Universidad Autónoma de Aguascalientes, "La Mediación fundamental para el nuevo sistema de justicia en México", <http://www.uaa.mx/rectoria/dcrp/?p=10503>, 2011.

de los jueces y de los tribunales, que poco a poco ha ido disminuyendo su ineffectividad, ha generado el fortalecimiento de este mecanismo⁹⁴.

Este método es llevado a cabo a través de la actividad de un tercero neutral que asiste a las partes para alcanzar una solución voluntaria y negociada al conflicto que enfrentan, propiciando un clima de confianza que permita discutir pacíficamente las diferencias y encontrar espacios de acuerdo.

Es un proceso que se utiliza en la vida diaria de las personas, por lo que no constituye una acción traumática para el individuo. Las ventajas de la mediación como medio alternativo de solución de conflictos son indudables, puede mencionarse en que generalmente no tiene costo para las partes, es justa y neutral, ahorra tiempo y evita el lento proceso legal⁹⁵.

La historia del hombre ha estado relacionada con el conflicto. En la época precolombina cuando se suscitaba un conflicto, se hacía la imposición del más fuerte. De esta forma, la solución solo estribaba entre los afectados, el que pudiera hacer uso de la mayor fuerza imponía su elección. Más tarde, cuando el ser humano comenzó a agruparse en pequeñas comunidades, la socialización fue dejando paso a la negociación y a la concertación de soluciones. De esta manera, se efectuaban pactos sobre los territorios, los bienes y el tributo que se costeaba. No obstante, ya las magnas civilizaciones como la griega y la romana, mencionan en sus escritos que en algunos casos, acudían a un tercero, invitado o sin invitación, que ayudaba a la solución de la controversia. Ya sea un allegado, o simplemente de alguien con capacidad para mantener la convivencia pacífica del grupo. En cualquiera de las situaciones, la solución estaba a cargo de los combatientes, quienes tenían la última palabra en el evento. Cuando estas comunidades pasaron a ser regiones o Estados-Nación, el número de individuos que las habitaban multiplicaron las necesidades, al tiempo que disminuyó o limitó la disponibilidad de los bienes aptos para satisfacerlas. De esta forma, la escasez de recursos modificó la complejidad de los conflictos. En este sentido, la utilización de la fuerza ya no sólo llevaba a las personas a pelear, sino a grupos o comunidades que dividían sus esfuerzos para

⁹⁴ Cornelio Landero, Egla, *op. cit.* p. 259.

⁹⁵ Ayala, Carlos, "La mediación como alternativa de solución de conflictos: el caso "focos rojos", *Estudios Agrarios*, núm. 32, 2010, pp. 119-130.

apoyar a alguna de las partes. Lo anterior, dio como origen, que se necesitará de una imagen respetable, como un patriarca o jefe de tribu para que valiese de autoridad para cooperar en la solución de problemas. Esta referencia histórica, da paso a que los Métodos Alternos de Resolución de Conflictos, se consideren instrumentos por medio de los cuales las personas individuales o jurídicas pueden resolver sus controversias con mayor rapidez, de manera pacífica y privada. Así, se da por entendido que son herramientas extrajudiciales, que tienen como fin la resolución decisiva de controversias de jerarquía legal, mediante recursos de observancia voluntaria por las partes, o por medio de una institucional jurisdiccional, de ser necesario.

Los Medios Alternos de Solución de Conflictos son instrumentos de los cuales se puede valer para disolver controversias, se caracterizan entre otras cosas por ser confidenciales, acoplados a la firmeza, igualdad y la ley. Estos son:

- La Negociación, que es un ejercicio de comunicación, con metodología, desarrollado por los involucrados para obtener de la otra su consentimiento para el arreglo de un conflicto.
- La Mediación, que es un método por cual uno o más mediadores interceden únicamente para facilitar la comunicación entre los participantes de un conflicto, con el objetivo que éstos convengan una solución al mismo. Los mediadores deben abstenerse de proponer soluciones o recomendaciones
- La Conciliación, método a través del cual uno o varios conciliadores hacen fácil la comunicación entre los involucrados de un conflicto, formulando propuestas o recomendaciones que ayuden a lograr un acuerdo o convenio que ponga fin al conflicto.
- El Arbitraje, por el cual las partes acuerdan someter la solución de una controversia a la decisión de uno o varios árbitros.

Diariamente, en la sociedad en cualquier parte del mundo surgen conflictos, tanto en el orden familiar, civil, mercantil o penal; la gran mayoría de estos llega a los juzgados, llenando los escritorios de los servidores públicos judiciales. ¿Existe otra forma de resolver estos casos? El diálogo y la disposición son las bases para que puedan resolverse por medios alternos al juicio. De esta forma, aparece la

mediación, la conciliación y el arbitraje como métodos alternos para la solución de conflictos. La mediación es un proceso estructural, en el que dos o más personas buscan de manera voluntaria alcanzar entre ellas un acuerdo, que signifique la resolución de un litigio, con el apoyo de una persona que escuchará a los involucrados. Se caracteriza por ser un proceso neutral e imparcial en donde son las partes las que deciden la solución de las controversias⁹⁶.

La justicia alternativa, mediante mecanismos no judiciales se un agente de cambio y de paz social, por lo que en México se han modificado las leyes federales y estatales en la materia⁹⁷.

La justicia alternativa nace del cuestionamiento profundo de la perspectiva de la justicia retributiva, centrada en resolver la ruptura de la norma producida por el victimario en la comisión del delito. En este escenario, los intereses y las necesidades de la víctima y de la comunidad quedaban relegados. Se fundamenta en reparar el daño producido por el delito, a partir de la participación activa de los afectados en la resolución del conflicto y de restaurar los vínculos rotos como consecuencia de la transgresión cometida por el adolescente. De acuerdo con Nils Christie, el modelo penal tradicional es inhumano, debido a que entiende la ofensa criminal como un acto del ofensor contra el Estado. Por otra parte, Christie defiende las implicaciones morales y sociales del delito, incluyendo a la víctima y la comunidad en procesos restaurativos, que toman como modelo los procesos informales alejados de los profesionales de la justicia. Robert Mackay y Howard Zehr se centran en el estudio de la víctima y el victimario, y darles la oportunidad de diálogo y reparación del daño sufrido⁹⁸.

Tony Marshall, señala que la justicia alternativa es un proceso a través del cual las partes que se han visto involucradas y/o que poseen un interés en un delito

⁹⁶Blanco Carrasco, Marta, "Teoría General de Mediación", Madrid, Curso de Verano Universidad Complutense de Madrid, 2009, <http://eprints.ucm.es/>

⁹⁷ Cornelio Landero, Eglá, *op. cit.* p. 261.

⁹⁸ Departamento de Justicia de Cataluña, El mapeo del conflicto, Teoría y metodología Aplicación práctica en justicia juvenil, Departamento de Justicia, 2014, p. 15.

en particular, resuelven de manera colectiva la manera de lidiar con las consecuencias inmediatas de éste y sus repercusiones para el futuro⁹⁹.

Britto Ruiz menciona que en la mayoría de las sociedades modernas el modelo de justicia que se aplica es el denominado justicia retributiva, en otras palabras, la justicia que establece una relación entre el infractor y la sociedad a través de los organismos del Estado que imponen una sanción, en ese sentido el infractor no llega a sentir los verdaderos alcances de su acción y de qué manera ha dañado a la sociedad o a la víctima¹⁰⁰.

La mediación se utiliza en los conflictos escolares entre autoridades, docentes o padres de familia, o en asuntos que derivan de una incorrecta prestación de servicio en las diferentes instituciones gubernamentales, como ayuntamientos, hospitales, entre otros. Sin embargo, no pueden mediar en violaciones graves a la integridad física o mental: mutilación, infamia, azotes, tormento de cualquier especie, multa excesiva o embargo de bienes de los individuos.

De igual forma, no puede usarse la mediación en el delito de agresión generalizada contra la población civil, por medio de ataques a la vida; asesinato; deportación; encarcelación; tortura; violación; prostitución; persecución por motivos políticos, religiosos, ideológicos, raciales, étnicos u otros; de igual forma en casos de desaparición forzada; secuestro o cualquier acto inhumano que cause graves sufrimientos o violente la salud mental o física de los seres humanos¹⁰¹.

Como se puede observar a nuestro alrededor, el conflicto es inherente a la vida humana, donde en ocasiones tienen un carácter jurídico, las cuales se pueden seguir en instituciones judiciales. En otras, se pueden solucionar por otros medios

⁹⁹ Díaz Gude, Alejandra, La Experiencia de la Mediación Penal en Chile, Polít. crim., vol.5, n.9 2010, pp.1-67. http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992010000100001&lng=es&nrm=iso. ISSN 0718-3399. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992010000100001>.

¹⁰⁰ Mazo Álvarez, Héctor Mauricio, La mediación como herramienta de la justicia restaurativa, Opinión Jurídica, Medellín, Vol. 12, N° 23, 2013, pp. 99-114.

¹⁰¹ Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, "Mediación en la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México", 2017, <http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/difus/mediacion13.pdf>

para poder llegar a un acuerdo. Mediar, en sentido coloquial, es algo cotidiano y natural. La mediación no profesional involucra una actitud conciliadora, pacífica y sin confrontación. La actuación profesional es conciliadora, con características específicas y una formación especializada¹⁰².

La mediación es un instrumento que tiene como objetivo evitar que se desarrollen un conjunto de consecuencias negativas. Este medio alternativo de solución de conflictos se basa en el hecho de que cada una de las partes considera que la otra puede tomar medidas de fuerza como la huelga y el convencimiento de las partes de que es mejor optar por otra medida, por medio del reconocimiento de que es preferible estar en condiciones de llegar a un acuerdo por medio de un tercero¹⁰³.

La mediación se basa en una serie de principios, los cuales son:

- Es un acto cooperativo.
- Busca mejorar las relaciones por medio de la solución del conflicto.
- Se busca que el acuerdo sea equitativo para las partes.
- Exige valores como la honestidad y la responsabilidad.
- Es un proceso voluntario, donde las partes estén motivadas.
- Pretende homogeneizar el poder
- Es un proceso que exige confidencialidad.
- Es creativo, ya que requiere de ideas y nuevos enfoques del problema¹⁰⁴.

En las últimas décadas se ha desarrollado la utilización de la mediación, lo cual ha tenido como resultado la existencia de múltiples enfoques y conceptualizaciones. Su naturaleza, especialmente en lo que se refiere a la capacidad de intervención activa por parte del mediador, así como en los objetivos que se pretenden lograr cambian en diversas aplicaciones de la mediación en la resolución de conflictos.

¹⁰²Bernal Samper, Trinidad, "Conflicto y mediación", en Heredia Cervantes, Iván, (coord.), Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, España, 2007, pp. 111-122.

¹⁰³ Organización Internacional del Trabajo, "Manual de Mediación", Lima, Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, 1998, <http://cemical.diba.cat>

¹⁰⁴ Moreno Rodríguez, María del Carmen, "La mediación en la resolución de conflictos", Toledo, IES El Greco Toledo, 2000, <http://www.bvsde.paho.org>

La mediación es un procedimiento integrado por una serie de estrategias y técnicas, por las cuales las partes involucradas, con la participación y ayuda de un mediador imparcial e independiente, identifican, formulan y analizan las cuestiones en disputa, con el objetivo de desarrollar y proponer ellas mismas opciones o alternativas que les permitan llegar a un acuerdo que solucione el conflicto o mejore las relaciones entre las partes.

La mediación como técnica para resolver conflictos en muy diversos ámbitos puede ser sumamente eficaz, cuenta con beneficios y ventajas. En este proceso, el mediador ha de poseer una formación adecuada, contar con experiencia y conocimiento del ámbito específico sobre el que va a intervenir y poseer un repertorio de características y habilidades específicas que garanticen su idoneidad¹⁰⁵.

En todo momento, es necesario entender que la mediación es un método alternativo de resolución de conflictos, ya que permite generar un acuerdo sin llegar al juicio; por lo tanto, la mediación puede ser entendida como un método, es decir, un procedimiento que busca lograr un objetivo.

En la mayoría de los casos, los pasos para llevar a efecto la mediación no están planteados, por lo que es el mismo mediador quien los establece y son las partes involucradas las que deben acatarse. Por eso se puede analizar cómo diversas instituciones cuentan con diferentes métodos para realizar la mediación¹⁰⁶.

La palabra “alternativo”, refiere a que entonces no es la forma “tradicional u ortodoxa de solucionar un conflicto”, además de la mediación, existen otros mecanismos alternos, como el arbitraje y la conciliación.

Lo alternativo, sugiere que aunque el juicio es el camino directo y principal para la solución, sin embargo, entendiendo que la mediación ahorra tiempo, trámites y costos del juicio, el método principal para resolver un conflicto debiera ser la

¹⁰⁵ Alcover, Carlos, *La mediación como estrategia para la resolución de conflictos: una perspectiva psicosocial*, en *Métodos alternativos de solución de conflictos: perspectiva multidisciplinar*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2006, pp. 113-129.

¹⁰⁶ Islas Colín, Alfredo, *Mediación y Derechos Humanos*, México, Porrúa & UJAT, 2014, pp. 10-40.

negociación, la mediación, la conciliación y el arbitraje; haciendo del juicio una última instancia¹⁰⁷.

En este sentido ¿La mediación debe ser una alternativa o el primer escenario para resolver los conflictos?

Es necesario que las partes tengan el protagonismo de poder actuar, y no dejar este papel al juez, por ello la mediación y la negociación debe ser la primera instancia, ya que permite la creatividad y la voluntariedad. Pese a este enunciado, no debemos entender a la mediación como una justicia ligera, que es la respuesta de la crisis de los sistemas judiciales del mundo, que es una versión barata de la justicia; y es que en ocasiones la mediación tiene un mal estigma por parte de los abogados litigantes.

Es momento entonces de aceptar que por un lado, existe una mediación extrajudicial la cual es ajena al método judicial que es eficaz para resolver procesos que difícilmente podrían ejecutarse por un juicio, donde las partes tienen metas que son incompatibles o imposibles.

En otra arista, la mediación intrajudicial, que puede ser efectuada antes de cualquier juicio, ya se ha vuelto obligatoria en algunos países. Por último, la mediación, busca restablecer las relaciones entre las partes posterior al juicio. Entonces, la mediación no es una alternativa, es el medio idóneo para ejercer la justicia.

La mediación representa una forma de solucionar los conflictos que se desarrollan en la sociedad, la cual se sustenta en que no debe ganar una parte a expensas de la otra. En ella la interacción se centra en la comprensión entre las partes con el fin de hallar una salida que satisfaga a los involucrados. Siempre se debe tener en cuenta que el acontecimiento que da origen a una mediación es el conflicto, que con la intervención de un tercero se pretende mediar, es un proceso netamente voluntario, el cual sienta las bases de la determinación, un elemento imprescindible para que la gestión del conflicto se realice, responsabilizándose cada parte de sus acciones.

¹⁰⁷Viana Corta, María Isabel, "La mediación: orígenes, ámbitos de aplicación y concepto", Valencia, Universidad de Valencia, 2011, <http://roderic.uv.es/>

La voluntariedad contrae una decisión, la de entablar o no una mediación, en la cual la actitud tiene un papel preponderante, además que las partes deben estar informadas sobre las causas y consecuencias del conflicto. El acceso a los servicios de una mediación no asegura que las partes resolverán el conflicto por esta vía. Una metodología y la relación del mediador con las partes tendrán un impacto en los resultados que genere, todo basado en la credibilidad y la aceptación¹⁰⁸.

De igual forma se puede decir que la mediación es la técnica por la cual son las partes involucradas en el conflicto quienes tienden a llegar a un acuerdo o pacto con la ayuda de un tercero imparcial, el cual no está facultado para la toma de decisión. En este contexto, el mediador no representa ni asesora a ninguna de las partes, buscando que lleguen a un acuerdo que tenga el alcance de regular sus relaciones futuras¹⁰⁹.

El método en análisis ha existido a lo largo de toda la historia, solamente se practicaba sin ninguna regulación, pues se entendía como un practica no regulada, ya que todos los días se practicaba para resolver conflictos. Es un mecanismo que se usa a partir de las reformas en el sistema judicial para acceder a la justicia; por ello, el acceso a estos mecanismos es un derecho humano para la resolución formal de disputas, controversias o conflictos¹¹⁰.

La justicia alternativa a través de la mediación es una forma de participación social en la justicia, ya que permite que las partes provean las alternativas de solución¹¹¹.

Este método alterno es una oportunidad para las partes en disputa para que puedan solucionar un conflicto, para intentar resolver los problemas que provocan la falta de acuerdo. En la mediación, se habla de la conveniencia del asesoramiento y los servicios de los profesionales incluso durante el proceso de negociación intentado optimizarlo y de esta manera poder evitar el conflicto.

¹⁰⁸Bernal Samper, Trinidad, *El psicólogo y la mediación. En tratado de Psicología Forense*, México, Urra, J. y Comp. Editorial Siglo XXI, 2002, pp. 30-32.

¹⁰⁹Gottheil, Julio, Schiffrin, Adriona, *Mediación: una transformación en la cultura*, España, Paidós, 1996, pp. 37-52.

¹¹⁰ Cornelio Landero, Eglá, *op. cit.* p. 4.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 265.

La cultura tiene un papel importante en la mediación, ya que pretende implementar un estilo marcado por la tradición negociadora de nuestro contexto socio-económico. Como en todos los cambios de cultura, impulsados sobre todo por los dirigentes organizacionales, se requiere un tiempo para que todas las estructuras que se encuentran implicadas en el proceso asimilen y acepten los nuevos valores que implica la perspectiva de la incorporación de la mediación en las disputas laborales.

En la mediación se busca que los auténticos protagonistas de los conflictos y de su resolución, asimilen el nuevo proceso, pasando indudablemente un tiempo de transición, marcado por la desorientación hacia los nuevos métodos y una continua tentativa de abandono del proceso en el que probablemente no se encontrarán cómodos al principio.

Por ello, será uno de los principales cometidos de los mediadores, educar, socializar y ayudar a las partes en el proceso de mediación, para que estas lo incorporen a sus esquemas de actividades negociadoras, pudiendo sacar el máximo partido de la mediación. Trae consigo un cambio de cultura que incluye la voluntariedad de las partes de incorporarse a una nueva dinámica negociadora, después de no haber llegado a un acuerdo por los sistemas tradicionales, en los que ellos una vez más serán los protagonistas, esta vez con la concurrencia de una tercera parte neutral.

Por otro lado, el abandono, en principio, de las soluciones impuestas por terceros vía judicial, y con ello de la creencia de que las partes no son capaces de resolver los conflictos que su relación organizacional provoca y en los que se encuentran totalmente inmersos, aunque las soluciones pudieran venir desde fuera.

El cambio de cultura en cuanto a los métodos alternos, no sólo tardará en ser asimilado por las partes en litigio, a las que fundamentalmente va dirigido, sino que también será difícil de asimilar por otros actores o sectores intervinientes implicados clásicamente en la resolución de conflictos, entre los que podemos destacar a los ámbitos de la administración pública para las relaciones laborales, los entes judiciales a los que competen los conflictos laborales, los representantes de

sindicatos y organizaciones patronales y los propios mediadores que intervendrán en los procesos.

Las causas de estos obstáculos para la asimilación se pueden deber a la falta de formación, práctica y experiencia para la aplicabilidad eficaz del proceso de mediación; la recurrencia natural a los esquemas de la propia cultura negociadora, ya asimilada y dominada durante el paso del tiempo, en los que estas entidades pueden haber desarrollado un terreno de comodidad o de satisfacción de intereses a un cierto nivel de eficiencia. Al necesario abandono de determinados sectores de poder, en favor de las partes en litigio, para que éstas puedan resolver por sí mismas los problemas sin que las soluciones vengan impuestas desde entidades de rango superior¹¹².

La mediación es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos. Algunos la consideran como la técnica más novedosa y que promete mayores éxitos en el campo de la resolución de conflictos, porque deja en manos de las partes, asistidas por un tercero imparcial, la solución de su propia situación de conflictos. Según la interpretación más optimista, la mediación es una herramienta para la transformación de las relaciones sociales¹¹³.

Como uno de los métodos alternativos de resolución de conflictos se encuentra la Mediación, la cual es una técnica primordial de gestión de los conflictos, siendo considerada como la intervención en las relaciones personales e inter-grupales, principalmente a través del lenguaje, para ayudar a resolver un conflicto, el cual trata de preservar las relaciones interpersonales mediante el logro de la comprensión mutua de las partes, que siempre ganan algo.

Es importante plantear que la diversidad de ámbitos de aplicación que abarca la mediación determina la existencia de múltiples enfoques y definiciones, de forma que puede decirse que con el término mediación no se alude a un concepto. Es la fórmula alternativa a la jurisdicción a través de la cual las partes en conflicto llegan

¹¹²Munduate Jaca, Lourdes, Barón Duque, Miguel, *La mediación como estrategia de resolución de conflictos*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Universidad de Sevilla, España, 2001, pp. 1-3.

¹¹³Cornelio Landero, Eglá, *Mediación en conflictos colectivos del trabajo, una visión de justicia*, México, 2015, p. 95.

por sí mismas a una solución con la ayuda de un mediador que con su formación ofrece a las partes nuevas vías de diálogo y entendimiento.

Es un procedimiento de resolución de conflictos que consiste en la intervención de una tercera parte, ajena e imparcial al conflicto, aceptada por los disputantes y sin poder de decisión sobre los mismos, con el fin de facilitar que éstos lleguen por sí mismos a un acuerdo, por medio del diálogo y la negociación. De igual forma, la mediación puede decirse que es la intervención en un conflicto de una tercera parte neutral que ayuda a las partes opuestas a manejar o resolver su disputa. La tercera parte imparcial es el mediador, quien utiliza técnicas para ayudar a los contendientes a llegar a un acuerdo consensuado con el fin de resolver su conflicto. Este acuerdo es con frecuencia un contrato mutuamente negociado, de obligatoriedad jurídica entre los contendientes. Es una alternativa a la violencia, la autoayuda o el litigio, que difiere de los procesos de counseling, negociación y arbitraje. Es el proceso mediante el cual los participantes, con la asistencia de una persona o personas neutrales, aíslan sistemáticamente los problemas en disputa con el objeto de encontrar opciones, considerar alternativas y llegar a un acuerdo mutuo que se ajuste a sus necesidades. Asimismo, se menciona que la mediación es un procedimiento compuesto por una serie de estrategias y técnicas, mediante el cual las partes implicadas, con la participación y ayuda de un mediador imparcial e independiente, identifican, formulan y analizan las cuestiones en disputa, con el objetivo de desarrollar y proponer ellas mismas opciones o alternativas que les permitan llegar a un acuerdo que solucione el conflicto o mejore las relaciones entre las partes. Existen dos tipos de mediación: la formal y la informal. Los procesos informales son más globales, pues se trata de una forma de enfrentarse a los conflictos de manera más dialogante y positiva, la cual cada persona puede poner en práctica en su día a día, de forma espontánea e intuitiva y ante cualquier situación conflictiva. En tanto el proceso de mediación formal es más reglado y requiere de ciertas condiciones y fases, además de la capacitación del tercero interviniente (mediador) en las herramientas y técnicas adecuadas. La mediación formal es un procedimiento específico encuadrado entre los cauces alternativos de resolución de disputas cuya gestión se le confían y mediación en sentido genérico, como técnica

puntual aplicada intuitivamente o de manera inespecífica en una fase determinada de un asunto sometido a su consideración. La mediación formal tiene unas metas realistas: la resolución de las desavenencias y/o el manejo del conflicto mediante una serie de etapas definidas y técnicas singulares que se utilizan para lograr sus objetivos; y si bien éstas se han de desarrollar y aplicar de modo flexible, adecuando tanto las fases como las técnicas a las características del conflicto, de las partes y del contexto en el que se produce; así, el proceso de mediación formal no es, por tanto, una actuación puntual o rápida, ya que requiere de un tiempo en el que han de seguirse unas fases, que tienen continuidad, con la aplicación de una técnica determinada¹¹⁴.

La mediación es el sistema de solución de conflictos en el cual un tercero se interpone entre los contendientes procurando su reconciliación mediante su asistencia en la obtención de un acuerdo¹¹⁵.

De acuerdo con organismos internacionales como el Comité de Ministros del Consejo de Europa, se dice que la mediación es un procedimiento por medio del cual la víctima e infractor, voluntariamente, reconoce su capacidad para participar activamente en la resolución de un conflicto penal, a través de la ayuda de un tercero imparcial, denominado mediador. En este sentido, la mediación es un instrumento que persigue la pacificación del conflicto que subyace a la comisión del delito, para reparar a la víctima de los daños ocasionados. Por ello, la mediación se caracteriza por la voluntariedad, la confidencialidad, la imparcialidad, la accesibilidad y autonomía respecto del sistema de justicia penal¹¹⁶.

En la mediación es necesario que los intervinientes mantengan un comportamiento adecuado; de modo que no sea de paso al agudizamiento del conflicto. El proceso de mediación debe conllevar a que el facilitador comprenda las particularidades del conflicto. Durante la mediación, el facilitador puede lograr restaurar la comunicación de los afectados en un conflicto por medio de la correcta

¹¹⁴ Gómez Funes, Gloria, *Conflicto en las Organizaciones y mediación*, Universidad Internacional de Andalucía, 2013, pp. 28-35.

¹¹⁵ Cornelio Landero, Eglá, *op. cit.* p. 9.

¹¹⁶ Aguilera Morales, Marien, "La mediación penal: ¿quimera o realidad?", *REDUR* 9, diciembre 2011, pp. 127-146.

aplicación de herramientas y habilidades durante el procedimiento, asegurando la responsabilidad de cada uno de los participantes, para que sean ellos quienes propongan y decidan las soluciones a su situación, y así lograr un acuerdo en donde todos salgan beneficiados. Aunque los métodos alternativos de solución de conflicto conllevan a oportunidades para la impartición de justicia en México, lo cierto es que no puede aplicarse en todas las situaciones, debido a que pone en tela de juicio el goce y protección de los derechos humanos fundamentales reconocidos en la Constitución Política Federal.

2.2.1 Características.

El método alterno en estudio consiste en interceder, interponerse entre dos o más que riñen, con la procuración de reconciliarse. Esta figura se aproxima a la conciliación, sin embargo, difiere en la metodología que utiliza, lo cual no obsta a que, muchas veces, se confundan ambos sistemas de resolución de disputas. Hoy en día la mediación se está transformando, se distancia absolutamente de la conciliación, aun cuando pueda constatarse que en algunos sistemas judiciales continúan tomándose como sinónimos.

Por ello, es un procedimiento ortodoxamente utilizado en varias naciones, el cual se ha adherido dentro de las políticas, normas, procedimientos y/o leyes propias de cada uno. Los países han generado este tema, de manera distinta, pero en general todos, con la intención de consolidar la convivencia, paz y efectividad en el sector justicia, cobrando en cada país plena vigencia, pasando de un acto informal y cultural, a incorporarse en la vida legal, como una forma vinculante para resolver conflictos.

La mediación, junto con la conciliación, son procesos voluntarios donde participa un tercero que apoya a abrir los canales de comunicación entre las partes, inquiriendo que éstas intercambien ideas y así se permitan confrontar puntos de vista y perspectivas para la solución al conflicto.

En esta técnica, las propuestas o alternativas de solución surgen de las partes, las cuales negocian en plena libertad, analizando sus propios intereses y necesidades. En la mediación, los participantes con la colaboración de una persona o personas neutrales, aíslan sistemáticamente los problemas con el fin de encontrar

opciones, considerar alternativas y llegar a un acuerdo mutuo que se ajuste a sus necesidades.

Este proceso se enfatiza en la propia responsabilidad de los participantes de tomar decisiones que influyen en sus vidas; confiere autoridad sobre sí misma a cada una de las partes involucradas en el conflicto. Se menciona que la mediación es un proceso de comunicación entre partes en problema con el apoyo de un mediador imparcial, que gestionará que las personas implicadas en una disputa puedan llegar, por ellas mismas, a establecer un acuerdo que permita recomponer la buena relación y dar por acabado, o al menos mitigado, el conflicto, que actúe preventivamente o de cara a mejorar las relaciones con los demás.

La mediación es la intervención en una disputa o negociación de un tercero aceptable, imparcial y neutral que carece de un poder autorizado de decisión para ayudar a las partes en disputa a alcanzar voluntariamente un arreglo mutuamente aceptable. De igual forma, la mediación se conceptualiza como un proceso de solución de conflictos de trabajo, caracterizado por la intervención de un tercero dotado generalmente de amplios poderes de propuesta e información, y cuya función consiste en intentar la avenencia de las partes en conflicto, para lo cual les propone un proyecto de solución.

Por tal motivo, la mediación tiene como objetivos preparar un plan para el futuro, que los participantes pueden aceptar y cumplir. Además, se debe preparar a los participantes para que acepten las consecuencias de sus propias decisiones. Así, la mediación funciona de forma satisfactoria para muchos tipos de desavenencias, a pesar de no solucionar los conflictos en su totalidad, en algunos casos, sí contribuye a que las partes logren definir sus objetivos y encontrarse más satisfechos con las soluciones que se lleguen en su momento, con respecto a su justicia y valor¹¹⁷.

La mediación tiene características particulares, como el ser privado ya que existe confidencialidad por las partes, es voluntario porque las partes deciden con base en su autonomía someterse al mismo. Existe un control de las partes donde el

¹¹⁷ Arrivillaga Meza, Cindy, *La negociación, mediación y conciliación como métodos alternativos de Resolución de conflictos: aspectos adjetivos*, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 2017, pp. 16-20.

mediador tiene únicamente como objetivo procurar avenir a las partes, pero son éstas las que indican las posibles soluciones al conflicto. El rol del mediador consiste en acercar a las partes y no en resolver el conflicto como si fuera un juez que sobre ellas dispone el derecho aplicable.

El mediador trabaja para ayudar a que los contendientes descubran los verdaderos temas involucrados en la disputa y las resuelvan por sí mismas. Existe una libertad de cumplimiento, ya que las partes no están obligadas a cumplir lo acordado de forma coercitiva, al menos que pacten lo contrario. Por último es informal, porque no lleva consigo procedimientos rigurosos y es flexible¹¹⁸.

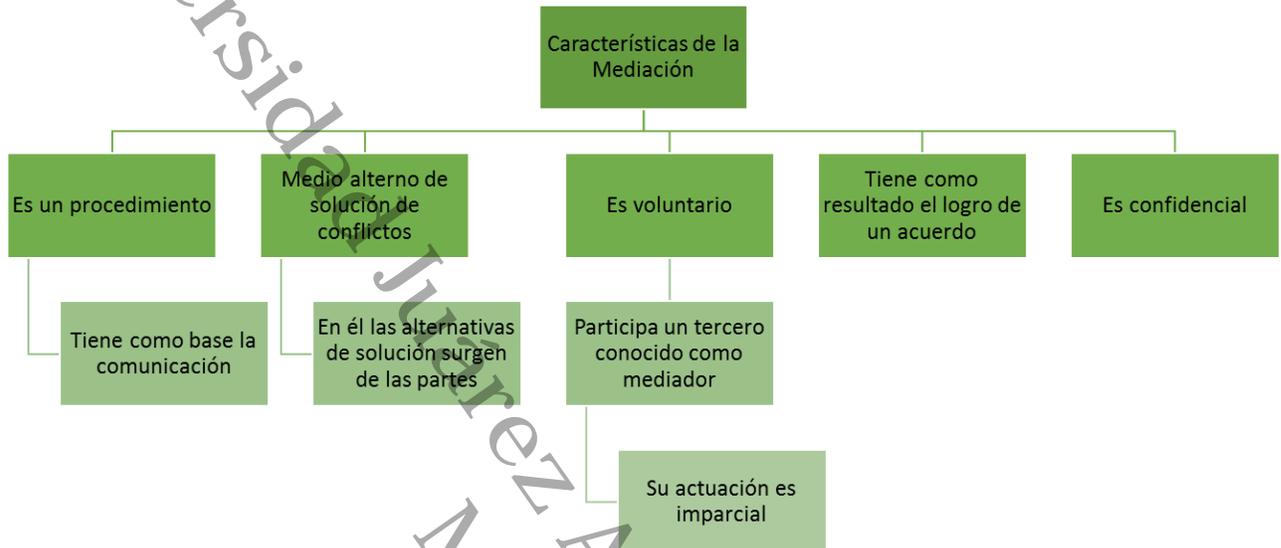
De igual forma, se menciona que la mediación es voluntaria, que tiene que ser así para todas las partes, por lo que se puede abandonar en cualquier momento. Aunque el Juez derive un caso a mediación las partes pueden decidir por iniciar la mediación o no. Al tiempo que el mediador puede dar por terminada la mediación si entiende que no está siendo utilizada de forma adecuada, porque aprecien en alguna de las partes falta de voluntad, exista una incapacidad manifiesta para llegar a un acuerdo, o alguna de las partes no actúe de buena fe. Otra característica es la confidencialidad, ya que el mediador no puede ser notificado para declarar por el juez ni tampoco por las partes.

El mediador actúa de forma imparcial, favoreciendo a las dos partes por igual y con absoluta equidistancia, velando por el equilibrio y la igualdad de oportunidades en todo momento. Se dice que es neutral, ya que en las decisiones tomadas por los afectados, el mediador no tiene capacidad para tomar decisiones ni puede condicionar el acuerdo de mediación. Al igual existe un protagonismo e implicación de las partes, debido a que las partes son protagonistas de la situación conflictiva, con la mediación se convierten también en protagonistas de la gestión del conflicto y se implican de forma directa y activa en la búsqueda de una solución constructiva y aceptable para todos. La mediación es un espacio donde las partes pueden

¹¹⁸ Gozaíni, Osvaldo A., *Mediación y Reforma Procesal. La ley 24.573 y su decreto reglamentario*, Ediar, Sociedad Anónima, Argentina, 1996, pp. 24-25.

dialogar exponer sus vivencias, preocupaciones y motivaciones y también escucharse mutuamente¹¹⁹.

Figura 1. Características de la mediación.



Fuente: Elaboración propia.

2.2.2 Principios.

De acuerdo con Gabriela Rodríguez, existen tres principios básicos de la mediación: El principio de voluntariedad es aquel conforme el cual se asegura a las partes que participan de una sesión de mediación que no existirá coerción para obligarlas a hacerlo.

Otro es el principio de Confidencialidad, este implica para el mediador la obligación de no comunicar a ninguna de las partes aquellas cosas que le son confiadas en las reuniones privadas previas o concomitantes que haya podido sostener con cualquiera de los involucrados (claro está, a menos que éstos lo autoricen), y a no revelarlas a ninguna otra persona. Probablemente la neutralidad sea el principio que más cuestionado se encuentra en la práctica.

¹¹⁹ Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, *Características de la mediación*, Valencia, 2010, pp. 1-2.

La definición del mediador como un tercero ajeno al conflicto implica no solamente una “ajenidad” ab-initio, sino también el mantenimiento de dicha posición durante el procedimiento. Ser neutral significa no haber tomado parte por la causa de ninguno de los involucrados, algo similar a la imparcialidad que se le pide al juzgador¹²⁰.

La mediación, por sus orígenes y naturaleza, tiene que contar con principios básicos que la caractericen de otros medios de solución de conflictos, por ende, es necesario que las partes se encuentren abiertas al dialogo y la comunicación, donde el mediador de manera neutral y bajo la confidencialidad pueda escuchar a las partes para poder llegar a un acuerdo. Si las partes cuentan con las características descritas, existe una alta probabilidad que su caso no llegue a un juicio, el cual conlleva a mayores tiempos y costos para resolver el conflicto.

Con base al artículo 4 de la Ley nacional de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, son principios rectores de los mecanismos alternativos los siguientes:

I. Voluntariedad: La participación de los Intervinientes deberá ser por propia decisión, libre de toda coacción y no por obligación;

II. Información: Deberá informarse a los Intervinientes, de manera clara y completa, sobre los Mecanismos Alternativos, sus consecuencias y alcances;

III. Confidencialidad: La información tratada no deberá ser divulgada y no podrá ser utilizada en perjuicio de los Intervinientes dentro del proceso penal, salvo que se trate de un delito que se esté cometiendo o sea inminente su consumación y por el cual peligre la integridad física o la vida de una persona, en cuyo caso, el Facilitador lo comunicará al Ministerio Público para los efectos conducentes;

IV. Flexibilidad y simplicidad: Los mecanismos alternativos carecerán de toda forma estricta, propiciarán un entorno que sea idóneo para la manifestación de las propuestas de los Intervinientes

¹²⁰ Rodríguez, Gabriela, “Principios básicos de la mediación y resolución alternativa de conflictos penales”, Revista Critica Penal y Poder, No. 1, septiembre 2011, pp. 151-157.

para resolver por consenso la controversia; para tal efecto, se evitará establecer formalismos innecesarios y se usará un lenguaje sencillo;

V. Imparcialidad: Los Mecanismos Alternativos deberán ser conducidos con objetividad, evitando la emisión de juicios, opiniones, prejuicios, favoritismos, inclinaciones o preferencias que concedan u otorguen ventajas a alguno de los Intervinientes;

VI. Equidad: Los Mecanismos Alternativos propiciarán condiciones de equilibrio entre los Intervinientes;

VII. Honestidad: Los Intervinientes y el Facilitador deberán conducir su participación durante el mecanismo alternativo con apego a la verdad¹²¹.

2.2.3 El papel del mediador.

El mediador, es un negociador nato, un profesional que conduce a las partes del conflicto en el proceso de mediación, tiene un papel primordial al reunir a los participantes para orientarlos y asistirlos en la exploración de opciones para solucionar su conflicto, no cuenta con autoridad para imponer soluciones o para hacer cumplir los acuerdos a los que llegan las partes.

Es un tercero imparcial cuya función es la de facilitar la comunicación entre dos o más partes involucradas en un conflicto, haciendo simplemente la labor de conducir un proceso en el cual las mismas partes son las dueñas del mismo, ellas deciden qué alternativas dan como probable solución y al final ellas mismas deciden que hacer.

El mediador, tiene un papel de facilitador entre las partes, existe una diferencia marcada con el conciliador, ya que este último goza de la potestad de proponer soluciones además de facilitar la comunicación, el mediador no tiene esta facultad dentro de sus funciones, el sólo puede ayudar a que las partes se expresen, salgan de sus posiciones y de esa manera se centren en los intereses, para llegar a un parcial o total acuerdo, al decir parcial nos referimos a que no se tiene que dar por terminado el conflicto al final de la mediación para considerarla una mediación

¹²¹ Cámara de Diputados, Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, Congreso de la Unión, 2014, pp. 2-3

exitosa, puede llegar a darse una solución solo en cuantos algunos de los puntos tratados y los demás quedar pendientes o resolverlos dentro del poder judicial a través de un litigio.

Si al entrar a un proceso el mediador se da cuenta que conoce a una de las partes involucradas en este conflicto debe de hacérselos saber a ambas partes, si ellos deciden continuar con el mismo mediador entonces se recomienda hacerlo por escrito. Por lo tanto, el mediador debe contar con las siguientes habilidades:

- Escuchar activamente.
- Conducir eficientemente el proceso de Mediación.
- Analizar, identificar y aislar conflictos.
- Comunicarse efectivamente.
- Usar lenguaje claramente.
- Preguntar, crear confianza y afinidad.
- Evaluar intereses, valores y necesidades.
- Negociar y establecer metas.
- Permanecer neutral.
- Desactivar estados emocionales extremos.
- Apreciar y entender la diferencia en el equilibrio de poder.
- Redactar acuerdos.

Además, el mediador, debe hacer uso de las siguientes técnicas:

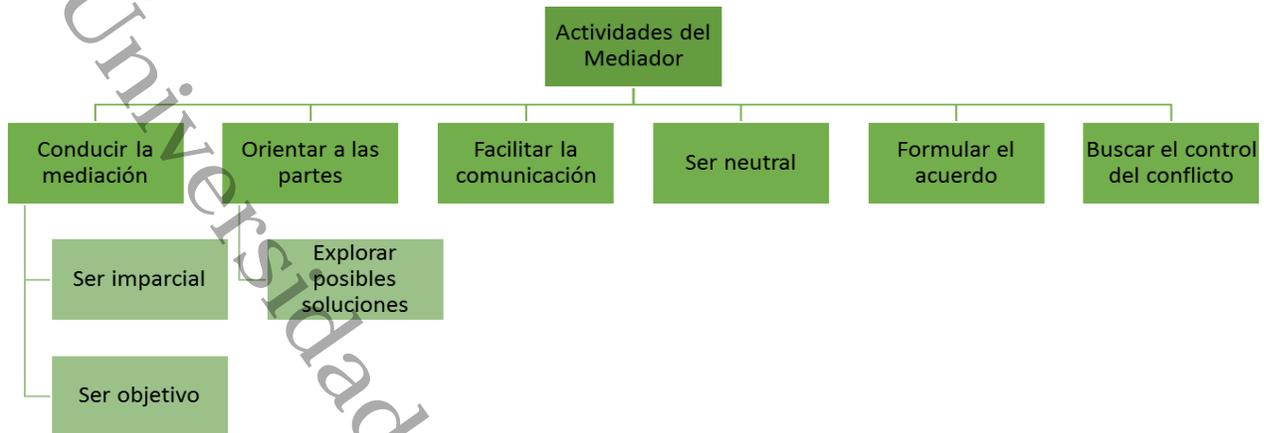
- Escucha activa. De comunicación y su empleo fundamental durante el proceso de mediación. Escuchar implica un proceso mental más sofisticado que oír, como su nombre lo indica no es pasivo sino activo.
- El uso del parafraseo. Es la acción que consiste en trasponer en segunda persona lo que alguien acaba de expresar, luego de haberlo organizado si fuera necesario, sintetizado si fuera muy extenso y neutralizado si en su contenido hubiera expresiones emotivamente fuertes.
- Espejo. La técnica del espejo admite capturar las palabras exactas en los participantes. Es parecido al parafraseo sin embargo más rígido

porque reproduce las palabras o frases de un hablante, sin transformación.

- Resumen. El Mediador relata en forma abreviada que se ha dicho o que ha sucedido en esta interacción. Sirve para hacer notar en qué puntos se han hecho avances y de esa manera motivar a las partes a seguir con el proceso al ver que sí lograron estar de acuerdo en algo¹²².

¹²² Aros Muñiz, Roberto Carlos, "El mediador", Poder Judicial de Tamaulipas, 2000, <http://www.pjetam.gob.mx/tamaulipas/interiores/Mediacion/Articulo1.html>

Figura 2. Actividades del mediador.



Fuente: Elaboración propia.

Es importante agregar, que en la mediación, existe una horizontalidad del derecho, ya que todas las partes involucradas tienen el derecho de igualdad en cuanto al acceso a la justicia. En ocasiones, el mediador debe trabajar para encontrar el equilibrio entre las fuerzas del conflicto, para llegar a un acuerdo justo¹²³.

Los mediadores deben de cumplir con la función de instruir a quienes son inexpertos en las negociaciones, deben multiplicar recursos que provee apoyo procesal a los conflictuados y canalizarlos con especialistas y recursos ajenos, como lo son licenciados en derecho, expertos en diversas ramas, factores de decisión o elementos agregados para el intercambio, que en suma posibilita la ampliación de opciones de solución. De igual forma, tienen la función de explorar problemas, lo que ayuda a que las partes analicen el problema desde diferentes escenarios. Debe ser el guía que impulsa el proceso de negociación por medio de propuestas metodológicas y, en ocasiones, también relativas al fondo del asunto planteado¹²⁴.

¹²³ Cornelio Landero, Eglá, *op. cit.* p. 285.

¹²⁴ Buenrostro, R. (coord.), *Justicia alternativa y el sistema acusatorio*, México, D.F., Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, pp. 58-78, 2008.

2.3 TEORÍAS

La teoría de la justicia y del construccionismo social, generan datos sobre el abordaje de la mediación, por su parte, John Rawls, en su teoría de la justicia, propone que el sentido que debe tener la justicia es la capacidad moral que se tiene para juzgar cosas como justas, apoyar esos juicios en razones, actuar de acuerdo con ellos y desear que otros actúen de igual modo.

La sociedad es una asociación más o menos autosuficiente de personas que en sus relaciones reconocen ciertas reglas de conducta como obligatorias y que en su mayoría actúan de acuerdo con ellas. Estas reglas especifican un sistema de cooperación planeado para promover el bien de aquellos que toman parte de él. En este sentido, el conflicto surge de la diversidad de los intereses enfrentados de individuos que desean los mayores beneficios posibles en tanto éstos son medios para alcanzar sus propias metas, y la identidad tiene que ver con el reconocimiento de que la cooperación posibilita un mejor modo de vida que el que tendríamos si tuviéramos que valernos solamente de nuestros propios esfuerzos¹²⁵.

La comprensión del conflicto, ha marcado hondamente la cultura occidental en la búsqueda de una respuesta a la cuestión de la naturaleza del ser humano. La crueldad sin límites a la que a veces pueden llegar los hombres llevó a la cultura occidental, a preguntarse si el hombre es bueno o malo por naturaleza. El sentido humano, que es una especie de categoría más elevada y un patrimonio universal, nos invita a salir y mirar más allá de dualismos y etnocentrismos. Así, desde un diálogo con imaginarios y filosofías orientales concluye que es una constante en la historia humana la trilogía: paz-violencia-humanidad¹²⁶.

Por otra parte, el construccionismo social postula que la realidad es una construcción social y, por tanto, ubica el conocimiento dentro del proceso de intercambio social. En el construccionismo social la realidad aparece como una construcción humana que informa acerca de las relaciones entre los individuos y el

¹²⁵ Caballero, José Francisco, "La Teoría de la Justicia de John Rawls", *Revista Voces y contextos*, núm. II, año I, 2006, p. 3.

¹²⁶ Percy Calderón, Concha "Teoría de Conflictos de Johan Galtung", *Revista de Paz y Conflictos*, Argentina, Vol. 2. Número 11, 2009, pp. 63-66

contexto y el individuo aparece como un producto social, resultado del ambiente y la experiencia. En este sentido, el conflicto es inherente a las relaciones sociales que establece el individuo¹²⁷.

Para poder abordar la mediación, se tiene que entender que es un método alternativo para la solución de conflictos, que es alternativo debido a que el parámetro de comparación es el juicio. En todos los métodos existe la semejanza de que son las partes involucradas en un conflicto las que deciden la manera como quieren encarar su solución; ya que no se delega en un tercero la facultad de decidir, sino que de la interacción de las partes surge la mejor alternativa para todos. De acuerdo con la experiencia, son las partes involucradas en un conflicto las que deciden su solución, por lo que existen mayores posibilidades de que ese acuerdo sea respetado. Es importante considerar que en el juicio, si bien el juez tiene amplias facultades que le permiten evaluar la prueba, está limitado a interpretar la ley. Sin embargo, no hay que pensar que estos medios son la panacea que pondrá fin a todos los apuros que presenta la actividad jurisdiccional.

En la mediación, la conciliación y el arbitraje, las partes tienen participación directa en su elección. En el desarrollo de los procesos elegidos, en cambio, la participación es diferente según se trate del método. La elección estará determinada por una cantidad de factores tales como la envergadura económica, la complejidad del caso o el deseo de participar de forma activa o con la colaboración de un asesor. Lo que siempre se debe defender es la preservación de la posibilidad de elegir qué hacer frente al conflicto y su tratamiento o resolución.

Con todo lo anterior, ya se puede realizar el abordaje sobre la mediación, la cual se dice es una técnica por la que son las partes mismas inmersas en un conflicto quienes tratan de llegar a un acuerdo con ayuda de un mediador, tercero imparcial. El mediador no asesora a ninguna de las partes. Por lo tanto la mediación busca resolver el conflicto interpersonal existente y colaborar en la toma de

¹²⁷ Manuel Serrano, José, Pons Parra, Rosa María, "El Constructivismo hoy: enfoques constructivistas en educación", *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, Vol. 13, Núm. 1, 2011, p. 5.

decisiones que lleven a su solución, sin adentrarse en las causas que lo subyacen¹²⁸.

Además, la mediación se fundamenta en el trabajo pretendidamente neutral, imparcial y sin poder de decisión del mediador; este actúa como receptor en un proceso de negociación¹²⁹.

Existen cuatro modalidades en las cuales se puede ejercer la mediación:

1. La modalidad educativa en la cual el objetivo de la mediación de los seguidores de este modelo de intervención es el de facilitar a los clientes información objetiva sobre temas legales, educativos, psicológicos o de negociación.
2. La modalidad racional-analítica en la que el proceso mediador es muy normalizado y fundado en protocolos de negociación asistida.
3. La modalidad terapéutica en el que el tema emocional no es pasado por alto a lo largo de las sesiones de mediación, sino que se abordan las emociones y los sentimientos como parte de la intervención mediadora.
4. La modalidad normativo-evaluativa, en la que el rol del mediador en este modelo es de carácter directivo. ¹³⁰.

Es necesario mencionar que el pilar principal de la atención del mediador será de examinar toda la producción de las partes como explicaciones, declaraciones, retos y preguntas; con el objetivo de reconocer y destacar las oportunidades de transformación que contienen.

¹²⁸Gottheil, Julio, Schiffrin, Adriona, *Mediación: una transformación en la cultura*, España, Paidós, 1996, pp. 37-52.

¹²⁹Williams, Michael, *Can't I get no satisfaction? Thoughts on the promise of mediation*, *Mediation quarterly*, *Asociation for Conflict Resolution*, 1997, pp. 15-24.

¹³⁰ Taylor, Alison, "Concepts of neutrality in family mediation: context, ethics, influence and transformative process", *Mediation quarterly*, volume 14, issue 3, spring 1997, march 1997, pp. 15-35.

Aunado, los mediadores ayudan a las partes a clarificar todas las posibles elecciones y les animan a deliberar. Las decisiones de las partes son tratadas como básicas, tanto las que se refieren a la forma de llevar a cabo el proceso de mediación como las que hacen referencia a temas de identidad personal o a sus relaciones¹³¹.

Los tipos de mediación, son los que a continuación se enlistan:

- Mediación Comunitaria.
- Mediación Familiar.
- Mediación Escolar.
- Mediación Civil.
- Mediación Empresarial.
- Mediación Comercial.
- Mediación Penal.
- Mediación Internacional¹³².

Los mediadores deben en todo momento instruir, es decir, educar a los negociadores inexpertos o sin capacitación, dotándolos de una formación en cuanto al proceso para llegar a acuerdos; tienen la función de explorar problemas, lo que ayuda a que las partes analicen el problema desde ópticas distintas, a la definición de temas y necesidades básicos, así como que se busquen alternativas que satisfagan a todos los interesados. Debe contribuir a la organización de un acuerdo apegado a la razón que sea plausible, cuestionando y oponiéndose a quienes generen afirmaciones extralimitadas o alejadas de la realidad.

Por último, debe ser el guía que impulsa el proceso de negociación a través de propuestas metodológicas y, en ocasiones, también relativas al fondo del asunto planteado. La mediación se diferencia de la conciliación en que en la mediación, el tercero neutral denominado mediador tiene un mínimo protagonismo durante el progreso de todo el proceso, mientras que en la conciliación el tercero neutral denominado conciliador, tiene un mayor protagonismo, ya que puede plantear a las

¹³¹Millet, Ripol, *Familias, trabajo social y mediación*, Barcelona, España, Paidós, 2001, p. 33.

¹³²Brito Ronquillo, Carolina, *El papel del abogado...* cit.p. 83.

partes soluciones no vinculantes para solucionar el conflicto. Por último, es importante destacar que la mediación tiene una filosofía esencialmente individualista, mientras que la conciliación tiene una filosofía básicamente solidaria y justa¹³³.

De acuerdo con la magnitud de la participación de las partes, en el proceso de mediación las partes tienen un mayor protagonismo, un papel más diligente en el desarrollo del proceso de mediación, ya que el mediador no propone soluciones al conflicto.

Por otro lado, en la conciliación las partes tienen menor protagonismo, desde el momento en que el tercero puede proponer fórmulas de solución al conflicto, pero a su vez más activo que en un proceso judicial.

En la mediación en vista que las partes tienen un papel más activo y el mediador un papel pasivo, son las mismas partes en conflicto las que construyen por sí mismas la solución del conflicto.

Este proceso genera una mayor propiedad en la solución, teniendo mayores posibilidades de cumplimiento; en lo que respecta a la conciliación, en vista que las partes tienen un papel menos activo y el papel del conciliador es más activo ya que puede proponer soluciones al conflicto, en cierta forma las partes no elaboran por sí mismo la solución, sino que se ven influenciadas por las propuestas del conciliador, con lo que se genera una menor propiedad en la solución del conflicto.

Es importante destacar que la mediación tiene una filosofía esencialmente individualista, mientras que la conciliación tiene una filosofía básicamente solidaria y justa¹³⁴.

Por lo tanto, adentrarse en el estudio de la mediación como un método de solución de conflictos, en el entorno de la crisis judicial actual que se vive, es un

¹³³Buenrostro, Rosalía, et. al, *Justicia alternativa y el sistema acusatorio*, México, D.F., Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, 2008, pp. 85-86.

¹³⁴*Ibidem*, pp. 58-78.

campo de gran relevancia, ya que genera las condiciones necesarias para transitar al uso de métodos basados en la voluntariedad y la neutralidad¹³⁵.

2.4 MEDIACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Un ejemplo de los Derechos Humanos en la mediación, es lo que sucede en el tratamiento de la mediación donde intervienen personas con discapacidad; en ellas, el mediador como facilitador del proceso debe conocer los derechos humanos de las personas con discapacidad y actuar con base en los principios del modelo social; de modo que no podrá inducir a las partes a tomar una decisión pero si deberá proporcionarles información jurídica y la que sea necesaria para velar por la legalidad de lo acordado. Por ello se debe legislar sobre la formación básica que deben tener los mediadores, que debería incluir conocimientos básicos de derechos humanos¹³⁶.

En México, los Derechos Humanos son los que posee la persona por el solo hecho de serlo, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar, con fundamento en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por consiguiente, el Artículo 17 segundo párrafo de la Constitución Política de México contempla el derecho fundamental de acceso a la justicia como el derecho público subjetivo que toda persona tiene para que se le imparta justicia por tribunales expeditos, dentro de los plazos y términos previstos por las leyes, bajo principios de prontitud, justicia completa e imparcial.

En el cuarto párrafo del mismo precepto constitucional a partir de junio de 2008, se han reconocido como un derecho humano para acceder a la justicia los mecanismos alternativos de solución de controversias, que consisten en la negociación, mediación, conciliación y el arbitraje.

¹³⁵ Cornelio Landero, Eglá, *Mediación: mecanismo para la solución de conflictos laborales en México. Horizontalidad de la Justicia*, Editorial Porrúa, 2017, p. 7.

¹³⁶ Sastre Campo, Ana, *Por la mediación hacia los derechos*, Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, 2012, pp. 1-3.

Por lo anterior y en concordancia con el 17 constitucional, se menciona que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias, en relación con el 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reglamenta las garantías judiciales y el 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que considera el derecho de igualdad de todas las personas ante los tribunales y el derecho al debido proceso. A partir de la reforma hacia un nuevo sistema de justicia penal en junio de 2008, fueron reconocidos dentro del sistema de justicia los mecanismos alternativos de solución de controversias¹³⁷.

La vigilancia de los derechos humanos debe ser una primacía durante los períodos de conflicto naciente o cuando aumenta el nivel de violencia. Por ello, los negociadores deben tener acceso a asesoría en derechos humanos, especialmente sobre la igualdad de género y los derechos de las minorías; y contemplar la designación a tiempo completo de asesores en materia de derechos humanos. Los mediadores deben contar cuando menos con una capacitación básica en derechos humanos y derecho humanitario, y en cuestiones de igualdad¹³⁸.

En otra vertiente, de acuerdo con la Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz de la Organización de las Naciones Unidas, el arreglo pacífico de los conflictos y el desarrollo de aptitudes de Negociación, diálogo y formación de consensos son compromisos, valores y estilos de vida necesarios para poder generar una Paz Positiva. No obstante, es fundamental el rol que juegan los gobiernos, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación, su cooperación y coordinación. Los Derechos Humanos, inalienables e irrenunciables, norman la vida en comunidad; por lo que deben ser parte fundamental de la actividad humana. En la impartición de justicia, los Derechos Humanos son un eje sobre el cual los actores que en ella participan tienen la tarea de procurar. En México, el modelo de justicia se ha transformado desde las

¹³⁷ Cornelio Landero, Eglá, "Los mecanismos alternativos de solución de controversias como derecho humano", *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales*, núm. 17, junio, 2014, pp. 81-95.

¹³⁸ Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos, *¿Negociar la justicia?, Derechos Humanos y Acuerdos de Paz*, Suiza, 2008, pp. 1-16.

reformas a su sistema del 2008, las cuales dieron cabida a la creación de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, entre ellos la Mediación.

La mediación se ha implementado en todos los ámbitos, desde la justicia adversarial, el ámbito escolar, médico y comunitario. Sin embargo, como todo método, es perfectible; por lo que los especialistas y estudios han generado discusión acerca del proceso de mediación y de sus actores, entre los cuales se destaca el mediador. El mediador tiene un papel fundamental en el proceso de negociación, por lo que debe contar con los conocimientos necesarios para poder colaborar para solucionar un conflicto sin que llegue a los tribunales. Los Organismos de Derechos Humanos, plantean que es importante que se considere a la mediación como un Derecho Humano, y que al mismo tiempo, considere los preceptos que se han informado sobre ello a nivel internacional: tratados y acuerdos. Como siempre en estos casos, la capacitación es una herramienta importante para dotar al mediador de los conocimientos de Derechos Humanos, en México, diversas instituciones han creado centros para la capacitación en la materia y programas para especializar a los mediadores. Sin embargo, se requiere que estos lleguen a todas las entidades del país y que se norme la actuación del mediador, con el fin de que pueda evaluarse y conocer los resultados que genera en la impartición de justicia. La mediación tiene un largo camino por seguir como camino hacia la búsqueda de la paz, por lo que la sociedad civil, gobernantes y ciudadanos, debemos fomentar la educación cívica y ética, basada en valores y en los postulados de los Derechos Humanos, que se encuentran plasmados en la Constitución¹³⁹.

2.5 EVOLUCIÓN DE LA MEDIACIÓN EN MÉXICO

En México, siempre ha existido un movimiento en favor de la regularización de los métodos alternos de solución de conflictos, por ello, instituciones como la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) y la Comisión Nacional para la

¹³⁹ Pérez Saucedá, José Benito, "Cultura de paz y resolución de conflictos: la importancia de la Mediación en la construcción de un estado de paz", *Ra Ximhai*, vol. 11, núm. 1, enero-junio, 2015, pp. 109-131.

Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) hacen uso de estos procedimientos en materia de arbitraje médico se realiza en las entidades federativas de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. A nivel nacional se cuenta con más de 30 leyes en materia económica en donde se prevén estos procedimientos, entre ellas se encuentran, la Ley Federal de Protección al Consumidor, Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Ley de la Propiedad Industrial, Ley de Protección al Ahorro Bancario, Ley de Protección y Defensa del Usuario de Servicios Financieros. México asume los principios internacionales de la Ley Modelo de conciliación de la CNUDMI; Ley modelo y reglamento facultativo de arbitraje de la CNUDMI en el Código de Comercio y los CPC de los Estados, además contamos con un régimen convencional sólido como la Convención de Nueva York, Convención de Panamá, Convención de Montevideo, así mismo los TLC que ha suscrito México, prevén los Medios alternos de solución de conflictos. Como antecedente de la mediación, en diciembre del año 2004, el Estado de Aguascalientes promulgó la Ley de Mediación y Conciliación que tiene por finalidad regular dichos métodos alternos como medios voluntarios y opcionales al proceso jurisdiccional, para que las partes resuelvan sus controversias cuando éstas recaigan sobre derechos de los cuales pueden disponer libremente sin afectar el orden público. En Baja California Norte se creó el Centro Estatal de Justicia Alternativa de Baja California Norte, el cual es un órgano que depende del Consejo de la Judicatura de la entidad, tiene como sede la ciudad de Mexicali. Por Ley debe contar con dos oficinas regionales como mínimo en las cabeceras municipales de Tijuana y Ensenada, pero puede establecer otras sedes según se encuentren las necesidades y el presupuesto. La vigilancia del Centro y de los mediadores le corresponde al Consejo de la Judicatura, por su parte, el Centro está a cargo de un Director para la supervisión y coordinación de los mediadores del mismo y el personal correspondiente.

Por otra parte, el Tribunal Superior de Justicia de Baja California Sur creó el Centro de Mediación, el 22 de enero de 2001.

Los servicios de este organismo público son gratuitos y atiende

- a) Asuntos civiles: todo lo relacionado a contratos de arrendamiento, prestación de servicios, compraventas, conflictos de propiedad, entre otros,
- b) Familiares: Conflictos como divorcios, custodia de menores, pensión alimenticia, régimen de visitas, intestados, entre otros,
- c) Mercantiles: asuntos referentes a los actos de comercio: títulos de créditos como pagares y cheques, liquidación y conformación de sociedades,
- d) Vecinales: conflictos relacionados a ruidos, basura, animales domésticos,
- e) Escolares: conflictos entre alumnos, profesores, directivos, secretarial de todos aquellos quienes forman parte de un plantel educativo,
- f) Laborales: como las controversias obrero-patronal y
- g) De menores: como aquellos en que se ven involucrados los menores de 12 años por su entorno de vida, siendo susceptibles a cometer alguna conducta considerada como delictiva.

Desde el año 2003, Chihuahua cuenta con una Ley de Mediación, la cual tiene como objeto regular la mediación como procedimiento para solucionar conflictos interpersonales. En dicha entidad federativa, la mediación es aplicable en materia penal, sobre aquellos delitos en los que proceda el perdón del ofendido, así como los no graves y carezcan de trascendencia social, mientras que en materia civil, mercantil y familiar, se pueden llevar en asuntos que son objeto de transacción o convenio, que no alteren el orden público, ni contravengan la ley o afecten derechos de terceros¹⁴⁰.

En México, operan 29 Centros de Mediación, la mediación se diferencia del arbitraje en las metodologías de ambas figuras; así, mientras la mediación respeta el sentido de la disputa para resolver en equidistancia y justicia, el arbitraje es solemne y estructurado y de alguna manera se asemeja al proceso común, de modo

¹⁴⁰ Sandoval Pereira, Erika Guadalupe, "Antecedentes de los medios alternos de solución de conflictos y justicia restaurativa en México", 6 de diciembre de 2013, http://justiciasandoval.blogspot.mx/2013/12/antecedentes-de-los-medios-alternos-de_6.html

que hay grandes similitudes entre el laudo y la sentencia. La mediación, a sensu contrario, tiene un sentido más cooperativo y creativo.

El mediador no busca respuestas preestablecidas que resuelvan el objeto en conflicto, sino el acercamiento de las partes hacia disposiciones libres y voluntariamente concertadas que aligeren sus diferencias previas. En la hoy Ciudad de México, para 2012 existían 25 mediadores públicos, incluidas las Subdirectoras, los Directores de Mediación y el propio Director General, además de los 105 mediadores privados certificados, el Centro de Justicia Alternativa del TSJDF garantizó la capacidad de respuesta para atender la demanda de los servicios de mediación en dicho año¹⁴¹

El Centro de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (CJA), creado en 2003, ofrece servicios de mediación familiar, civil o comercial y penal. Su efecto en la población ha sido bien recibido pues ya existen cientos de testimonios personales de individuos agradecidos al CJA por haber facilitado soluciones negociadas a sus conflictos y por el cambio que operó en sus personas y relaciones personales¹⁴².

El artículo 17 de la Carta Magna en el primer párrafo regula la prohibición de la autotutela, pero también prevé el derecho de acceso efectivo a la justicia, respetando el debido proceso, y haciendo cumplir cabalmente la resolución hasta que el gobernado material y físicamente recibe el derecho¹⁴³.

En resumen, la justicia restaurativa y por ende, la mediación, han tenido una buena aceptación entre los usuarios que; ya que cada día son más los casos que se resuelven por este medio¹⁴⁴.

La justicia restaurativa, se fortalece en México derivado de una reforma al sistema de justicia; en este sentido, es relevante mencionar que una reforma estructural como la descrita, está asociada al desarrollo ético, político, social y

¹⁴¹ Hernández Mergoldd, Pascual, "Justicia Alternativa: La mediación civil y mercantil como servicio público en el Distrito Federal", *Arbitraje y Mediación*, México, Secretaría de Gobernación, 2011, p. 50.

¹⁴² Díaz, Luis Miguel, "¿Artículo 17 de la Constitución como opción al orden jurídico?", *Anuario mexicano de derecho internacional*, 2009, pp. 707-740.

¹⁴³ Cornelio Landero, Eglá, *Mediación en conflictos colectivos del trabajo*, una visión de justicia, México, 2015, p. 49.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 289.

cultural; que detona un crecimiento y consolidación del Estado de Derecho. Por ello, los resultados que se tienen hoy en día son una prueba del optimismo que existió en su momento por acercar la justicia restaurativa a la población¹⁴⁵.

Una reforma, como la que se realizó con la implementación del nuevo sistema de justicia penal, requiere de un análisis multidisciplinario para conocer las consecuencias que tendrá en el ámbito político, económico y social. Además, esta reforma significó un avance en el disfrute de los derechos fundamentales¹⁴⁶.

La mediación que se imparte en los Centros de Justicia Alternativa en los Estados de la República, permite acercar a los ciudadanos una vía pacífica y voluntaria para resolver conflictos, que en muchas ocasiones se generan por un mal entendimiento del caso, o la falta de comunicación y diálogo entre las partes.

2.6 LOS RETOS DE LA MEDIACIÓN

La mediación evoluciona, se aplica a nuevas circunstancias y conflictos, es dinámica. El entorno actual exige nuevas perspectivas para la implementación de los medios alternativos de solución de conflictos.

La mediación ha avanzado en la historia como un método de resolución de conflictos ventajoso. No obstante, su consolidación como alternativa al proceso judicial requiere que se definan y precisen algunas de sus cuestiones fundamentales como son las ventajas e inconvenientes que presenta su aplicación, así como la definición y regulación legal de la figura del mediador. Aunado, es necesario considerar que la mediación, tal a como está determinada en función de su naturaleza jurídica, no debe cerrarse a las determinaciones legales, ya que puede encontrar nuevas formas de resolver el conflicto, matizarlo, entenderlo y significarlo.

La mediación otorga un protagonismo relevante, directo y preeminente, a los propios intereses de las partes, predominando por tanto lo personal sobre lo jurídico.

¹⁴⁵ García Ramírez, Sergio, "La reforma del proceso penal. Riesgos y desafíos", Foro sobre la Reforma de la Justicia Penal y de la Justicia para Adolescentes, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, 15 de marzo de 2007, p. 1.

¹⁴⁶ García Ramírez, Sergio, "Hacia una regulación constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011, pp. 817-840.

La mediación, encuadra en conflictos en que el factor emocional-personal ostenta una mayor importancia, que las consecuencias jurídicas del conflicto.

Por lo tanto, desde una perspectiva global, debe diferenciarse del proceso judicial no sólo por el aspecto anteriormente reseñado sino por el hecho, más finalista y tangible, de que la mediación se sustenta sobre una estrategia de resolución del conflicto en que ambas partes han de salir satisfechas con el resultado, y que éste les suponga un beneficio, mientras que en el proceso judicial el resultado, entablado por un juez, se caracteriza por que pone la balanza en favor de una de las partes.

La mediación es un instrumento jurídico, es una forma de resolver conflictos, con previsiones normativas al respecto, con consecuencias jurídicas derivadas directamente del acceso a la misma por las partes en conflicto. Por tanto, la mediación no es una terapia. Además, ha de advertirse que la cultura y tradición jurídica de cada país es singular, propia e intransferible; por lo que la mediación debe adaptarse a estas situaciones.

La mediación debe integrarse a la administración de justicia, al tiempo que esta la acoge para ofrecer más vías pacíficas y menos judiciales. Por ello la mediación se denota como un complemento, porque en ningún caso debe ser obligatoria. La mediación es una forma jurídicamente notable de resolución de conflictos en vía extrajudicial.

Sus particularidades de flexibilidad y antiformalismo que la gobiernan no han de ser impedimento para dotarla de un marco legal que permita su utilización y que determine sus principios básicos, la configuración del mediador, la determinación de las condiciones procedimentales mínimas de su empleo, o el valor y efectos jurídicos del acuerdo de mediación, entre otras importantes cuestiones que atañen a esta figura.

La mediación puede ser atractiva y utilizada como polo de atracción. En otras palabras, puede valorarse la conveniencia de establecer algún tipo de beneficio

fiscal para las partes que acudan a mediación, así como para los profesionales que asesoren a los ciudadanos que acudan o participen en una mediación¹⁴⁷.

De acuerdo con Julio Piedra Cristóbal, la mediación es un procedimiento que refuerza los lazos entre los individuos, a la vez que disminuye la judicialización de los asuntos civiles relacionados con la vida cotidiana. Implementar la mediación reduce la tensión de la comunidad, incrementa la confianza en la sociedad y la seguridad ciudadana, al tiempo que mejora la calidad de vida. La mediación tiene un papel destacado en la prevención de la violencia y en la reestructuración comunitaria.

Por tanto, es importante desarrollar políticas sociales que contemplen la importancia de la mediación como una forma para prevenir y apoyar la resolución alternativa de conflictos, garantizando así la durabilidad de los acuerdos consensuados.

La sociedad, debe conocer y hacer conciencia sobre el uso de la mediación como una herramienta de mejora de la convivencia. En este sentido, sería importante incorporar procedimientos de resolución alternativa de conflictos a espacios y programas sociales.

Se debe fortalecer la interlocución de las instituciones mediadoras con las entidades locales, como instancias administrativas y políticas más cercanas al ciudadano, de modo que se cuente con una cultura del acuerdo y definir protocolos de actuación en la gestión de conflictos. No obstante, se debe trabajar en el pensamiento crítico de la sociedad, modificar la forma de pensar, y por tanto, de actuar de la comunidad. La educación en la cultura del acuerdo, debe empoderar a los ciudadanos para que tomen decisiones y se comprometan en su cumplimiento a largo plazo, lo que será una de las vías más eficaces para desactivar potenciales focos de conflicto.

¹⁴⁷ Martín Diz, Fernando, "Retos de la mediación como complemento al Proceso judicial en una sociedad globalizada", Universidad de Salamanca, 2012, pp. 1-5.

En este sentido, ser mediador implica ser un tercero neutral entrenado para brindar asistencia a las partes en el proceso de búsqueda de soluciones aceptables y satisfactorias para ambas. El resultado del proceso derivará en un beneficio compartido, que trasciende incluso a las personas que lo han hecho posible. Se trata, a fin de cuentas, de facilitar el diálogo para mejorar la convivencia y, en último término, comunidades más ricas, más, fuertes y más cohesionadas¹⁴⁸.

El Derecho como institución está fuertemente sometido a presiones de todo tipo, ya que a su función reguladora se le exigen respuestas rápidas y eficaces, ante múltiples y cada vez más variadas problemáticas sociales. Mientras, la Administración de Justicia como institución, también está sometida en todos los países a un violento vendaval de exigencia de cambio con distintos niveles de fuerza y operatividad.

Por ello, actualmente, deben aprovecharse las nuevas tecnologías, que brindan un campo de acción para trabajar con eficacia el diagnóstico de los conflictos. Esto supone haber profundizado en aspectos tales como la atribución, las relaciones de poder, los patrones de conducta de conflicto, las emociones, etc., y todo ello para contextos de aplicación muy diversificados: conflictos en familia, escuela, organizaciones y cualquier ámbito que se requiera.

Además, la mayor parte de formación en mediación es general, con especial énfasis en la mediación primaria. No obstante, se debe especializar al mediador con base en los conflictos que atenderá. Ya que un conflicto grupal no tendrá las mismas particularidades que un conflicto entre dos personas¹⁴⁹.

La figura de la mediación debe transformarse, lo cual no sucederá de un día para otro, no obstante, constantemente se deben propiciar los escenarios y las condiciones para que se dé respuesta a los conflictos que se suscitan en los

¹⁴⁸ Piedra Cristóbal, Julio, *Aproximación a la mediación comunitaria. Retos y desafíos*, Revista de Mediación, Vol. 10, Núm. 1, 2017, pp. 1-8.

¹⁴⁹ Redorta, Josep, "La mediación: retos críticos", 2016, <https://arymecom.files.wordpress.com/2016/12/formacic3b3n-en-mediatic3b3n-retos-crc3aditic3b3n-josep-redorta.pdf>

diversos ámbitos. Por lo que la mediación debe conducirse hacia la evolución con nuevas fórmulas que posibiliten una gestión objetiva y veraz del conflicto.

La manera en que se desarrolla el conflicto debe consolidarse y modificarse con base en las nuevas herramientas de gestión existentes para que se contribuya a la comprensión del mismo, con la colaboración de otras disciplinas que fortalezcan su actuación en un marco ético, pacífico y consensual.

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
México

CAPÍTULO TERCERO.

LA MEDIACIÓN EN MATERIA DE HIDROCARBUROS

El conflicto siempre ha sido inherente al desarrollo de las sociedades, el conflicto ocasiona un quiebre profundo en las relaciones entre los integrantes de ese grupo. Con el fin de que no se susciten consecuencias en un conflicto no resuelto, esto es, inseguridad e incertidumbre, es primordial arribar a una solución del mismo, ya sea eliminándolo o regulándolo, para que la convivencia de las personas afectadas por él, se desenvuelva de manera pacífica.

Para lograr estos fines, de forma ortodoxa se ha usado el proceso judicial, en otras palabras, a un sistema confrontacional de resolución de conflictos, poniendo de esta forma en movimiento la jurisdicción de los Tribunales de Justicia. Este sentido, los sujetos partes del conflicto, entregan la solución de éste a los Tribunales de Justicia, para que éstos como terceros imparciales, solucionen el conflicto de relevancia jurídica sometido a su conocimiento, aplicando la legislación vigente al caso concreto.

El proceso judicial tiene como fin principal ofrecer una solución al conflicto, accediendo a las pretensiones de una de las partes en la sentencia definitiva, la cual deberá ser acatada por los intervinientes, sometiéndose de esta manera a la decisión jurisdiccional. No obstante, en las últimas décadas se ha criticado al sistema confrontacional, sosteniendo la ineficiencia de éste en la resolución de una gran cantidad de conflictos, debido a su excesiva demora en la resolución de los conflictos y su alto costo para las partes tanto económico como emocional; además, en ocasiones, excluye a las partes en la solución del conflicto que les afecta; todo esto reflejado en el congestionamiento que existe en las instituciones de justicia.

Por esta razón, han surgido los métodos de resolución alternativa de disputas que han encontrado una gran recepción en los ordenamientos jurídicos de distintos países, e incluso en el ámbito del Derecho Internacional Público y Privado, los que recogen como forma de resolución de los conflictos internacionales a la mediación, los buenos oficios y la negociación, entre otros.

Es por ello, que en general, los medios alternos de resolución de conflictos son procedimientos no adversariales y voluntarios, que permiten resolver disputas,

sin necesidad de recurrir a la justicia tradicional, en otras palabras, se puede decir que son un conjunto de procedimientos, métodos y técnicas, que tienen por objeto solucionar las desavenencias o dificultades entre personas u organizaciones, no recurriendo a los tribunales, ni a la decisión impuesta por el juez, con la característica intervención activa de ambas partes involucradas.

La base de la solución de conflictos, surge de la confrontación y armonización de los valores e intereses contrapuestos de las partes, no de la imposición de valores por el juez, porque no pretende mirar exhaustivamente las normas existentes, costumbre y jurisprudencia, sino que más bien se dirige al conflicto en sí, y sus posteriores consecuencias hacia el futuro, viendo las reacciones que tiene en las mismas partes y su entorno social¹⁵⁰.

En el régimen democrático actual, los gobiernos comenzaron a mostrar interés sobre la búsqueda de distintas alternativas para resolver conflictos interpersonales. Esto debido a que sólo en democracia es posible pensar en la participación de los ciudadanos en las distintas instancias relacionadas con la vida social organizada.

Se dice que sólo cuando la cultura de la participación se enraíza, se pueden empezar a cuestionar los métodos que se utilizan para resolver conflictos interpersonales, y diseñar alternativas válidas en las cuales los interesados se involucren en la solución de sus propios conflictos. Es en esta estructura social en la cual se desarrollan y sistematizan técnicas como la mediación, la negociación directa, el arbitraje. Existe cantidad de otras que, si bien son más afines al sistema jurídico norteamericano, es interesante conocer por su potencial adaptación a nuestro medio.

Estos métodos tienen en común que son las partes en conflicto las que deciden la manera como quieren encarar su solución. En este entendido, la existencia de centros de mediación en barrios o instituciones, tribunales arbitrales, instancias que resuelvan cuestiones de menor cuantía y todos los servicios que

¹⁵⁰ Álvarez Quiñones, Viviana, Ortega Pérez, Pamela, *La mediación como medio idóneo en la resolución de los conflictos familiares*, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2012, pp. 9-10.

pueden contratarse de forma libre y privada para intentar solucionar los conflictos, suman posibilidades en la búsqueda de una vida más armónica.

Los métodos alternos de solución de conflictos tienen en común que las partes tienen participación directa en su elección. En el desarrollo de los procesos elegidos, en cambio, la participación es diferente según se trate de la mediación, el arbitraje o aun la negociación. Esta elección estará determinada por una cantidad de factores tales como la envergadura económica, la complejidad del caso o el deseo de participar de forma activa o con la colaboración de un asesor. Lo que siempre se debe defender es la preservación de la posibilidad de elegir qué hacer frente al conflicto y su tratamiento o resolución¹⁵¹.

Ahora bien, a como se ha descrito, el conflicto surge desde el momento en que las personas se relacionan para alcanzar sus objetivos, pero al igual surgen entre ellas situaciones de conflicto. Las situaciones de conflicto son aquellas en las que los intereses de las partes no son coincidentes pero sí interdependientes, de manera que su contentamiento depende de la conducta que las partes acojan mutuamente.

El conflicto es inherente al ser humano y se vive en todo momento, en la adquisición de bienes y servicios cuando se pone en juego el precio. Cualquier situación en la que se dé diferencia de intereses unida a relación de interdependencia, es potencialmente generadora de conflicto.

El conflicto, como un proceso tiene un inicio, un desarrollo y un final. Las situaciones de conflicto se generan continuamente en la vida social, y también las formas posibles de solución en que dichos conflictos pueden desembocar. Para alcanzar esas soluciones el conflicto puede seguir distintas formas de desarrollo, de las cuales interesa destacar particularmente la negociación.

Aunado, el reconocimiento de la capacidad negociadora de las partes, y el mutuo reconocimiento de éstas de la legitimación del otro para negociar, permite que las mismas pongan fin a sus situaciones de conflicto sin más trámite que reuniéndose para alcanzar una solución negociada. Es ésta la fórmula más

¹⁵¹ Schiffrin, Adriana, "La mediación: aspectos generales", Gottheil, Julio y Schiffrin, Adriana (comps). *Mediación. Una transformación en la cultura*, Paidós, Argentina, 1996, pp. 1-4.

frecuente y cotidiana de solución de conflictos. Sin embargo, puede suceder que las partes, pese al reconocimiento jurídico de su autonomía negociar, no sean capaces de alcanzar un acuerdo. Es en estos casos cuando interviene un tercero¹⁵².

Los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos son procedimientos voluntarios en el que intervienen dos o más personas, con el fin de buscar una solución compartida, con la participación de un tercero, con el fin de consensar acuerdos y reconocerlos¹⁵³.

Estos pueden ser practicados dentro de procesos o fuera de procesos, pero en ambos casos la participación en dichos procesos debe existir y prevalecer la voluntad de las personas.

Además, no son contrarios al sistema de justicia, sino son un instrumento que coadyuva a que un sin número de casos no lleguen a juicio. Uno de los retos de la implementación de estos mecanismos como la mediación, es la falta de definiciones concretas sobre las competencias que requiere la persona que la ejerce.

En muchas ocasiones el personal que conduce una mediación no cuenta con las habilidades necesarias, y aunque al inicio existieron diplomados y cursos de formación continua en el tema, en la actualidad se cuentan con posgrados en los temas de medios alternativos. Esto describe el hecho de que estas herramientas del sistema de justicia se han desarrollado y fortalecido, por lo que se debe continuar en esta senda para que sea mucho mayor el número de casos que se resuelven de esta forma.

El ejercicio de la mediación de conflictos, es una profesión que requiere de una serie de habilidades y actitudes para poder llevar a las partes a una solución, por lo que el mediador debe contar con principios básicos como ceder el derecho de las personas hacia la autodeterminación, buscar la voluntariedad para hacer partícipe a los involucrados, ser neutral e imparcial en el proceso, además. El hecho de que un mediador pueda manejar estos principios, genera una garantía para

¹⁵² Organización Internacional del Trabajo, *Manual de mediación*, Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Ginebra, 1998, pp. 1-13.

¹⁵³ Cornelio Landero, Eglá, *Mediación en conflictos colectivos del trabajo*, una visión de justicia, México, 2015, p. XVII.

enfrentar sus tareas, ya que con su formación profesional, cuenta con los conceptos y conocimientos necesarios.¹⁵⁴

En este contexto, La Ley de Hidrocarburos, establece la posibilidad de realizar una mediación entre contratistas y pequeños propietarios o ejidatarios para llegar a un acuerdo sobre el uso y ocupación superficial para la realización de actividades energéticas. Así, la Ley de Hidrocarburos es reglamentaria de los Artículos 25, 27 y 28 de la Constitución mexicana.

Esta nueva ley establece el marco jurídico que regirá a las actividades estratégicas de exploración y extracción de petróleo y gas, así como a la industria de los hidrocarburos. Aunado, genera implicaciones de las actividades propias de este sector en materia de transparencia y rendición de cuentas, uso y ocupación temporal de las tierras, contenido nacional, impacto social, seguridad industrial y protección al medio ambiente.

Queda más que decir, que esta legislación muestra las bases para que el Estado lleve a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones con empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas, con particulares, o en asociación entre empresas productivas del Estado con particulares¹⁵⁵.

Aunado, las políticas públicas sugeridas por el Ejecutivo federal a través de sus reformas energéticas y que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión sentaron las bases para la apertura energética a los particulares nacionales o extranjeros dejando lineamientos precisos para acceder a cualquier espacio o tierra, de acuerdo a las distintas formas o modalidades de uso, goce, afectación o, en su caso, adquisición que se pacte, los titulares de los terrenos, bienes o derechos tendrán derecho a que la contraprestación cubra los perjuicios causados por las actividades de extracción de hidrocarburos. Por lo que es fundamental implantar acciones tendentes a generar oportunidades de desarrollo económico, no sólo de

¹⁵⁴ Hernández, Martha, Puentes, Salvador, "Las competencias laborales del mediador", Centro de Mediación del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, 2012, p. 1

¹⁵⁵ Cámara de Diputados, *Dictamen de las comisiones unidas de energía y de estudios Legislativos, primera, del proyecto de decreto por el que se Expide la Ley de hidrocarburos y se reforman diversas Disposiciones de la Ley de inversión extranjera; Ley minera y Ley de asociaciones público privadas*, Congreso de la Unión, 2014, pp. 1-5.

indemnizar o de dar participación por las afectaciones causadas por las actividades a implementar para la explotación de los hidrocarburos¹⁵⁶.

La mediación ha tenido un gran recorrido a partir de su nacimiento como un mecanismo de solución de conflictos en las culturas antiguas, se ha visto como se ha utilizado en distintos ámbitos: escolar, comunitario, y ahora en materia de hidrocarburos. Es un gran reto, poder transitar hacia el uso de este instrumento, luego que por muchos años, las autoridades encargadas de los contratos de uso y ocupación superficial han estado permeados por la corrupción y la impunidad, a raíz del mal uso del poder público para transgredir la propiedad de los pequeños terratenientes, ejidatarios.

3.1 ANTECEDENTES DEL CONTRATO DE OCUPACIÓN SUPERFICIAL

Para abordar la ocupación superficial, es necesario contemplar a la expropiación, que es un concepto que se remonta a la antigüedad; aunque en el derecho romano no se han encontrado textos expresos sobre ella, pero los acueductos, los caminos y las grandes obras de defensa construidas por ese pueblo, indica que la expropiación ha sido practicada de alguna forma¹⁵⁷.

La fundamentación del régimen de la expropiación, tuvo su origen en la Teoría del *ius eminis* (soberanía del Estado) de Hugo Grotius, preconizados por el iusnaturalismo. El respeto por la integridad de la persona humana, se hizo extensivo al de los bienes que constituyen su patrimonio y se cristalizó el principio contenido en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: La propiedad privada es inviolable y sagrada.

El propietario no puede ser despojado de ella más que por interés público y mediando una previa indemnización, este último considerado en la Constitución Francesa del 3 de setiembre de 1791. Hoy en día, todas las constituciones del mundo han incluido preceptos relativos a la Expropiación, pero como una medida

¹⁵⁶ Elizarraraz Sandoval, Adriana, *Iniciativa que reforma el artículo 101 de la Ley de hidrocarburos*, Congreso de la Unión, 2018, p. 1.

¹⁵⁷ Salazar Abaroa, Enrique, "El municipio y la expropiación", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 34-35, mayo-diciembre de 1989, pp. 67-71.

excepcional o limitativa del derecho de la propiedad privada y mediando una indemnización.

En cuanto a la expropiación, se han elaborado diversas teorías, entre las más importantes, se encuentran la Teoría del dominio eminente, la cual ha sido difundida y la que ha ofrecido los argumentos más sólidos. Sostiene que la expropiación encuentra su fundamento en la Soberanía del Estado que le permite gozar del dominio de todos los bienes existentes en su territorio. Entonces, el poder de quitar la propiedad privada es reconocido como un derecho de superioridad. Este derecho, desde luego, se sitúa por encima de cualquier otro, constituye un derecho eminente (*ius eminens*), que referido a la propiedad, se denomina *dominius eminens*. Los sujetos de la expropiación son el expropiante y el expropiado, respectivamente. Por un lado, la expropiación es un acto del poder público; estando la expropiación sustentada en la necesidad y utilidad pública o el interés social, resulta evidente que el Estado es el sujeto expropiante; es decir, viene a ser el sujeto activo, es el titular de la facultad expropiatoria. Por otro lado, el expropiado o sujeto pasivo de la expropiación es por su parte toda persona natural o jurídica que gozando del dominio privado de un determinado bien sufre los efectos de una enajenación forzosa. Existen dos teorías relativas al objeto de la expropiación, en la primera se establece que conforme a la teoría restrictiva, la expropiación se circunscribe a los bienes inmuebles, corporales como incorporales y no rige para la propiedad mueble por ser fácilmente transferible por las vías comerciales comunes y corrientes. En segundo, la teoría expansiva, por el contrario, se aplica también a los bienes muebles, corporales como incorporales, pues el interés colectivo así lo reclama, como sucede en los casos de la alimentación o del cambio monetario, así como en el de las obras literarias y artísticas. Esta teoría es la que ha sido acogida por el derecho contemporáneo y aplicada en la mayoría de los países¹⁵⁸.

En la época contemporánea, en el marco jurídico español, el concepto de la expropiación estaba expresamente autorizada por las Leyes de Partida, para la

¹⁵⁸Muñoz, H., Algunos alcances acerca de la expropiación, *Revista Jurídica Cajamarca*, pp. 1-2, 2002

construcción de un castillo, o alguna otra cosa en provecho de todos, se hacía mediante la cesión de otra cosa a cambio, o comprándola de acuerdo con lo que valiera.¹⁵⁹

En cuanto a una legislación concreta sobre la expropiación, esta se manifestó a fines del siglo XVII y a principios del XIX con las disposiciones consagradas en las constituciones francesas y la de los países angloamericanos. Por tal motivo, las constituciones francesas de 1791 y 1793 hablaban de expropiación por causa de necesidad pública en tanto que el Código de Napoleón estableció un concepto distinto, donde se expresaba que nadie puede ser obligado a ceder su propiedad si no es por causa de utilidad pública y mediante una justa y previa indemnización. En la legislación argentina, la expropiación expresamente se encuentra consagrada en la Constitución de 1819, la cual se usó como base para la del año 1826, donde se expresaba que cuando el interés del Estado exija que la propiedad de algún pueblo o individuo particular sea destinada a los usos públicos, el propietario recibirá por ella una justa compensación¹⁶⁰.

Ha como se ha referido, el uso y ocupación superficial, tiene como antecedentes a la expropiación, ya que el cambio de denominación del concepto se realizó a partir de la reforma energética en México. Así, en nuestro país, el decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, implantó, en sus artículos 34 y 35, que los individuos tenían derecho a obtener propiedades y disponer de ellas libremente.

En las leyes constitucionales de 1836 de corte centralista, se estableció el derecho de los mexicanos a la propiedad y al libre uso y aprovechamiento de ella; ya que sólo podía privarse de todo o parte de ese derecho cuando algún objeto de

¹⁵⁹ Ministerio de Hacienda del Gobierno Español, *La ley de expropiación forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*, Madrid, España, Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones, 2003, p. 179, <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/Subsecretaria/Gabinete%20Tecnico/LEY%20EXPROPIACION%20FORZOSA.pdf>

¹⁶⁰ Rodríguez, Felipe, "Expropiación: notas y apuntes del Instituto jurídico, aspectos más importantes del estudio", Buenos Aires, Argentina, Instituto Jurídico, 2013, pp. 2-3, <http://www.feliperodriguez.com.ar/wp-content/uploads/2013/02/EXPROPIACION-NOTAS-BREVES-DEL-INSTITUTO-JUR%3%8DDICO.pdf>

general y pública utilidad exija lo contrario, previa indemnización, estableciendo la intervención del Presidente y sus cuatro ministros en la capital o del gobierno y la junta departamental en los departamentos y del dueño¹⁶¹.

Particularmente, en el artículo 27 de la Constitución de 1857 se estableció que la ocupación de la propiedad privada sólo podía hacerse con el consentimiento del propietario o por causa de utilidad pública y previa indemnización¹⁶².

El 25 de noviembre de 1936 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Expropiación, la cual tiene por objeto establecer las causas de utilidad pública y regular los procedimientos, modalidades y ejecución de las expropiaciones. Para adentrar al tema del uso y ocupación superficial, es importante evocar al derecho de la propiedad, derecho que tiene toda persona de usar, gozar, disfrutar y disponer sus bienes de acuerdo con lo establecido en la legislación.

Este derecho será protegido por el Estado, por lo que nadie podrá ser privado, ni molestado en sus bienes sino en virtud de un juicio que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento. Sólo en caso de interés público, y observando la debida indemnización, el Estado puede restringir el derecho a usar, disfrutar y disponer de ella¹⁶³.

En este punto, se menciona que el derecho privado tiene como base la regulación, transferencia, modificación y restricción de los sistemas de propiedad sobre bienes. De esta manera, la transferencia, perpetuación y modificación de los sistemas de propiedad no sólo se encuentra en el sistema de derecho civil de bienes y sucesiones, sino también en la regulación del patrimonio de familia y sociedades de convivencia y las regulaciones específicas sobre niños y niñas y sobre personas con discapacidades.

¹⁶¹López Negrete, Jorge, "La expropiación en materia agraria", *Estudios Agrarios*, México, núm. 31, 2006, pp. 77-96.

¹⁶²Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2015*, 24va ed., México, D.F., Porrúa, 2005, p. 27.

¹⁶³ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Derecho de la Propiedad*, 2016, <http://www.cndh.org.mx/>

De igual forma, el derecho penal, desgraciadamente, se ha configurado en las sociedades del capitalismo tardío como forma radical de protección de la propiedad privada, con el aumento de tipos penales definidos como delitos patrimoniales.

El derecho administrativo se establece asimismo en la forma en la que el Estado administra la propiedad encomendada a la esfera pública, además de los cambios de propiedad privada a pública, a través de instrumentos como la expropiación o de propiedad pública a privada, a través de la privatización.

En México, la ideología revolucionaria se reflejó en el constitucionalismo por medio del artículo tercero que aborda a la educación, el artículo 123 sobre la materia laboral y el artículo 27 que habla sobre el sistema de propiedad con mayor sentido al tema agrario. De forma histórica se establece que la relación existente entre el sistema del señorío real y la propiedad originaria de la Nación en el artículo 27, radica en que la propiedad originaria sobre tierras y aguas nacionales, así como dominio directo de todos los minerales y bienes en el subsuelo, mares, aguas, ríos, además de la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada para el beneficio público, están inspiradas en el señorío, mientras que las áreas estratégicas y prioritarias a las que se refiere el artículo 28, se nutren del catálogo de regalías del monarca. La historia de la propiedad en México queda enmarcada en el primer párrafo del artículo 27, el cual dice que la propiedad de 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. Este texto no se ha modificado hasta la actualidad, por lo que la propiedad privada sigue estando sujeta en el texto constitucional a la transmisión originaria y por ende a las modalidades establecidas por la Nación. Más adelante, el segundo párrafo del artículo citado ha sido inmutable desde 1917, este aborda la expropiación, que se retoma como una capacidad del Estado por regular la propiedad privada, sin embargo, ha sido discutido debido a que trasgrede a los sectores más favorables a las restricciones de la actividad del Estado en México: Las expropiaciones solo

podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. En la historia legislativa y judicial, el proceso de expropiación ha sufrido cambios; los cuales se han debido a los cambios políticos y sociales de México¹⁶⁴.

Por otra parte, el tercer párrafo del artículo 27 ha sido reformado en la historia, este párrafo plantea las formas y modalidades que puede establecer el Estado respecto a la propiedad privada y son este párrafo y los subsiguientes los que marcan el cambio fundamental del sistema de propiedad constitucional de 1917 respecto al existente en 1857.

Es interesante retomar el hecho histórico de la desamortización de los bienes eclesiásticos y del desmantelamiento del latifundio, que dieron paso al reparto agrario y que más tarde se transformó en el derecho de la Nación a imponer modalidades a la propiedad privada, ya que el artículo 27 menciona que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación. Aunque este texto no se ha modificado desde 1919, se le han incrementado fines sociales que justifican la restricción de la propiedad privada, que son lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana¹⁶⁵.

El recitado artículo, también menciona que en cuanto a los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos de las islas, minerales y yacimientos del subsuelo, aguas y petróleo, estos pertenecen a la Nación. Las actividades comerciales en estos ramos económicos pasan por una regulación que posibilita la actividad minera mediante concesión sin restricciones para empresas nacionales y extranjeras, hasta el monopolio estatal en materia de petróleo. No obstante, en ningún caso dichos bienes pasan completamente al dominio privado

¹⁶⁴ González, María del Refugio, "Del Señorío del Rey a la propiedad originaria de la Nación", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. 5, 1993, pp. 129-150.

¹⁶⁵ Icaza Dufour, Francisco, "El movimiento conservador frente al derecho de propiedad", *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, no. 3, 1971, pp. 299-302.

sin restricciones a la propiedad. De igual forma establece que son propiedad de la nación los cuerpos acuíferos tanto marinos como interiores. Aunado, para efectos de las propiedades mencionadas, se establece un dominio de la nación reforzado, al establecer que el dominio de la Nación sobre dichos recursos es inalienable e imprescriptible y solo podrán participar particulares a través del régimen de concesión. Caso distinto lo constituye el petróleo y los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos o minerales radioactivos, servicio público de energía eléctrica y lo referente a la energía nuclear, en cuyo caso no se otorgarán concesiones ni contratos. Diversos esquemas de participación privada, tanto en energía eléctrica como en gas y petróleo y petroquímica han sido impugnados constantemente en referencia al artículo 27. Ahora bien, para el aborde de la reforma energética, confiere importancia el derecho real de propiedad sobre inmuebles, sus modalidades y limitaciones a las que están sujetos los particulares, a modo de establecer la diferencia con la propiedad originaria de la nación con respecto al territorio de México, así como del dominio inalienable e imprescriptible sobre el petróleo y demás hidrocarburos. Es de esta forma que el aprovechamiento total se presenta en el derecho de propiedad, en el aprovechamiento parcial aparecen derechos derivados del derecho de propiedad y que se conforman con autonomía propia. En este sentido, los derechos reales, se refieren a figuras que se encuentran reguladas en cada una de las entidades federativas de México, por medio de los distintos códigos civiles, en Tabasco el artículo 840 del Código Civil del Estado de Tabasco establece que el derecho real es un poder jurídico que en forma directa e inmediata se ejerce sobre un bien para su aprovechamiento total o parcial, o en funciones de garantía, siendo dicho poder oponible a terceros por virtud de una relación jurídica que se establece entre estos últimos y el titular del derecho. En lo que respecta a la propiedad este mismo cuerpo legal en su artículo 951 expresa que la propiedad es un derecho real que otorga a una persona el poder jurídico para usar, gozar o disponer de una cosa, pero dentro de las limitaciones y con arreglo a las modalidades que fijen las leyes. El propietario está obligado a

ejercitar sus derechos cuando por la falta de ejercicio de los mismos se causen algún daño o algún perjuicio a terceros o a la colectividad¹⁶⁶.

La Constitución Federal, en su artículo 27 establece que la propiedad de la tierra y aguas comprendidas dentro 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, creando la propiedad privada¹⁶⁷.

Es relevante aludir que la explicación del pobre desempeño de la economía mexicana se encuentra en dos elementos íntimamente relacionados. El primero es la ausencia de mecanismos efectivos para que el gobierno tome una actitud socialmente responsable. El segundo es la deficiente definición de los derechos privados de propiedad así como la deficiencia en la garantía y protección de éstos por parte de un Poder Judicial imparcial e independiente que obligue a la observancia de los contratos entre particulares y, más aún, entre éstos y el gobierno¹⁶⁸.

En México, el decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, estableció, en sus artículos 34 y 35, que los individuos tenían derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas libremente sin contravenir la ley; también estableció que sólo se podía privar a las personas de su propiedad, total o parcialmente, por pública necesidad y recibiendo justa compensación por ello. Más tarde, en los artículos 12 y 13 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823, se estableció la inviolabilidad de la propiedad particular, sin embargo, el Estado podía exigir el sacrificio de ésta para el interés común, legalmente justificado y con su respectiva indemnización.

¹⁶⁶H. Congreso del Estado de Tabasco, "Codigo Civil para el Estado de Tabasco", H. Congreso del Estado de Tabasco, Villahermosa, Tabasco, 2015, <http://documentos.congresotabasco.gob.mx/2015/Codigo%20Civil%20para%20el%20Estado%20de%20Tabasco.pdf>

¹⁶⁷H. Congreso de la Unión, "Constitución Política de los Estados...", cit. pp. 27-33.

¹⁶⁸North, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 188.

Un año después la Constitución Federal de 1824, no estableció el derecho a la propiedad, aunque previamente, en mayo de 1823, en las bases para elaborar esta norma máxima, se reconoció el derecho consistente en consumir, donar, vender, conservar o exportar sin más limitaciones que las designadas en la ley. En las leyes constitucionales de 1836 de corte centralista, se estableció el derecho de los mexicanos a la propiedad y al libre uso y aprovechamiento de ella; ya que sólo podía privarse de todo o parte de ese derecho cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, previa indemnización, estableciendo la intervención del Presidente y sus cuatro ministros en la capital o del gobierno y la junta departamental en los departamentos, y del dueño; también estableció el reclamo del interesado por la calificación de pública utilidad ante la Suprema Corte de Justicia, en la capital del país, o ante el tribunal superior en los departamentos. El artículo 27 de la Constitución de 1857 estableció que la ocupación de la propiedad privado sólo podía hacerse con el consentimiento del propietario o por causa de utilidad pública y previa indemnización; también señalaba que las autoridades y el procedimiento específico para realizar la expropiación, serían establecidos en la ley reglamentaria respectiva. Para la Constitución de 1917, la figura de la expropiación se encontraba establecida, ya que menciona que la propiedad de 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. Ésta no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización¹⁶⁹.

En los años consiguientes, el 10 de enero de 1934, se publicó la reforma a los párrafos segundo y tercero del artículo de la Carta Magna para establecer límites a la pequeña propiedad agrícola en explotación y añadir en forma expresa, que el Estado fomentará la agricultura y evitará la destrucción de los elementos naturales y los daños que puedan llegar a generarse sobre los bienes en detrimento de la sociedad. También se adicionó un segundo párrafo a la fracción VI del mismo

¹⁶⁹ Tena, F., *Leyes fundamentales de México*, México, D.F., Porrúa, 2005, p. 27.

numeral en el cual se estableció que las leyes federales y estatales, en sus respectivas jurisdicciones, establecerán los casos en que se considere de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; por otra parte, indicó que el monto de la indemnización debía basarse en el valor fiscal establecido en las oficinas catastrales, y sólo quedarán sujetos a avalúo pericial las mejoras o deterioros que afecten o lo propiedad, posteriores a la asignación del valor fiscal o cuando no exista este valor. Subsiguientemente, el 6 de febrero de 1976, se reformó el artículo en análisis para establecer que la Noción tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privado las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana¹⁷⁰.

El 25 de noviembre de 1936 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Expropiación, la cual tiene por objeto establecer las causas de utilidad pública y regular los procedimientos, modalidades y ejecución de las expropiaciones. En ella se consideran se consideran causas de utilidad pública el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; la apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano; 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; 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 aplicables¹⁷¹.

¹⁷⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Expropiacion*, México, D.F., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012.

¹⁷¹ *Ibidem*.

La redacción del artículo 27 constitucional, aprobada por el Senado de la República el 10 diciembre de 2013, establece que tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos en el subsuelo la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones; además que la Nación llevará a cabo las actividades de explotación y extracción mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares¹⁷².

3.1.1 La ocupación superficial

Como un poder fundamental y figura vinculante con la ocupación superficial se encuentra la expropiación, es el poder de suprimir legítimamente la propiedad a nombre de un interés que se considera superior. Cada ocasión que una propiedad es suprimida desde el Estado, una porción de este mismo se construye para una utilidad mayor. La expropiación es parte fundamental del Estado, de lo que algunos llaman nomos de la tierra, en otras palabras, del arreglo territorial primordial que es consustancial a todo estado. En México, el poder legislativo ha tenido una actitud pasiva sobre el tema desde 1936, cuando se expidió la Ley de Expropiación. La única reforma importante de esa ley tuvo lugar en 1993, como parte de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con el objeto de determinar que el criterio para el pago de la indemnización sería el valor comercial de lo expropiado. Entre 1968 y 2005, o sea, en menos de cuatro décadas, se expropió el equivalente a la cuarta parte del área total ocupada por los asentamientos humanos en la actualidad en el país; lo cual significa el papel que desempeñó el gobierno federal en la estructuración del espacio urbano, justamente en un periodo en el que uno de los cambios más importantes de la sociedad mexicana era precisamente su urbanización¹⁷³.

Algo importante que se vincula con el tema de investigación son los núcleos agrarios, los cuales en las últimas décadas se han manifestado por no ser

¹⁷² Guillen, A., *El artículo 27 constitucional y la Reforma Energética*, Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California Sur, 2014.

¹⁷³ Azuela, Antonio, Herrera, Carlos, Saavedra-Herrera, Camilo, "La expropiación y las transformaciones del estado", *Revista mexicana de sociología*, 71(3), 2009, pp. 525-555.

expropiados. Gran parte de la infraestructura promovida en la segunda mitad del siglo XX afectaba mayoritariamente a los núcleos agrarios. Un fenómeno que existe en los núcleos agrarios es que las indemnizaciones por expropiaciones a los ejidos y comunidades se pagaban arbitrariamente o no se pagaban. Durante décadas, los núcleos mantenían una condición de subordinación política; la relativa facilidad con la que eran expropiados y mal indemnizados para dar paso a obras públicas era parte de esa situación. Sin embargo, desde mediados de la década de 1980, las protestas de los núcleos en contra de expropiaciones pobremente indemnizadas llevaron al gobierno federal a instaurar la práctica de convenir con los ejidatarios o comuneros los términos de las indemnizaciones. Los derechos de propiedad de los núcleos están cada vez mejor definidos a partir de las reformas efectuadas en 1992 y de programas gubernamentales. Por tanto, los núcleos agrarios son hoy más fuertes frente al poder expropiatorio del estado. La evolución en el uso de la expropiación por parte del poder ejecutivo está marcada por las condiciones concretas del ámbito jurídico, político y económico bajo las cuales se ha transformado la relación del gobierno federal con los propietarios de la tierra¹⁷⁴.

En la actualidad, uno de los temas que mayor discusión social ha generado es la figura del uso u ocupación de tierras de otros particulares, incluyendo a los ejidos o tierras comunales, al momento de implementar o desarrollar proyectos energéticos. La Ley de Hidrocarburos establece tres métodos de resolución de disputas. Primero, el procedimiento civil ante un Juez de Distrito iniciado siempre por el contratista asignatario en contra del propietario o titular de los derechos reales correspondientes. El segundo sería un procedimiento ante un Tribunal Unitario Agrario en las situaciones en que se afecten derechos ejidales o comunales de naturaleza agraria. En estos dos procedimientos judiciales, la naturaleza de la disputa se restringirá a la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos sobre las tierras disputadas. El último método es una mediación gubernamental que puede también ser solicitada por el contratista asignatario a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. La materia de esta mediación serán las

¹⁷⁴ *Ibidem*.

formas o modalidades de adquisición, uso goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos reales respectivos, así como su correspondiente contraprestación¹⁷⁵.

La inversión en hidrocarburos, supone así una negociación con los propietarios de la tierra, sin embargo, pese a la existencia de los métodos descritos, en la actualidad, se encuentran proyectos que viven problemas por el uso y ocupación superficial. Como ejemplos se puede enlistar el gasoducto de Tula, el proyecto de Comexhidro en Puebla, el de Eólica del Sur en Yucatán, afectados por esta situación. Con base en el artículo 121 de la Ley de Hidrocarburos y 120 de la Ley de la Industria Eléctrica, la Secretaría de Energía (SENER) debe solicitar a los afectados la autorización para el desarrollo de un proyecto de cualquier tipo. Esto debe incluir la identificación, caracterización y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación, medidas de ampliación de impactos positivos y, el plan de gestión social correspondiente. Lo anterior, genera un clima generalizado de incertidumbre jurídica que frena los proyectos, además de que la SENER, quien expide el Manifiesto de Impacto Ambiental, no se da abasto. Para octubre de 2016, existían en esta Secretaría 750 manifestaciones de impacto social en lista para ser aprobadas; para llevar a cabo dicho trámite hay un plazo de 90 días naturales en el caso del sector eléctrico, y de 90 días efectivos en el caso de los proyectos de hidrocarburos. Sin embargo, el tiempo de los proyectos se ha visto retrasado en ocasiones por amparos y procesos judiciales relativos a los derechos de las comunidades para ser consultadas y la obligación de las empresas de realizar los estudios de impacto social. Los empresarios, destacan que ellos deben contar con una responsabilidad social y las comunidades el ánimo de poder realizar una negociación. En muchas ocasiones, las empresas no consideran acciones comunitarias en los lugares donde pretenden llevar a cabo los proyectos productivos, o en otras, no consideran las costumbres y las tradiciones de los lugares, lo que ocasiona conflictos¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Venegas, Marco Tulio, *Los Métodos de Resolución de Controversias en la Reforma Energética*, Von Wobeser & Sierra, S.C., 2014, pp. 1-6.

¹⁷⁶ Meana, Sergio, "Nuevo requisito detiene al menos 20 proyectos para generar energía", *El financiero*, 03 de octubre de 2016, <http://www.elfinanciero.com.mx>

En este sentido, García Chang manifiesta lo siguiente sobre la ocupación superficial y el derecho de vía:

Existen asentamientos humanos (viviendas) en gran parte de las localidades situadas sobre el derecho de vía, pone en riesgo a la población que en ella habita además de representar una violación flagrante a la legislación existente. Las causas de la existencia de dichos asentamientos son múltiples, van desde la falta de planes de desarrollo urbano de los municipios involucrados, la poca claridad de los contratos de ocupación superficial establecidos por Pemex, la especulación en la venta de terrenos, la indefinición del estatuto legal de los terrenos, hasta la responsabilidad personal de los pobladores¹⁷⁷

La Ley de Hidrocarburos considera que las actividades de exploración y extracción tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas y, que para ello procederá la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación superficial, con base en el artículo 96 de la Ley de Hidrocarburos¹⁷⁸.

En la reforma energética, con la aprobación del dictamen que expide la Ley de Hidrocarburos y reforma las leyes de Inversión Extranjera; Minera, y de Asociaciones Público Privadas, por parte de la Cámara de Diputados, se ratificó la ocupación temporal, por medio de la cual la propiedad ejidal, comunal o privada que se utiliza para la exploración y explotación de hidrocarburos tendrá una contraprestación no podrá ser menor al 0.5 por ciento ni mayor al 2 por ciento de las utilidades del asignatario o contratista, en caso de que se paguen en efectivo. Cuando se trate de actividades de extracción de gas natural no asociado, la contraprestación será de un mínimo de 0.5 por ciento y máximo 3.0 por ciento. Al igual, las contraprestaciones también se podrán cubrir mediante compromisos para

¹⁷⁷ García Chiang, Armando, "El diagnóstico social en la industria petrolera. Propuesta metodológica para elaborar un Plan de Responsabilidad Social", *Revista Equilibrio Económico*, Núm. 12, pp. 1-30.

¹⁷⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Hidrocarburos*, México, D.F., Cámara de Diputados, 2014.

ejecutar proyectos de desarrollo en beneficio de la comunidad o localidad afectada. Los asignatarios podrán proponer al propietario de la tierra o miembros de la localidad, la adquisición de bienes o insumos o servicios suministrados por dichas personas, cuando esto sea compatible con el proyecto. En el caso de que se trate de terrenos ejidales o comunales, la contraprestación, además de ser entregada para su distribución entre los integrantes del ejido o comunidad, podrá destinarse a proyectos de desarrollo en beneficio de éstas. En la Ley de hidrocarburos de igual manera se establece que la contraprestación y los términos y condiciones para el uso de terrenos necesarios para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos serán negociados entre los propietarios o titulares de dichos terrenos y los asignatarios o contratistas. Por ello se contemplan las figuras de arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, ocupación temporal, compra-venta, permuta o cualquier otra que no contravenga la ley. En el caso específico de la Ley de Hidrocarburos, la cual es reglamentaria de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, se plantea que las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos se considerarán estratégicas, por lo que sólo la nación las llevará a cabo, por conducto de asignatarios y contratistas, en referencia a las empresas productivas del Estado y las del sector privado. Los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos los celebrará el Ejecutivo, por conducto de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH); Pemex y las demás empresas productivas del Estado podrán celebrar alianzas o asociaciones para participar en dichos procesos de licitación de contratos¹⁷⁹.

La adjudicación de los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos se realizará mediante la licitación, en la que podrán participar empresas productivas del Estado y particulares, ya sea de manera individual, en consorcio o en asociación. Los procesos de licitación se deberán llevar a cabo bajo los principios de transferencia, máxima publicidad, igualdad, competitividad y sencillez y en éstos se podrá incluir una participación del Estado mexicano. La CNH

¹⁷⁹ Cámara de Diputados, "Ley de Hidrocarburos y reformas a leyes de Inversión Extranjera; Minera, y de Asociaciones Público Privadas, regulan participación del sector privado en explotación de energéticos", 27 de julio de 2014, www5.diputados.gob.mx

estará encargada de regular las actividades de reconocimiento y exploración superficial, el acopio, resguardo, uso, administración y actualización de la información que derive de la exploración y extracción de hidrocarburos y cuantificará el potencial de hidrocarburos del país. La Secretaría de Energía seleccionará las áreas contractuales y establecerá el modelo de contratación para cada área que mejor convenga para maximizar los ingresos de la nación, con opiniones de la SHCP y de Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) establecerá las condiciones económicas relativas a los términos fiscales de las licitaciones y de los contratos y determinará sus variables de adjudicación. Corresponderá a la Comisión Reguladora de Energía la regulación de las actividades en materia de hidrocarburos, incluyendo los términos y condiciones a los que deberán sujetarse la prestación de los servicios, al igual que la determinación de las contraprestaciones, precios y tarifas aplicables¹⁸⁰.

La ocupación superficial es un tema que aunque en la práctica se encontraba bien establecido, se requería que sus formas de aplicación se encontraran descritas, en la Ley de Hidrocarburos, ha como se estudia, existe un capítulo que recoge las exigencias en la materia, además, que se cuentan hoy en día con lineamientos al respecto.

Los actores que intervienen en dichos actos requieren capacitarse para salvaguardar el respeto de los derechos humanos de los pequeños propietarios y ejidatarios, quienes en muchas ocasiones han sido afectados por las actividades petroleras y de extracción de gas.

3.2 LOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS Y EJIDATARIOS

Para el abordaje de la temática, es necesario plantear que un ejidatario es un sujeto agrario que forma parte del núcleo ejidal, mexicano, mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo, que tiene un certificado de derechos agrarios expedido por la autoridad competente, con certificado parcelario o de derechos comunes o con resolución de la autoridad agraria o sentencia del Tribunal

¹⁸⁰ *Ibidem*

Agrario. De igual forma, son ejidatarios los hombres y las mujeres titulares de derechos ejidales.

Por otra parte, un comunero es el titular de derechos en una comunidad agraria legalmente reconocida, establecidos en la Ley Agraria y el estatuto comunal; esto le permite el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común. Estas personas, cuentan con una extensión pequeña de tierras, por lo que sufren las mismas condiciones de los pequeños propietarios.

En este tenor, el ejido no es un conjunto de tierras, sino una persona moral y como tal tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual se encuentra integrado por un conjunto de bienes y derechos denominados propiedad ejidal.

El reconocimiento constitucional de los ejidos se encuentra planteado en el artículo 27 fracción VII el cual reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. Menciona que la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores. Plantea que la ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En lo que se refiere a la enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que

prevea la ley. Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV. En este sentido, la asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea. La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria¹⁸¹.

Por otro lado, la Ley Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de febrero de 1992, que es la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria, no solo les reconoce personalidad jurídica a los ejidos, sino también el derecho de propiedad sobre las tierras. El artículo 9 de esta Ley menciona que los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.

El artículo 12 menciona que los ejidatarios son los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales. Para ser ejidatario se requiere ser mexicano, vecindado del ejido y mayor de edad, salvo que sea heredero del ejidatario o tenga familia a su cargo, en cuyos casos no se requiere la mayoría de edad de acuerdo con el artículo 15 de la Ley Agraria. Se acredita el carácter de ejidatario con el certificado de derechos agrarios expedido por la autoridad competente, con el certificado parcelario o de derechos comunes y con la sentencia o resolución dictada por el Tribunal Agrario. La calidad de ejidatario se adquiere por reconocimiento de la asamblea, por enajenación legal de derechos parcelarios o por medio de la resolución jurisdiccional del Tribunal Agrario. Se pierde la calidad por la cesión legal de los derechos parcelarios y comunes, por renuncia de esos derechos, por

¹⁸¹ Procuraduría Agraria, "Glosario de Términos Jurídicos-Agrarios", 2009, <https://www.pa.gob.mx/pa/conoce/publicaciones/Glosario%202009/GLOSARIO%20DE%20T%C3%89RMINOS%20JUR%C3%8DDICO-AGRARIOS%202009.pdf>

prescripción negativa y por sentencia del tribunal agrario competente. Los derechos individuales son de acuerdo con Orozco Garibay:

- A) De uso y disfrute sobre su parcela;
- B) El derecho de propiedad sobre su parcela (art. 81 y 82 ley agraria);
- C) El de recibir el certificado parcelario (art. 16-1 ley agraria);
- D) El de designar a su sucesor;
- E) El derecho a recibir un solar en la zona urbana del ejido (art. 68 ley agraria);
- F) El derecho a participar en las asambleas por sí mismo o por medio de sus representantes, al igual que votar y ser votado para ocupar un cargo en los órganos del ejido (art. 23-28 ley agraria).
- G) Los establecidos en el reglamento del ejido respectivo.
- H) La cesión de sus derechos parcelarios.

Los derechos colectivos son:

- A) De uso y disfrute sobre las tierras de uso común por sí mismo o a través de terceros mediante contratos de asociación y aprovechamiento de tierras (art. 45, 62 y 79 ley agraria).
- B) El derecho a recibir certificado sobre tierras de uso común; (art. 6-1 ley agraria)
- C) Los demás derechos consignados en el reglamento del ejido.

Los ejidatarios igualmente pueden otorgar en garantía el usufructo de sus parcelas, ya sea a favor de instituciones de crédito o de personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales; debiéndose constituir dicha garantía ante fedatario

público e inscribirse en el Registro Agrario Nacional (art. 46 ley agraria)¹⁸².

En cuanto a la pequeña propiedad, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Agraria hacen referencia a la propiedad rural, calificándola de pequeña, aunque en realidad no lo sea, sobre todo si se trata de propiedad de sociedades mercantiles, como veremos más adelante. Con fundamento en la fracción XV del artículo 27 constitucional y los artículos 115 al 124 de la Ley Agraria, existen distintos tipos de pequeñas propiedades rurales, de acuerdo con la calidad de la tierra, los servicios con los que cuente y la actividad productiva a la que se dedique. La pequeña propiedad agrícola, usa los suelos utilizados para el cultivo de vegetales o son las que no se dediquen a actividades ganaderas o forestales. Considerando la calidad de las tierras, la pequeña propiedad agrícola puede alcanzar hasta cien hectáreas de riego, humedad de primera o sus equivalentes, por individuo. Para efectos de equivalencia, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que por una hectárea de riego se consideraran dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad, ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Por su parte, la Ley Agraria no habla de tierras de bosques sino de tierras forestales, a las que considera como suelos utilizados para el manejo productivo de bosques o selvas. La diferencia estriba en que para considerarlas tierras boscosas o forestales y la extensión pueda abarcar ochocientas hectáreas deben estar produciendo bosques o selvas, pues de lo contrario se considerarán agrícolas. Es importante mencionar que la constitución federal establece el máximo de hectáreas para este tipo de pequeña propiedad tomando en cuenta las tierras de riego pero es omisa en las que no cuenten con él; es la Ley Agraria, la que establece equivalencias, computando por 47 Artículo 117, segundo párrafo, de la Ley Agraria. La aptitud natural de la tierra no es obstáculo porque pueden mejorarse aplicando una tecnología adecuada, sin que por ello se alteren las cantidades, así se

¹⁸² Orozco Garibay, Pascual Alberto, "Naturaleza del ejido de la propiedad ejidal características y limitaciones", Revista Mexicana de Derecho, Núm. 12, 2010, pp. 163-193.

desprende de la misma disposición constitucional que venimos comentando, la cual expresa que cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley¹⁸³.

Mientras tanto, el artículo 121 de la Ley Agraria dispone que la superficie de las tierras que a partir de su estado natural hubieren sido mejoradas con obras de riego, drenaje, nivelación o cualesquiera otras ejecutadas por sus dueños o poseedores, continuarán computándose conforme a la clase o coeficiente de agostadero anteriores a la mejora, según se trate de tierras agrícolas o ganaderas respectivamente. El artículo 120 de la Ley Agraria considera como pequeña propiedad ganadera la superficie de tierras ganaderas que, de acuerdo con el coeficiente de agostadero ponderado de la región de que se trate no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor. El mismo artículo dispone que dicho coeficiente se realizará mediante estudios técnicos de campo tomando en cuenta la superficie que se requiere para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos que determinen la capacidad forrajera de la tierra de cada región. Es decir, que tampoco la ley establece los límites de la pequeña propiedad ganadera, remitiendo esto a lo que establezca el gobierno federal, de acuerdo con criterios que él mismo determine de manera discrecional, con lo cual incumple el mandato constitucional de que sea en la ley donde se establezcan los límites de este tipo de propiedad. Cualquiera que sea el límite de la pequeña propiedad que la autoridad federal establezca, siempre podrán aumentarse si se le realizan mejoras. De igual forma, se establece que la propiedad de las sociedades mercantiles y civiles donde los ejidatarios o comuneros sean parte y hayan aportado

¹⁸³ López Bárcenas, Francisco, El régimen de la propiedad agraria en México. Primeros auxilios jurídicos para la defensa de la tierra y los recursos naturales, México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígena, 2017, pp. 59-68.

tierra para la formación del capital social es un caso distinto a todos los anteriores. Por ello, la regla general para establecer los límites de la propiedad rural de este tipo de sociedades se encuentra en el artículo 126 de la Ley Agraria, el cual textualmente expresa que las sociedades mercantiles o civiles no podrán tener en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la equivalente a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad individual y deberán participar en la sociedad, por lo menos, tantos individuos como veces rebasen las tierras de la sociedad los límites de la pequeña propiedad individual. Al efecto, se tomará en cuenta la participación de cada individuo, ya sea directamente o a través de otra sociedad.¹⁸⁴

Para continuar con el abordaje de esta temática, es necesario mencionar a la tenencia de la tierra, el cual de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, se conceptualiza de la siguiente manera:

Tenencia de la tierra es la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra (por razones de comodidad, «tierra» se utiliza aquí para englobar otros recursos naturales, como el agua y los árboles). La tenencia de la tierra es una institución, es decir, un conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento. Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra. Definen cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones. En otras palabras, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias. La tenencia de la tierra es una parte importante de las estructuras sociales, políticas y económicas. Es de carácter multidimensional, ya que hace entrar en juego aspectos sociales, técnicos, económicos,

¹⁸⁴ *Ibidem*.

institucionales, jurídicos y políticos que muchas veces son pasados por alto pero que deben tenerse en cuenta. Las relaciones de tenencia de la tierra pueden estar bien definidas y ser exigibles ante un tribunal judicial oficial o mediante estructuras consuetudinarias dentro de una comunidad. En otros casos, pueden estar relativamente mal definidas, con ambigüedades que se prestan a abusos¹⁸⁵.

En general, los ejidatarios cuentan con el uso, posesión, goce y disfrute de la tierra. Mientras que los pequeños propietarios, además de las características anteriores, cuentan con el dominio sobre la tierra.

Estos individuos, a lo largo del tiempo, han sido víctima de las autoridades, quienes no escuchan sus exigencias sociales, ya que la mayoría de las comunidades donde se lleva a cabo la actividad energética viven en situación de pobreza y desigualdad, donde los gobiernos de los tres niveles en busca del beneficio particular los han dejado indefensos.

Es en los últimos años, que a través de programas y unidades gubernamentales encargadas del tema, que se han acercado beneficios a la población afectada por la actividad petrolera y de gas. No obstante, el camino aun es largo y se requieren mayores herramientas para proteger la integridad y el futuro de comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios.

3.2.1 Explotación energética y pequeños propietarios

El impacto social y la ocupación superficial que plantea la reforma energética es un tema a discusión en la actualidad. Desde que se dio esta reforma ha tomado interés los cambios que se avecinan en la relación del Estado con los particulares en la entrada de los nuevos proyectos energéticos. En el ámbito geográfico y social, tendrá implicaciones en las comunidades donde se realizarán estas actividades. ¿Cuánto valor tiene mi tierra? ¿Deben aprovechar los particulares a ceder a un

¹⁸⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “Qué es la tenencia de la tierra, 2017”, www.fao.org/3/y4307s/y4307s05.htm

precio elevado sus tierras? ¿Los proyectos de inversión en materia energética afectan la productividad de la tierra?

Muchas personas se realizan a diario estas preguntas, lo cierto es que la legislación energética plantea negociaciones y pago de contraprestaciones por concepto de la ocupación temporal, con base en el procedimiento señalado por la Ley; y es que en la Ley de Hidrocarburos, como la de la Industria Eléctrica, se ha figurado el pago de contraprestaciones a las comunidades ejidales y agrarias. En el párrafo noveno del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que la ley privilegiará la actividad económica que realicen los particulares, y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional. En orden de ideas, da mayor peso a la actividad económica sobre otras prioridades. Además, el transitorio octavo del Decreto que reformó y adicionó la Constitución para dar base a la actual Reforma Energética plantea que se considerarán de interés social y orden público las actividades de exploración y extracción, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; que la ley preverá los términos y las condiciones generales de la contraprestación que se deberá cubrir por la ocupación y afectación superficial o, en su caso, la indemnización respectiva, y que preverá mecanismos para facilitar la coexistencia de las actividades mencionadas con otras que realicen el Estado o los particulares.

De acuerdo con Guillermo Pineda y Javier Zenteno, estas fueron las premisas legales con la que los legisladores llevaron a cabo su estudio y desarrollo del tema ocupación temporal:

Los monopolios petrolero y eléctrico no generaron experiencia ni cultura en la regulación y solución a los problemas que suscita una industria de constante riesgo (operacional, financiero y legal), ni tampoco la coexistencia de actividades de esta naturaleza. Por ser una actividad pública, se establecieron cargas inusitadas a los particulares sin reconocimiento explícito de sus correlativos derechos y obligaciones. En nuestra legislación, hasta antes de la Reforma,

prevalecía una evidente insuficiencia en la regulación de estos temas, pues no existía una concepción integral sino sólo disposiciones dispersas. No regulaba derechos de vía ni el pago de contraprestaciones. Tampoco se explicitaba el procedimiento para ocupaciones temporales y definitivas salvo las previstas en la Ley de Expropiación. Las indemnizaciones previstas en la legislación, históricamente han sido insuficientes.

El uso y la ocupación superficial establecida en la ley buscan dotar de certeza y seguridad jurídica a todos los involucrados, al punto de ofrecer viabilidad a la operación cotidiana de los proyectos energéticos. Esta legislación abarca el contenido y alcance de los derechos de preferencia del Estado y asignatarios; contratistas y permisionarios; la obligación de permitir la ocupación de predios o franjas o fracciones de los mismos para el desarrollo de estas actividades, previo cumplimiento de condiciones previas; precisar los derechos correlativos de recibir un pago justo acorde al uso y ocupación del terreno, así como al pago de los daños y perjuicios que se causen, incluido nociones semejantes a negocios en marcha y en caso de tareas de extracción, a un pago equivalente a título de contraprestación equivalente a un porcentaje de la producción. De igual forma tiene como fin regular las figuras y procedimientos aplicables, incluidas las de derecho público a falta de acuerdo entre los interesados; así como también prever los medios de defensa y de apremio, en su caso. Estos autores, resumen a continuación lo establecido sobre el tema de la ocupación superficial: Es importante mencionar que la Ley de Hidrocarburos plantea que el asignatario o contratista, según corresponda, deberá entregar por escrito, una descripción del proyecto a realizar al propietario del terreno. El asignatario o contratista está obligado a detallar de manera simple el proyecto de forma que el propietario o dueño pueda entender los alcances y las consecuencias del desarrollo del proyecto. Aunado a esto, la Secretaría de Energía podrá apoyar a los individuos o grupos ejidales o comuneros con testigos sociales en el proceso de negociación y que conforme a la modalidad que se necesite emplear para la ocupación o uso temporal, se podrán emplear las figuras de arrendamiento, servidumbre, ocupación superficial, ocupación temporal,

compraventa o cualquier otra que corresponda. Por su parte, el reglamento menciona la contraprestación por el uso y ocupación de los predios; indemnización por daños y perjuicios considerando actividades productivas; uso y beneficio de predios con limitaciones de ley y de contratos; y que deberá existir un contrato por escrito que deberá adecuarse a los lineamientos de la Secretaría de Energía con la intervención de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Para la solución de controversias, el contrato deberá estipular algún mecanismo de solución. En el caso de que el territorio se encuentre protegido por la legislación agraria, por lo que para la ocupación del mismo, los comuneros o ejidatarios en todo momento podrán solicitar la asesoría y representación de parte de la Procuraduría Agraria en las negociaciones. Si el propietario del territorio no acepta las condiciones de la negociación, tendrá 180 días naturales para que un Tribunal Agrario o un Juez de Distrito en materia civil conozcan del caso. Cuando el Tribunal Agrario sea el encargado de conocer del asunto, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Agrario (SEDATU) actuará como mediador entre las empresas y el propietario con el fin de establecer una solución. Si el caso no se resuelve en los tribunales agrarios, la SEDATU sugerirá los pagos que recibirán los propietarios de los terrenos y si después de 30 días de negociación no hay un acuerdo, la SEDATU pedirá al Ejecutivo que ordene una “servidumbre legal” para que la empresa comience con sus actividades y entregue las contraprestaciones sugeridas¹⁸⁶.

En otras palabras, con la reforma energética campesinos, ejidatarios y comunidades indígenas no tienen otra opción diferente a aceptar que en sus tierras se desarrolle actividad energética; y es que un núcleo agrario no tiene la oportunidad de objetar la explotación, ya que queda obligado a entrar en un proceso de negociación y si no avanza en una interlocución directa se activa un mecanismo en el que pueden hacerse los pagos y acuerdos correspondientes ante órganos jurisdiccionales. Es una negociación forzada, pues una vez que se establece que un núcleo agrario tiene yacimientos de petróleo o tiene yacimiento de gas entra en un esquema en el que forzosamente va a tener que aceptar la ocupación temporal

¹⁸⁶ Pineda, Guillermo, Zenteno, Javier, “Ocupación superficial: retos y principales implicaciones”, 31 de agosto de 2015, <http://energiaadebate.com/>

y va a tener que aceptar una contraprestación por su tierra. Además, el tiempo de ocupación dependería del recurso a explotar, lo que según organizaciones campesinas es una expropiación llamada de otra manera. Aunque los tribunales agrarios tienen la obligación de garantizar que los derechos de los ejidatarios se respeten, los resultados que actualmente tienen los tribunales agrarios es nulo, pues cada año dejan pendientes prácticamente el mismo número de casos que resuelven. De acuerdo con cifras oficiales, en el 2014 se inició con 43,556 casos pendientes, pues en 2013 a los 52,026 asuntos nuevos registrados se sumó el rezagó de 41,652 del año anterior y en total, se concluyeron 50,122 expedientes¹⁸⁷.

Por último, Facundo Bartolo Salazar expone lo siguiente:

La reforma energética despojará a ejidatarios y comuneros, pues conforme al artículo 8 transitorio de la mencionada ley, serán expropiadas las tierras donde se detecte petróleo o gas, alegando un “interés social”, en el que el gobierno actuará como un mero intermediario para entregar a empresas nacionales y trasnacionales para la explotación de hidrocarburos, sin retribución alguna para los propietarios de tales superficies.

Se prevé que el 60 por ciento del territorio nacional pasará a la iniciativa privada para la explotación de petróleo, incluyendo tierras ejidales y comunales, siendo ese un retroceso aún peor que en la época del porfiriato, o bien, tras la expropiación petrolera, pues comentó que con la reforma, los propietarios de las tierras donde haya hidrocarburos no recibirán ni indemnizaciones ni participaciones de los proyectos de explotación como sucedía anteriormente¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Montalvo, Tania, “Reforma energética obliga a campesinos a ‘aceptar’ la explotación de hidrocarburos en su propiedad”, 12 de agosto de 2014, <http://www.animalpolitico.com/>

¹⁸⁸ Bartolo Salazar, Facundo, “Reforma Energética despojará a ejidatarios”, 08 de abril de 2014, <http://diarioelmartinense.com.mx/>

De acuerdo, con el último informe de la SEDATU; se tiene que la Unidad de Utilización del Suelo para Proyectos en Energía e Inversiones Físicas de los Proyectos Mineros, entre 2015 y 2016, ha facilitado las negociaciones para habilitar el uso y ocupación superficial de las actividades energéticas a emprenderse entre asignatarios, contratistas, permisionarios y otros interesados, así como los propietarios o titulares de los terrenos, bienes o derechos, en los que se incluyen los reales y ejidales. Esta unidad, se encuentra a cargo de los Comités de Desarrollo Regional Sustentable para Estados y Municipios Mineros y de los órganos colegiados que aprueban la aplicación de los recursos del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, mejor conocido como Fondo Minero; el cual se usa para realizar obras de impacto social, tales como la construcción y pavimentación de carreteras, rehabilitación de centros escolares, instalación de servicios básicos, plantas de tratamiento de agua y espacios públicos, entre otros. En este sentido, en el año de 2016, se autorizó aplicar 2,080 millones de pesos en 25 estados y 199 municipios de la república. Entre enero y agosto de 2016, se dio aprobación a 716 proyectos dentro de los Comités de Desarrollo Regional para los Estados y Municipios Mineros, los cuales ascendieron a un monto de 1,498.7 millones de pesos.

En lo que respecta a los comités, en el periodo de septiembre de 2015 a agosto de 2016, se instalaron veinticinco Comités de Desarrollo Regional Sustentable para Estados y Municipios Mineros. Ahora, la SEDATU manifiesta que a partir de la reforma energética, interviene en la emisión de modelos de contrato, la interacción con testigos sociales, la facilitación de negociaciones y el ejercicio de los procesos de mediación, en los casos en que sea necesario, sobre las formas o modalidades de uso, goce o afectación. De igual forma, de manera específica y cuando se requiere, regula la adquisición a pactarse por parte de los inversionistas con los propietarios o titulares de los terrenos, bienes o derechos, incluidos los reales, ejidales y comunales, así como los términos, montos y condiciones de la contraprestación a cubrirse por la empresa de energía. En esta parte, el 18 de diciembre de 2015, se firmó el convenio de colaboración entre la Secretaría de Energía y la SEDATU, cuyo fin es cumplir con lo planteado en las leyes de

hidrocarburos e industria eléctrica, y sus respectivos reglamentos en materia de uso y ocupación superficial, además de evaluar su impacto social o consulta previa. Como resultado de este convenio, la SEDATU, ofreció información sobre la ubicación geográfica y la situación jurídica de 58 núcleos agrarios que tienen superficie en cada una de las 25 áreas contractuales adjudicadas para la exploración y extracción de aceite y gas de hidrocarburos de yacimientos, en su mayor parte maduros en producción; ubicados en las entidades de Chiapas, Nuevo León, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. Por ello, al 13 de julio de 2016, se tenían notificados 370 inicios de negociaciones sobre proyectos energéticos, entre hidrocarburos e industria eléctrica¹⁸⁹.

Algo que debe destacarse, es que la SEDATU, no reporta si fueron o no constituidas las servidumbres legales, ni la manera en que se llegaron a los acuerdos de contraprestaciones; la modalidad de intervención de la Procuraduría Agraria como asesor o en representación de los ejidos o comunidades. No menciona que tipo de contraprestación se pactó y ante quién se presentó el contrato a efecto de validarlo; al igual que la modalidad de adquisición, uso, goce o afectación se estableció para el arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, ocupación temporal, compraventa, permuta y cualquier otra que no contravenga la legislación aplicable al caso concreto, sobre terrenos bienes o derechos. En la Ley de Hidrocarburos y en la de industria eléctrica, se establece como primer paso la negociación entre los contratistas y los llamados sujetos agrarios. Sin embargo, en caso de que la negociación no tenga resultados, la mediación a que hacen referencia estos dos dispositivos legales, cobra importancia cuando las tierras que se requieran estén sujetas a la normatividad de la Ley Agraria, facultándose a la SEDATU, para que establezca una mediación, que le permita escuchar a las partes y sugerir la forma o modalidad de adquisición, uso, goce o afectación de bienes o derechos, así como la contraprestación que corresponda, para la conciliación de sus intereses y pretensiones; con base en las características del proyecto. No obstante, es una amenaza la acción de que, si no

¹⁸⁹ SEDATU, 4to. Informe de Labores 2015-2016, Gobierno de la República, www.gob.mx

llegan a un acuerdo a través de la mediación, entonces la Secretaría de Energía podrá solicitar a la SEDATU que dé trámite ante el Ejecutivo federal la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos por vía administrativa, lo cual es contradictorio a lo establecido en el mismo artículo 27 de la constitución, porque se trata de tierras ubicadas como propiedad social.

Por lo cual, la mediación que se propone en las leyes secundarias de la reforma energética, sólo satisface intereses públicos, ya que no se cumplen algunos fundamentos para llevar a cabo la mediación¹⁹⁰.

En lo que se refiere a los ejidatarios y comuneros, la legislación agraria menciona que se les deberá entregar directamente la contraprestación respectiva por el uso, goce y afectación de tales derechos. Cuando esto no suceda, se entregarán a través del Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, o cualquier otro fideicomiso si así lo acuerdan las partes. Además, cualquier acuerdo alcanzado por las partes, deberá presentarse por el asignatario o contratista ante el Tribunal Unitario Agrario competente, con el objetivo de que sea validado, lo cual contradice al procedimiento que marca la Ley de Hidrocarburos. Por ello, queda establecido en un principio que la competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios, en materia de energías, se dará en dos vertientes; en la validación de los acuerdos alcanzados por las partes y en la negativa de esos acuerdos dentro del término de 180 días naturales, contados a partir de que el Contratista o Asignatario haya solicitado al propietario o titular del derecho, el interés de usar, gozar y afectar sus bienes o derechos, para demandar la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos o de la industria eléctrica, de acuerdo con la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica. Con lo anterior, se deja en evidencia que la ley secundaria de la reforma energética no tomó en consideración lo ya estipulado en la ley agraria¹⁹¹

¹⁹⁰ Estrada González, Martha Eréndira, "Realidad de la mediación en las leyes de hidrocarburos y de la industria eléctrica", *Alegatos*, Núm. 94, Septiembre 2016, pp. 647-666

¹⁹¹ Vera Constantino, Claudio Aníbal, "Implicaciones de la Reforma Energética en Materia Agraria", *Revista de los Tribunales Agrarios*, Octubre-diciembre 2015, pp. 1-10.

Agustín Hernández, menciona al respecto:

Me parece igualmente importante destacar que ciertas disposiciones contenidas en la Ley Agraria, hasta ahora poco reconocidas, habrán de adquirir una importancia inusual, como la establecida en el artículo 95 acerca del principio de prohibición de ocupación previa de tierras ante alguna expropiación, figura que en la legislación en materia de energía no se encuentra considerada, pero sí podría interpretarse que la equipara a la del establecimiento de una servidumbre legal, misma que ante la negativa de la asamblea para otorgar la autorización de sus predios, a solicitud de la Secretaría de Energía podría ser impuesta por vía jurisdiccional o administrativa a ese predio o predios donde sean localizados los yacimientos o se vaya a establecer la infraestructura o maquinaria para ello, entendiéndose que esa vía jurisdiccional debe referirse a la intervención del Tribunal Unitario Agrario, cuya competencia se surte, insístase, en razón de la naturaleza jurídica de las tierras en cuestión, que es de carácter social, por disposición tanto de la fracción XIX del artículo 27 constitucional, como de la legislación secundaria en materia agraria¹⁹².

Como se ha descrito, la mediación ha sido parte de la cultura, desde la antigüedad se ha hecho uso de la sabiduría y de la razón para poder tomar una decisión. El conflicto, ha sido parte de la humanidad, y lo que ha sucedido a lo largo del tiempo es que se ha fortalecido e institucionalizado a la mediación.

Como se sabe, entre los pequeños dueños de la tierra y los contratistas, que son las dos figuras principales de esta investigación, se suscita en ocasiones un conflicto debido a intereses económicos, políticos o sociales entre los que destaca

¹⁹² Hernández González, Agustín, "Competencia de los tribunales agrarios ante Controversias por la tenencia de la tierra con motivo De la vigencia y aplicación de la reforma energética de 2013, específicamente de la ley de hidrocarburos y de La ley de energía eléctrica", Revista de los Tribunales Agrarios, Octubre-diciembre 2015, pp. 25-39.

la cantidad económica que obtendrá el propietario de la tierra por el contrato de uso y ocupación superficial.

En este sentido, la mediación en materia de hidrocarburos permite de manera formal y sistemática poder alcanzar un acuerdo entre las partes. De tal modo que el diálogo pueda dar paso a un acuerdo.

3.3 PERSPECTIVAS DE LA ACTIVIDAD ENERGÉTICA.

En México, como en la mayoría de los países de Latinoamérica, el sector energético es estratégico para el desarrollo, la consolidación del sector energético en nuestro país está íntimamente ligado con el crecimiento económico y social, ya que la energía es insumo en todos los sectores de la economía como el transporte de personas y mercancías, la producción de manufacturas y el funcionamiento de establecimientos comerciales, de servicios, fábricas y hogares. Como si fuera una función lineal, el crecimiento de un país depende en gran parte del nivel de desarrollo de su sector energético.

En el caso de México, en 2014 este sector aportó 6% del Producto Interno Bruto (PIB), 9% del valor total de las exportaciones y más del 30% de los ingresos fiscales del 2014.

Esto último enfatiza que los ingresos federales dependen en gran medida de este sector. Ante el escenario global en el que el valor del barril de petróleo está a la baja, se han planteado estrategias para compensar ese crecimiento que se verá afectado por los bajos precios internacionales del crudo, por lo menos en lo que resta de 2016¹⁹³.

La recesión del sector energético afectaría en el presupuesto del Estado, que a su vez tendría que hacer recortes importantes en los recursos económicos destinados para llevar a cabo sus funciones e incluso disminución presupuestal en rubros sociales como salud o educación.

¹⁹³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "PIB y cuentas nacionales", 2014. www.inegi.gob.mx

La dependencia de los ingresos gubernamentales en el sector energético es riesgosa y volátil puesto que así como pudiera con ello aumentar la entrada de recursos al gobierno, pudiera disminuirla rápidamente.

En México, la industria petrolera ha jugado un papel preponderante durante el siglo XX. Desde la creación de Petróleos Mexicanos (PEMEX) en 1938 hasta nuestros días, esta industria ha sido el pilar económico del país¹⁹⁴.

Aunado a lo anterior, Forbes menciona que en materia económica, la reforma energética de 2013 tendrá, las siguientes consecuencias económicas:

1. Rápido agotamiento de reservas petroleras.
2. Se pierde la oportunidad de empujar la productividad de nuestra economía.
3. Aumenta la carga fiscal a Pemex. El aumento de la carga fiscal se puede observar en lo dispuesto: i) en la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo; ii) en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, y iii) en las modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de este paquete de leyes secundarias.
4. No se generarán empresas nacionales significativamente. La mayor parte de empresas en el sector energético serán extranjeras. Igualmente, al no existir actualmente un sector bancario nacional con la capacidad financiera requerida para respaldar las inversiones previstas, habrá una influencia creciente de instituciones financieras extranjeras en el sector.
5. No aumentarán significativamente el nivel actividad económica y de generación de empleos.
6. Aumentará la concentración del ingreso y habrá transferencia de riqueza al extranjero. La Ley de Hidrocarburos prevé requisitos para la asignación de contratos que difícilmente cumplirían empresas nacionales (incluyendo al propio Pemex).

¹⁹⁴ HSBC Global Connections, "Importancia de la industria energética en el crecimiento de la economía", HSBC, 2015, <https://globalconnections.hsbc.com/>

7. El gasto público continuará destinándose mayoritariamente a gasto corriente.

8. No se generará ahorro de largo plazo por ingresos petroleros y muy probable aumentará la deuda pública.

9. No contribuirá a reducir la pobreza, y una vez agotado el petróleo, los niveles de pobreza pueden dispararse.

10. Se desaprovecharán recursos para atacar los determinantes estructurales de la pobreza en México.¹⁹⁵

Una constante en la actividad energética es que seguirá siendo la base de cualquier actividad económica. Su disponibilidad es de vital importancia en el mundo.

Por lo tanto, para su generación es necesario destinar elevados montos financieros, investigación y desarrollos tecnológicos, y crear la infraestructura necesaria para su transporte, particularmente, porque la demanda de energía continuará aumentando en los próximos años. El petróleo, gas natural y carbón, aunque ocasionan alta contaminación, tienen un bajo costo de generación y relativa disponibilidad.

La energía nuclear presenta aún problemas de seguridad y conflictos políticos que limitan su desarrollo. No se prevé por lo menos hasta 2030 una mayor inserción de las fuentes no renovables, sin embargo su potencial dependerá de distintos factores, como: la incorporación de tecnología competitiva, un mayor aprovechamiento del potencial de generación, o bien, del desarrollo de algunos mercados regionales en donde se aprovechen las potencialidades de algunas zonas.

Por otro lado, el papel que jueguen los gobiernos, particularmente de las naciones más industrializadas, y la posibilidad de que existan las condiciones para

¹⁹⁵ Saldaña Zorrilla, Héctor, "10 consecuencias económicas de la reforma energética", Forbes, 2014, <http://www.forbes.com.mx/>

impulsar el uso de alternativas de generación, será fundamental en el desenvolvimiento del sector energético mundial¹⁹⁶.

3.3.1 Impacto social de la actividad energética

En la República Mexicana, las reformas aprobadas por la Sexagésima Segunda Legislatura, se reflejaron en cambios en el sector energético del país, además que dieron cabida a una serie de leyes secundarias, medidas económicas y acciones colaterales que en gran parte de los casos repercuten de forma negativa, todo ello en la resultante incapacidad de prever marcos estabilizadores, que contengan férreas oposiciones y estallidos sociales a razón de la deslegitimidad de dichos procesos debido a la escasa participación de la sociedad en los debates sobre éstas, y la no inclusión del grueso de los ciudadanos a través de consultas, plebiscitos y concejos que contemplan la puesta en marcha de acciones de gobierno inherentes al futuro económico político y social de la nación. En este escenario, la reforma energética tiene un impacto social con un carácter multidimensional¹⁹⁷.

En cuanto al ingreso, la generación de mayor número de empleos se refleja en un aumento del ingreso en las familias que se ven beneficiadas y por ende en un aumento de calidad de vida.

En los núcleos agrarios, hábitats y espacios de pueblos indígenas la actividad energética genera proyectos de desarrollo en estas zonas, lo que supone un problema colateral con repercusiones muy delicadas en materias de derechos humanos y autodeterminación.

En las rondas 1 y 0, la reforma energética pronostica que bajo esquema de ocupación temporal se desarrollen proyectos de explotación y extracción de hidrocarburos, lo que implica repercusiones para ejidos, comunidades y zonas indígenas. Para estas rondas están comprometidas 4 millones 900 mil hectáreas distribuidas en 11 entidades y un total de 142 municipios involucrados, afectando

¹⁹⁶ Romo Rico, Daniel, Galina Hidalgo, Sergio, "El futuro de los energéticos en la globalización", *Análisis Económico*, vol. XXIII, núm. 54, 2008, pp. 305-327.

¹⁹⁷ Cartocrítica, "Hidrocarburos: Ronda Cero y Ronda Uno", 2 de octubre de 2014, www.cartocritica.org.mx

1,899 núcleos agrarios, 13 pueblos indígenas y 2,041,631 hectáreas de ejidos y zonas comunales¹⁹⁸.

Con lo anterior, se plantea que las leyes secundarias de la reforma energética pueden impactar negativamente el desarrollo de los pueblos indígenas involucrados, afirmación que es contraria a lo establecido en la legislación y en los estándares internacionales que el país ha suscrito y ratificado en el tema, los involucrados no fueron consultados con respecto a la estructuración de las leyes ni los impactos que éstas puedan tener con respecto a su normal desarrollo y el bienestar de estos.

Por ejemplo, el artículo 7° del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, firmado y ratificado por México expresa que los pueblos indígenas tienen derecho a:

“decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar su propio desarrollo económico, social y cultural”¹⁹⁹.

Sin embargo, la legislación secundaria de la reforma energética no plantea mecanismos claros de participación, decisiones consensuadas y condiciones de información para los grupos étnicos de los espacios de intervención.

Por ello, la actividad energética representa un retroceso para el desarrollo de los pueblos indígenas en lo referente a los derechos humanos, ya que de acuerdo con la constitución los individuos tienen derecho a un medio ambiente sano, el derecho humano al agua, los derechos de las comunidades y los pueblos indígenas,

¹⁹⁸ Centro Mexicano de Derecho Ambiental, “Posibles Impactos Ambientales Y Sociales De La Reforma Energética”, 2013, <http://www.cemda.org.mx/posibles-impactos/>

¹⁹⁹ Organización Internacional del Trabajo, “Indigenous and Tribal Peoples Convention”, 2015, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

los derechos de propiedad, de trabajo y de alimentación, los derechos de acceso a la información, de participación y de acceso a la justicia.

Como un aspecto vinculante al impacto social, se encuentra el tema de la fiscalización, ya que la legislación creada a partir de la reforma energética considera que se realice previa autorización de los planes un informe presentado a la Secretaría de Energía del impacto social derivado de la puesta en marcha de los proyectos.

No obstante, este informe es presentado por la misma empresa promotora del plan de desarrollo, aunado al hecho de que se hace sin previo esquema de participación y consulta con los afectados en ausencia de procesos de información y transparencia, lo que conlleva a un severo problema de conflicto de interés.

La transparencia y la rendición de cuentas es otro tema que la reforma energética deja de lado, ya que la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Energía Geotérmica solo por citar, no contemplan mecanismos de acceso a la información, claridad y combate a la corrupción homologados con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, solo en los casos de recursos presupuestarios²⁰⁰.

La reforma energética en México, representó una serie de cambios para la manera en que se realiza la actividad extractiva, uno de los casos es que se estableció la obligación de elaborar evaluaciones de impacto social en todos los proyectos que se realicen en el sector, ya sea por las empresas productivas del Estado o por parte de empresas privadas.

Esta disposición, acompaña a la evaluación de impacto ambiental, todo con el fin de conocer las consecuencias que tendrá la producción petrolera, eléctrica y de gas en determinados territorios. De acuerdo con lo que plantea el artículo 121 de la Ley de Hidrocarburos y 120 de la Ley de la Industria Eléctrica, es la Secretaría de Energía la que debe solicitar a los interesados un permiso de autorización para el

²⁰⁰ Fundar, "La Reforma Energética en México: retrocesos en la gobernanza democrática de los recursos naturales", 2014, <http://fundar.org.mx/>

desarrollo de un proyecto, el cual se integra de la identificación, caracterización y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación, medidas de ampliación de impactos positivos y, el plan de gestión social correspondiente. Con esta regulación se pretende que los proyectos reflejen beneficios y proyectos productivos para las comunidades y las empresas. Sin embargo, la legislación actual implica un conflicto de intereses en la elaboración de las evaluaciones de impacto. Hoy en día, se han observado varios casos que permiten cuestionar la responsabilidad de las instituciones de gobierno así como de las empresas para realizar una evaluación de impacto social que considere el enfoque de derechos humanos, así como las posibles afectaciones de un proyecto en un territorio y en la población que allí habita. Las empresas privadas y PEMEX se han manifestado en desacuerdo sobre la reglamentación referente al impacto social, en el año 2015 solicitaron a la SENER eliminarlas pues consideran que no tienen responsabilidad de implementar planes de gestión social. Actualmente es preocupante que algunos califican a los defensores de la tierra y de los derechos humanos como opositores del desarrollo o como líderes conflictivos que tienen intereses económicos. Todo lo anterior, puede ocasionar que se privilegie la solución de los problemas sociales en una negociación. Algunas organizaciones sociales, instituciones de gobierno y empresas se ocupan por adoptar y promover prácticas que fomentan proyectos de desarrollo sustentable que estén en armonía con los derechos humanos. El Estado tiene la responsabilidad de formular reglas precisas para la implementación de proyectos en el sector energético, asegurando el respeto de los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas de los procesos²⁰¹.

3.3.1 Impacto ambiental de la actividad energética

En lo que respecta a la contaminación que genera la actividad extractiva del petróleo, es relevante considerar que de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas se define a la contaminación marina como la inmisión en esta zona

²⁰¹Chacón, Gina, "La evaluación de impacto social en proyectos del sector energético: intereses y responsabilidades", Fundar, 2015, <https://fundar.org.mx/la-evaluacion-de-impacto-social-en-proyectos-del-sector-energetico-intereses-y-responsabilidades/>

geográfica, directa o indirecta, de sustancias o cuerpos que producen efectos negativos sobre la calidad de las aguas, sobre la salud humana y recursos biológicos. De esto se desprende que las mareas negras son impactos agudos de contaminación que tienen efectos en el corto plazo, que son evidentes.

Los efectos ecológicos de los vertidos de hidrocarburos son inestables; que dependen de diversos factores, como la composición química del producto vertido, el tipo de sedimento afectado, la época del año y su relación con los ciclos reproductivos y/o migratorios de las especies afectadas, entre otros.

La variable primordial que determina el grado de impacto sobre los organismos y comunidades va a ser la presencia de hidrocarburos y sus derivados en sus hábitats, su persistencia, y la biodisponibilidad del mismo.

Los niveles de contaminantes presentan una alta variabilidad espacial, tanto en la estratificación vertical del ecosistema marino, como horizontalmente, con mayores concentraciones en las zonas costeras.

De este modo, los organismos pelágicos. Pese a lo anterior, no debemos obviar que los desplazamientos de las manchas de hidrocarburos, pueden afectar el comportamiento de aquellos organismos móviles que se encuentran en su trayectoria, provocando cambios en los patrones de distribución de las especies. Por otro lado, en la zona costera, los impactos potenciales son mucho más elevados, tanto por la cantidad de vertido que suele llegar a la costa, como por la extensión de la zona afectada, de esta forma el impacto depende del tipo hábitat y de la movilidad de las especies, por lo que posiblemente los organismos móviles tendrán niveles intermedios, y las especies sésiles y sedentarias sufrirán la mayor afección.

Como consecuencia, los vertidos de hidrocarburos originan diferentes problemas fisiológicos y/o bioquímicos en los organismos afectados. Estos impactos van a tener consecuencias sobre su viabilidad y éxito reproductivo, pudiendo provocar alteraciones genéticas.

En específico, los hidrocarburos aromáticos (tolueno, naftaleno, benzopireno, fenantreno) son los más tóxicos ya que tienden a acumularse en las grasas y por ello son difícilmente eliminables por el organismo.

Para comprender el alcance de los vertidos contaminantes, los impactos se clasifican en tres grandes apartados:

Efectos directos letales: provocan mortalidad al impedir la respiración o modificar la resistencia térmica (como sucede por ejemplo en el caso de las aves marinas).

Efectos directos subletales: motivados por el contacto directo (fundamentalmente a nivel de los tejidos corporales) tras la ingestión de los hidrocarburos contaminantes por el organismo, sin que lleguen a provocar la muerte del mismo, aunque sí alteraciones genéticas, bioquímicas o fisiológicas que pueden reducir su viabilidad y eficacia biológica.

Efectos indirectos: fundamentalmente perturbaciones sobre los ecosistemas. Las alteraciones de la biología de las poblaciones y su consecuencias demográficas, en último término, desembocarán en cambios en la estructura de las comunidades ecológicas y, por lo tanto, en una alteración de la red de interrelaciones existentes²⁰².

En la salud humana, la contaminación derivada del petróleo puede provocar enfermedades, el petróleo o alguno de sus componentes pueden entrar en el cuerpo humano por medio de la absorción por la piel, la ingestión de comida y bebida y la inhalación a través de la respiración.

La población de las áreas de actividad petrolera se enfrenta con una potencial exposición a cualquiera de las tres rutas.

La exposición al petróleo no solo se limita al área cercana a la contaminación; cuando el petróleo contamina el medio ambiente, los componentes más pesados tienden a depositarse en los sedimentos desde donde pueden contaminar repetidamente las fuentes de agua o ser consumidos por organismos que pueden entrar en la cadena alimenticia del hombre.

²⁰² Ministerio de Agricultura, Alimentación y medio ambiente del Gobierno de España, "Impacto ambiental de los hidrocarburos y recuperación de los ecosistemas", Madrid, 2016, <http://www.magrama.gob.es/>

Componentes del petróleo más ligeros pueden evaporarse en cuestión de horas y ser depositados a gran distancia de su lugar de producción a través del aire o del agua.

El petróleo crudo es una compleja mezcla de químicos, que combina hidrocarburos parafénicos, cicloparafénicos, nafténicos y aromáticos, y partículas de otros elementos, incluyendo varios metales. Los hidrocarburos del petróleo de mayor interés toxicológico son los compuestos volátiles orgánicos (principalmente benceno, tolueno y xileno) y los hidrocarburos aromáticos polinucleares (HAP). Los efectos en el ser humano ante una exposición aguda al crudo son principalmente transitorios y de corta duración a menos que las concentraciones de los compuestos sean inusualmente altas; puede derivarse de ello irritación en la piel, que causan comezón o irritación de los ojos ante un contacto accidental o por la exposición a sus vapores, y pueden producir náusea, vértigo, dolores de cabeza o mareos en una exposición prolongada o repetida a bajas concentraciones de sus compuestos volátiles.

Más allá de lo anterior, la inhalación de aceites minerales puede llegar a causar una neumonía lipoidea y la muerte. Además, altas concentraciones de benceno causan síntomas neurotóxicos y una prolongada exposición a niveles tóxicos puede causar lesión de la médula ósea con pancitopenia persistente. El benceno es también una bien conocida causa de leucemia y probablemente de otros tumores hematológicos²⁰³.

Teniendo conocimiento de lo anterior, se aborda que como un antecedente para considerar importante el impacto ambiental en la actividad petrolera es que en la actualidad, si no se vigila la forma en que se va a dar el uso superficial de la tierra por parte de los contratistas o signatarios, se darán conflictos agrarios similares a los suscitados en Estados como Chiapas y Oaxaca.

La figura de servidumbre legal va a trastocar el régimen de propiedad social porque va a alterar de fondo la particularidad de la propiedad, en consecuencia se convierte en un despojo real.

²⁰³ Olivera, Beatriz, "impactos ambientales del petróleo", Greenpeace, 2012, pp. 1-2.

No hay cumplimiento en los procedimientos de expropiación de convenios de ocupación previa que son las figuras consideradas en el régimen especial de agrario y se insiste en ir por la vía de una figura que es del régimen civil que no tiene absolutamente nada que ver con la propiedad agraria y violentaría sustancialmente la esencia de esta propiedad²⁰⁴.

Y es que tener la información sobre el impacto ambiental que puede generar la actividad energética en cierto territorio, permite la participación informada y con absoluta consciencia de las comunidades indígenas que son dueñas del territorio en donde se pretende la investigación, la exploración y la extracción de hidrocarburos; y parte de ello es la utilización de todas las herramientas aplicables para la toma de decisiones, como lo es contar con un estudio de impacto ambiental al momento de iniciar el proceso de mediación que establece la Ley de Hidrocarburos.

Es necesario entender que el impacto ambiental es la modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza y la Manifestación del impacto ambiental es el documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo.²⁰⁵

La actividad industrial como la explotación de hidrocarburos, genera un impacto en el medio ambiente, por lo cual se requiere que sea regulada, casos como el de Chernobil, Seveso o Bhopal, han originado cambios en la legislación industrial global.

En otras latitudes, el impacto es muy localizado, y sin efectos enfáticos, pero persistente en el tiempo por la continuidad de la actividad que lo ocasiona; es el

²⁰⁴ Senado de la Republica, "Actividad agraria se verá seriamente afectada por reforma energética, denunciaron Senadores del PRD y líderes campesinos", <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/multimedia/videos/13834-actividad-agraria-se-vera-seriamente-afectada-por-reforma-energetica-denunciaron-senadores-del-prd-y-lideres-campesinos.html>, 2014.

²⁰⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Diario Oficial de la Federación, 1988.

caso de las escombreras mineras, la degradación paulatina de algunos ríos, o la contaminación atmosférica de determinadas áreas industrializadas²⁰⁶.

A como lo manifiesta el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO):

La seguridad industrial y la protección del medio ambiente son fundamentales para desarrollar una industria petrolera que genere beneficios de largo plazo.

La necesidad de regulación está dictada por el manejo industrial de sustancias químicas altamente contaminantes, inflamables o explosivas; por sus operaciones en zonas terrestres y marítimas que pueden ser afectadas permanentemente por accidentes y operaciones deficientes; así como por la extracción de recursos no renovables y el impacto de la industria en las emisiones de gases de efecto invernadero.

En México, el futuro de la industria petrolera se encamina hacia aguas profundas y petróleo no convencional. Esto implica una gran necesidad para definir reglas de protección al medio ambiente y de seguridad industrial en nuevas operaciones²⁰⁷.

Es por ello, la importancia de generar opiniones que coadyuven a que el impacto ambiental de la actividad energética sea realmente aplicado, de modo que no se ponga en riesgo el medio ambiente en el corto plazo.

²⁰⁶ Rodríguez Jiménez, Juan José (Dir.), *Hacia un uso sostenible de los recursos naturales*, Sevilla, Universidad Internacional de Andalucía, 2008, pp. 1-2.

²⁰⁷ Quiroz, Juan Carlos, et. al., *El destino está en los detalles: las leyes secundarias y la reforma energética*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), 2014, pp. 25-27.

CAPITULO CUARTO.

MARCO JURÍDICO DE LA MEDIACIÓN Y LOS CONTRATOS DE USO Y OCUPACIÓN SUPERFICIAL

En los países Latinoamericanos como México, existen deficiencias institucionales que pueden ocasionar una barrera en los procesos de desarrollo económico. En este panorama, las organizaciones económicas y el marco legal que las rige, tienen un papel preponderante en la provisión de escenarios para que los agentes lleven a cabo sus actividades. En el tema que aborda la investigación, un objetivo importante del marco legal es plantear los derechos de propiedad sobre los recursos que los agentes económicos gozan y que permite a éstos apropiarse de las rentas que se derivan de la utilización de dichos recursos, ya sean físicos o humanos.

Además, manifiesta las condiciones de entrada y el nivel de competencia que existe en cada mercado. Por ello, la función preponderante del marco legal es la definición de los derechos de propiedad, definidos como las relaciones de comportamiento, sancionadas legalmente, entre los agentes económicos, que surgen de la existencia de bienes y que atañen a su utilización. Estas relaciones detallan las normas de comportamiento respecto a los bienes que cada agente económico debe observar en su interacción con los otros agentes económicos que componen la sociedad²⁰⁸.

Si tomamos en cuenta que este marco debe ser regulado, entonces es primordial que se encuentre establecido en la máxima ley del país, por lo tanto, en la Constitución, aunado al establecimiento de la estructura y las reglas generales de operación del Estado, se definen en él los derechos privados de propiedad así como los mecanismos legales para protegerlos. Sin embargo, para que sea así, se requiere que la Carta Magna, como ley suprema de cualquier Estado, sea un conjunto de preceptos generales, básicos y permanentes que concreten el contrato social y normen en lo general las relaciones entre los diversos agentes privados y

²⁰⁸ Douglass, North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de. Cultura Económica, 1995, p. 188.

las de éstos con el gobierno. Ya que de otro modo, una economía experimentará un menor nivel de desarrollo económico si la Constitución, en vez de ser este conjunto de preceptos generales, abarca detalles específicos de diversos aspectos de las relaciones políticas, económicas y sociales que por su naturaleza son ámbito de las leyes secundarias.

En una relación positiva, a medida que la Constitución detalla aspectos que deben formar parte de las leyes secundarias, se incrementan los elementos de decisión centralizada y, por ende, se generan deficiencias en la asignación de recursos. Si además la Constitución experimenta continuas modificaciones, se introduce un alto grado de incertidumbre sobre la permanencia del marco legal, así como sobre la garantía de los derechos de propiedad de los recursos y de los flujos de ingresos que de ellos se derivan²⁰⁹.

En cuanto al derecho de la propiedad, en un Estado de derecho, los derechos individuales y de propiedad están definidos legalmente, mientras que la procuración y la administración de justicia son imparciales y eficientes, y garantizan el cumplimiento de los contratos, tanto entre particulares como entre éstos y el gobierno. De este modo, en un Estado de derecho se limita al gobierno solamente al ámbito coercitivo y el gobierno puede violar la esfera privada sólo como castigo a la violación de una ley establecida y anunciada.

De ahí que la Constitución implique no solamente la división de poderes, sino también una estructura jerárquica del conjunto de leyes, en donde aquellas que poseen un mayor grado de generalidad tienen preponderancia por sobre leyes más específicas. Con estas afirmaciones, el gobierno con el fin de generar las condiciones que lleven a la sociedad a la maximización del bienestar individual y colectivo, garantizará que los derechos privados de propiedad no serán violados, ya que esta es una condición para que los agentes económicos asignen eficientemente los recursos de los cuales son propietarios. En este tenor, la asignación racional de

²⁰⁹ Furubotn, Eirik, Pejovich, Svetozar, *The Economics of Property Rights*, Ballinger Publishing Company, 1974, p. 10

los recursos implica que cada agente económico dará a sus recursos aquel uso que maximice el ingreso que se deriva de su utilización²¹⁰.

4.1 ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA EN LA MATERIA.

Para el análisis de la mediación y los contratos de uso y ocupación superficial desde el punto de vista jurídico, se requiere saber que en diciembre de 2013, el Lic. Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos anunció que a la brevedad enviaría las iniciativas de las leyes secundarias para poder dar continuidad a la reforma, poniendo al sector energético “a la vanguardia”, teniendo así el Congreso de la Unión el límite de 120 días para publicar esta legislación en el Diario Oficial de la Federación. De este modo, para el Gobierno Mexicano, esta reforma representaba la “panacea” del desarrollo del sector energético, con un marco jurídico capaz de consolidar esta industria. Es necesario recordar que la reforma energética contó en todo momento con el rechazo de la izquierda, que fue discutida durante 4 días en el Senado de la Republica, y enviada a la Cámara de Diputados donde se aprobó en poco más de 24 horas, dando paso a que el 18 de diciembre de 2013, el Diputado Ricardo Anaya Cortes (actual Presidente del Partido Acción Nacional) emitiera la declaratoria de constitucionalidad, después de que en 24 congresos locales dieran su respaldo (cuando el número mínimo requerido es 16 legislaturas locales). La reforma a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en boca de los opositores “es un paso a la privatización” por lo que partidos como el Partido “Movimiento Regeneración Nacional” (MORENA) y su Presidente, Andrés Manuel López Obrador, han durante más de 2 años, hecho una campaña para dar vuelta atrás a esta y otras reformas²¹¹.

De acuerdo con expertos, la legislación secundaria de la reforma energética debe de establecer claramente los objetivos, actuación y la responsabilidad de cada uno de los actores involucrados, por lo que se debe fortalecer el marco regulatorio para que los organismos participantes puedan cumplir con éxito su papel. Además, es de vital importancia la organización institucional del sector. Las leyes en la

²¹⁰ Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 20-40.

²¹¹ *Ibíd.*

materia deben instituir los estímulos para que exista un desarrollo sustentable, con acciones de política pública que permitan un ahorro, la capacitación continua de los recursos humanos y la creación de cadenas de valor con el fin de convertir un recurso no renovable en una oportunidad para el desarrollo²¹².

Las leyes secundarias surgidas a partir de la reforma energética son:

1. Ley de Hidrocarburos.
2. Ley de Petróleos Mexicanos.
3. Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.
4. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
5. Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilidad y el Desarrollo.
6. Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección.
7. Ley de la Industria Eléctrica.
8. Ley de los órganos reguladores coordinados en materia energética.
9. Ley de Energía Geotérmica.

Por otro lado, las leyes reformadas a partir de la reforma energética son:

1. Ley de Inversión Extranjera
2. Ley Minera
3. Ley de Asociaciones Público Privadas
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
5. Ley Federal de las Entidades Paraestatales
6. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
7. Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas
8. Ley de Aguas Nacionales
9. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
10. Ley General de Deuda Pública
11. Ley Federal de Derechos
12. Ley de Coordinación Fiscal²¹³

²¹² Quiroz, Juan Carlos, et. al., *El destino esta en los detalles: las leyes secundarias y la reforma energética*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), 2014, pp. 7-10.

²¹³ Secretaria de energía, *Reforma Energética*, 1ra. ed., México, Gobierno de la República, 2014.

En general, la reforma energética contempla la conservación para la nación la propiedad de los recursos del subsuelo, aunque permite la transferencia de la propiedad cuando estos sean extraídos. Por ende, el Estado cuenta con el monopolio jurídico para realizar la exploración y extracción de los energéticos; solo podrá ser efectuado por medio de empresas públicas, privadas o mixtas, ya sean nacionales o extranjeras cuando se ceden por medio de asignaciones o contratos. Aunado, se organizó la industria a la competencia, el Estado se guardó algunas actividades relacionadas con la logística como es el transporte y distribución de la electricidad, el despacho de gas y electricidad, solo se podrán ceder al sector privado mediante contratos. La reforma energética concedió mayor autonomía a Petróleos Mexicanos (PEMEX) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y las transformó en Empresas Productivas del Estado²¹⁴.

Las principales dudas que plantea la reforma energética no fueron ni han sido esclarecidas a la población. La sociedad mexicana no tiene respuestas sobre las consecuencias medioambientales y en la salud humana de las nuevas modalidades para el aprovechamiento de los hidrocarburos. Desconfía en torno a si los nuevos órganos reguladores del sector tendrán la capacidad para enfrentar el poder de las grandes empresas petroleras y eléctricas mundiales que son capaces de desestabilizar gobiernos en el mundo entero. La sociedad, en su mayoría, piensa que se incrementará la corrupción en el sector energético, debido no sólo al papel de los sindicatos, sino también a los contratos millonarios que celebrará el gobierno con las empresas energéticas mundiales. Se tiene temor a que la reforma constitucional energética signifique más impuestos y endeudamiento externo en contra de los intereses de los mexicanos. Los ciudadanos, no tienen certeza sobre si los supuestos beneficios de la reforma se destinarán al desarrollo nacional y no al gasto corriente de los tres niveles de gobierno. La reforma energética en el ámbito jurídico es parte de un nuevo modelo jurídico, la reforma energética supone desde este escenario:

²¹⁴ Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, LXII Legislatura, "Reforma energética. Análisis de la propuesta de legislación secundaria enviada por el ejecutivo federal al Congreso de la Unión", Junio 2014, <http://diputadosprd.org.mx/docs/analisis-ls-re.pdf>

- El desmantelamiento del insuficiente Estado de bienestar con el que contábamos antes del inicio de la implantación del modelo, es decir, la reforma constitucional y legal que se promueve, tiene por propósito reducir el nivel de protección de los derechos económicos, sociales y culturales de los mexicanos
- La protección de la propiedad privada sobre la social y la pública como ocurre con la reforma constitucional energética y se contiene en el artículo octavo transitorio de la misma.
- La inversión extranjera en el sector.
- La centralización en los poderes federales, principalmente en el Ejecutivo, de muchas competencias constitucionales y legales, para que el sector externo pueda negociar con más facilidad con el Estado mexicano
- La privatización del derecho público y pérdida de las visiones de Estado y de nación en beneficio de una globalización impuesta de arriba abajo que constituye una auténtica revolución de los ricos del mundo para los ricos del mundo²¹⁵.

4.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 17 de la constitución establece que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales²¹⁶.

La Constitución Mexicana, la cual ha sufrido un sinnúmero de reformas a partir de su última promulgación en 1917, ha tomado las exigencias sociales a partir de la Revolución de 1910; por lo que ha incluido los derechos laborales, étnicos y

²¹⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, "La nueva legislación secundaria en materia energética de 2014", *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol.48, no.143, México, 2015, pp. 1-5.

²¹⁶ H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D.F., Cámara de Diputados, 2015.

sociales; es así que la justicia alternativa que se ha establecido en ella, busca modernizar la administración de justicia con mecanismos que den rapidez y objetividad al que hacer judicial, mediante la mediación, la conciliación y la negociación, que se puede suscitar en diversas materias del derecho. El artículo 27 constitucional se ha relacionado desde mediados del siglo XX con la reforma agraria, que fue un proceso concerniente en repartir la tierra entre los campesinos que la trabajaban. Esta reforma agraria fue tomando fuerza hasta que se tornó integral en el sexenio de Adolfo López Mateos cuyo periodo fue 1958 a 1964. La reforma fue una respuesta a las exigencias de la revolución de 1910, y que se contempló en la Constitución, para ello se crearon lineamientos jurídicos fundamentales para el establecimiento de ejidos. La evolución del artículo 27 dio paso a la creación del Código Agrario, y con esto se incrementó el reparto agrario en la época de Lázaro Cárdenas del Río. En la década de los setenta se dieron diversas reformas al artículo 27 constitucional con el fin de integrar la organización rural y dotar a los campesinos de lo necesario para la producción, comercialización, abasto y transporte de los productos agrícolas²¹⁷.

Es importante precisar que para el año de 1992, se reformó el artículo 27 para permitir por vez primera la venta del suelo ejidal y comunal, lo que dio fin a las ventas ilegales que se realizaban. Esta reforma fue planteada en un principio para incitar la modernización del campo mexicano y volverlo más productivo con base en el permiso de certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra y en la posibilidad de asociaciones entre los productores, lo que a su vez incidiría en una mayor inversión privada y en la capitalización del campo. La reforma resultó ser una modificación básica para la situación prevaleciente desde principios del siglo XX, ya que pone fin al tabú del ejido como una institución intocable; se le retira, a partir de entonces, su carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable, posibilitando que se venda, se arriende o se hipoteque. Esta reforma ofrece al campesino un estado de sujeto activo en relación a la urbanización, diferente al que tenía, lo que propició una serie de temores sobre sus efectos posibles en el crecimiento urbano. Destacaron sobre

²¹⁷ Rivera Rodríguez, Isaías, *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, México, Segunda Edición, Editorial Mcgraw-Hill, 1994, pp.70-74.

todo las opiniones en el sentido de que ocurriría una venta y urbanización fuerte de las parcelas ejidales con amplia intervención de inversionistas privados, lo que necesariamente llevaría a un desarrollo urbano irregular²¹⁸.

Hoy en día, en cuanto a la propiedad y uso de la tierra, el artículo 27 menciona que la propiedad de las tierras y aguas al interior de los límites del territorio nacional, son del país, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir la potestad de ellas a los particulares, creando la propiedad privada; y que solo se podrá expropiar por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Es importante mencionar que establece que se impondrán las regulaciones necesarias para ordenar los establecimientos humanos y determinar los destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros poblacionales; buscar la determinación de las tierras para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de las actividades económicas, y para impedir la destrucción de los recursos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. En el caso de la explotación de los hidrocarburos por particulares se establece que el dominio de la Nación es exclusivo e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas por las leyes, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Presidente de la República, de acuerdo con la legislación, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. La federación tiene la jurisdicción de instituir reservas nacionales y suprimirlas. Sobre el dominio de las tierras y aguas de la Nación se dice que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para obtener el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para adquirir concesiones de explotación de minas o aguas. El gobierno podrá otorgar el mismo derecho a los extranjeros, siempre que acuerden ante la Secretaría de Relaciones. Por último, menciona que las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, establecerán los

²¹⁸ Olivera Lozano, Guillermo, "La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México", *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. IX, núm. 194 (33), Universidad de Barcelona, agosto de 2005, pp. 1-3.

casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y con base en dichas legislaciones la autoridad administrativa hará la declaración. El precio que se precisará como indemnización al ente expropiado, se fundamentará en la cantidad que como valor fiscal de ella se disponga en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido declarado por el propietario o aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. Con la reforma energética emprendida en México, se crearon una serie de leyes secundarias, entre ellas la Ley de Hidrocarburos, que enseguida se aborda²¹⁹.

4.1.2 Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal

Referente al estudio de la legislación federal en la materia, es importante abordar la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal; en el segundo párrafo del artículo 1 del objeto general de la ley, se menciona que los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal tienen como propósito propiciar, por medio del diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querrela referidos a un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad. Aunado, el párrafo segundo del artículo 2 de esta Ley, establece que la competencia de las Instituciones especializadas en mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal dependientes de las Procuradurías o Fiscalías y de los Poderes Judiciales de la Federación o de las entidades federativas, según corresponda, se determinará de conformidad con lo dispuesto por la legislación procedimental penal y demás disposiciones jurídicas aplicables. En la Ley antes citada, se encuentra el Título Segundo “De los mecanismos alternativos”, el cual cuenta con un Capítulo 1 “Disposiciones comunes”; en su artículo 7 se mencionan los derechos de los intervinientes en estos mecanismos, los cuales son recibir la información necesaria en relación con los Mecanismos Alternativos y sus alcances; solicitar al titular del Órgano o al superior jerárquico del Facilitador la sustitución

²¹⁹ Congreso de la Unión, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Cámara de Diputados, 2016, <http://www.diputados.gob.mx/>

de este último, cuando exista conflicto de intereses o alguna otra causa justificada que obstaculice el normal desarrollo del Mecanismo Alternativo; recibir un servicio acorde con los principios y derechos previstos en esta Ley; no ser objeto de presiones, intimidación, ventaja o coacción para someterse a un Mecanismo Alternativo; y de ser procedente, solicitar al Órgano, a través del Facilitador, la intervención de auxiliares y expertos, y el artículo 9, menciona que los mecanismos alternativos se realizarán a solicitud verbal o escrita ante la autoridad competente. Esta solicitud se hará de manera voluntaria y su compromiso debe ajustarse a las reglas que lo rigen. En cuanto al proceso para efectuar el método, en el artículo 10 también se dice que una vez recibida la denuncia o querrela orientará al denunciante o querellante sobre los Mecanismos Alternativos de solución de controversias y le informará en qué consisten éstos y sus alcances. El artículo 12 manifiesta que la Institución especializada en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal de la Federación o de las entidades federativas al recibir la solicitud examinará la controversia y establecerá si es susceptible de resolverse a través del Mecanismo Alternativo. En caso contrario, cuando se estime de manera justificada que el asunto no es susceptible de ser resuelto por un Mecanismo Alternativo, el Órgano se lo comunicará al Solicitante, y en su caso, al Ministerio Público o al Juez que haya hecho la derivación para los efectos legales a que haya lugar. En esta Ley, se contempla en el Título citado, el Capítulo II “De la mediación”, el artículo 21 la conceptualiza como un mecanismo voluntario por medio del cual los Intervinientes, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el fin de alcanzar la solución de ésta. El Facilitador durante la mediación propicia la comunicación y el entendimiento mutuo entre los Intervinientes²²⁰.

El Capítulo VI, se encuentra dedicado a los acuerdos, en su artículo 33 se dice que como requisitos de los acuerdos, se menciona que el Acuerdo podrá ser sobre la solución total o parcial de la controversia. Este acuerdo deberá ser validado por un licenciado en derecho del Órgano, del cual se incluirá su

²²⁰ Cámara de Diputados, Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, op. cit. pp. 1-25.

nombre y firma. Se informará de dicho Acuerdo al Ministerio Público y, en su caso, al Juez de control y se observarán las reglas aplicables para la protección de datos personales. El artículo 34 señala que el Acuerdo celebrado entre los Intervinientes con las formalidades establecidas por esta Ley será válido y exigible en sus términos y en este sentido el artículo 35 menciona que el incumplimiento del Acuerdo dará lugar a la continuación del procedimiento penal. En caso de cumplimiento parcial de contenido pecuniario éste será tomado en cuenta por el Ministerio Público para efectos de la reparación del daño. En otro sentido, el Título Cuarto “De las bases para el funcionamiento de los mecanismos alternativos”, en el Capítulo I “Del Órgano”, se menciona en el artículo 40 que la Procuraduría General de la República y las procuradurías o fiscalías estatales deberán contar con órganos especializados en mecanismos alternativos de resolución de controversias. El Poder Judicial Federal y los poderes judiciales estatales podrán contar con dichos órganos. Señala que los Órganos deberán tramitar los Mecanismos Alternativos previstos en esta Ley y ejercitar sus facultades con independencia técnica y de gestión. Asimismo realizarán acciones tendientes al fomento de la cultura de paz; y que contará con facilitadores certificados y demás personal profesional necesario para el ejercicio de sus funciones. El artículo 41 de la capacitación y difusión menciona que las instituciones mencionadas en el artículo anterior estarán obligadas a estandarizar programas de capacitación continua para su personal, así como de difusión para promover la utilización de los Mecanismos Alternativos²²¹.

La Ley Nacional en estudio, como se observa, establece las generalidades de cómo deben de implementarse los mecanismos alternativos de solución de conflictos, sin embargo, a como se describe en su articulado, este no se aplica en todos los hechos y actos, por lo que deben de generarse reglamentación y lineamientos, como los que se dieron en la mediación en materia de hidrocarburos, para que los participantes en la aplicación de los mecanismos, conozcan sus principios, límites y procedimientos que deben de realizar.

²²¹ Ibidem.

4.1.3 Ley de Hidrocarburos

La Ley de Hidrocarburos define las bases sobre la forma en que las Empresas Productivas del Estado y particulares pueden explorar en busca de reservas petroleras, extraer dichas reservas y comercializarlas. De igual forma establece aspectos de los contratos y asignaciones. La Ley de Hidrocarburos define los permisos que el gobierno deberá expedir por ciertas actividades de negocio relacionadas con hidrocarburos. De acuerdo con el artículo uno de la Ley de Hidrocarburos esta Ley es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Hidrocarburos. Para los efectos de esta Ley, se considerarán yacimientos transfronterizos aquéllos que se encuentren dentro de la jurisdicción nacional y tengan continuidad física fuera de ella. El objetivo de la ley es el Reconocimiento y Exploración Superficial, y la Exploración y Extracción de Hidrocarburos; el Tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, Transporte y Almacenamiento del Petróleo; el procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el Transporte, Almacenamiento, Distribución, comercialización y Expendio al Público de Gas Natural; el Transporte, Almacenamiento, Distribución, comercialización y Expendio al Público de Petrolíferos, y el Transporte por ducto y el Almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de Petroquímicos. En el artículo 100 se establece que la contraprestación, los términos y las condiciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos serán negociados y acordados entre los propietarios o titulares de dichos terrenos, bienes o derechos, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales, y los Asignatarios o Contratistas. Tratándose de propiedad privada, además podrá convenirse la adquisición. Es importante destacar que en este artículo se establece que lo dispuesto en él será aplicable respecto de los derechos que la Constitución, las leyes y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, reconocen a las comunidades indígenas. La Ley menciona que la negociación y acuerdo deberá realizarse de manera transparente y sujetarse a que el Asignatario o Contratista deberá 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; el Asignatario o Contratista deberá mostrar y describir el proyecto que planea desarrollar al amparo de la Asignación o Contrato para la Exploración y Extracción y atender las dudas y cuestionamientos del propietario o titular del terreno, bien o derecho de que se trate, de manera que entienda sus alcances, así como las posibles consecuencias y afectaciones que se podrían generar por su ejecución y, en su caso, los beneficios que le representaría en lo personal y/o en su comunidad o localidad. Es importante mencionar que la contraprestación que se acuerde deberá ser proporcional a los requerimientos del Asignatario o Contratista, conforme a las actividades que se realicen al amparo de la Asignación o Contrato²²².

Además, la Ley menciona que 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 Tribunal Unitario Agrario competente, con el fin de que sea validado, dándole el carácter de cosa juzgada. En caso de no existir un acuerdo entre las partes, el Asignatario o Contratista podrá promover ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos a que se refiere el artículo 109 de esta Ley, o solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano una mediación que versará sobre las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos, así como la contraprestación que corresponda. Para la mediación descrita, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano escuchará a las partes y sugerirá la forma o modalidad de adquisición, uso, goce o afectación que concilie sus intereses y pretensiones, según las características del proyecto y buscará que las partes alcancen una solución aceptable y voluntaria, procurando mejorar su comunicación y futura relación. Hay que considerar que para esta Ley, 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,

²²²Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión,. *Ley de Hidrocarburos*, op cit. pp. 10

instalación o mantenimiento de la infraestructura o realización de obras y trabajos necesarios para el adecuado desarrollo y vigilancia de las actividades amparadas por virtud de un Contrato o Asignación, así como todos aquéllos que sean necesarios para tal fin. En todo caso, la servidumbre legal de hidrocarburos no podrá exceder el plazo del Contrato o Asignación respectivo. Las servidumbres legales de hidrocarburos se decretarán a favor del Asignatario o Contratista y se registrarán por las disposiciones del derecho común federal y las controversias relacionadas con las mismas, cualquiera que sea su naturaleza, serán competencia de los tribunales federales. Además, la autoridad responsable de emitir el permiso o autorización deberá recibir por parte del Permisionario o Autorizado una copia de los documentos en los que consten los acuerdos alcanzados mediante negociación o las medidas decretadas por el Ejecutivo Federal o los tribunales competentes²²³.

La Ley de Hidrocarburos, a como se estudia, manifiesta desde la conceptualización de las actividades que realiza, quienes son las instituciones gubernamentales que participan y como se realiza la explotación de estos recursos, desde lo administrativo hasta lo práctico. En la materia que estudia esta investigación, se muestra un capítulo con una serie de artículos que establecen en que momento debe darse la mediación y cuáles son los requisitos para efectuarla. Esta Ley tiene por objeto regular las siguientes actividades en territorio nacional: el reconocimiento y exploración superficial, y la exploración y extracción de hidrocarburos; el tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo; el procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gas natural; el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos, y el transporte por ducto y el almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de petroquímicos.

La Ley se compone de 4 títulos:

²²³Ibidem.

- Título Primero. Disposiciones generales.
- Título Segundo. De la Exploración y Extracción de Hidrocarburos y del Reconocimiento y Exploración Superficial.
- Título Tercero. De las demás Actividades de la Industria de Hidrocarburos.
- Título Cuarto. Disposiciones aplicables a la Industria de Hidrocarburos. Además, de los artículos transitorios.

En cuanto al Título Cuarto de las Disposiciones aplicables a la Industria de Hidrocarburos. Además, de los artículos transitorios, este se divide en los siguientes capítulos:

- Capítulo I. De las Sanciones.
- Capítulo II. De la Transparencia y el Combate a la Corrupción.
- Capítulo III. De la Jurisdicción, Utilidad Pública y Procedimientos.
- Capítulo IV. Del Uso y Ocupación Superficial.
- Capítulo V. Del Impacto Social.
- Capítulo VI. De la Cobertura Social y el Desarrollo de la Industria Nacional.
- Capítulo VII. De la Seguridad Industrial y la Protección al Medio Ambiente.
- Capítulo VIII. De la Aplicación General de esta Ley.

En lo que se refiere al estudio de la investigación, nos centraremos en el estudio del Capítulo IV Del Uso y Ocupación Superficial. En el artículo 100 se establece que la contraprestación, los términos y las condiciones para el uso, goce o afectación de los bienes o derechos precisos para ejecutar las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos serán pactados y convenidos entre los propietarios o titulares de dichos terrenos. Tratándose de propiedad privada, además podrá convenirse la adquisición. Es importante destacar que en este artículo se establece que lo dispuesto en él será aplicable respecto de los derechos que la Constitución, las leyes y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, reconocen a las comunidades indígenas; ya en el artículo 101 en cuanto a la forma en que será la negociación y el acuerdo; en el artículo 105 y 106 de esta Ley de Hidrocarburos referida se dice que 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 Tribunal Unitario Agrario competente, con el fin de que sea aprobado. En caso de que no exista un acuerdo se podrá promover ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos a que se refiere el artículo 109 de esta Ley, o solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano una mediación que versará sobre las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos, así como la contraprestación que corresponda²²⁴.

Cuando la Ley de Hidrocarburos fue discutida en Comisiones Unidas de Energía y Estudios Legislativos, en el Senado, se inició la discusión en lo general del dictamen que contiene la iniciativa para crear la Ley de Hidrocarburos; la senadora del Partido Verde Ecologista de México, Ninfa Salinas defendió el dictamen para crear la Ley de Hidrocarburos al mencionar que mantiene total concordancia con las normas que dicta la Constitución Política. Ya que en dicho dictamen se refrenda el principio de que todos los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo son propiedad de la nación y explotación es para beneficio solamente de los mexicanos. En esta Ley se asegura la conducción central del Estado en materia de hidrocarburos y se garantiza la seguridad y la soberanía energética. Por su parte, Dolores Padierna, del PRD, a nombre del grupo parlamentario, dijo que la Ley de Hidrocarburos busca reducir el papel de las grandes industrias energéticas a tareas secundarias para exportar hidrocarburos a Estados Unidos y fortalecer el papel dominante de este país. La Ley mencionó que fue diseñada para despojar a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad de sus mercados potenciales, de su capacidad y de su infraestructura productiva. No sólo se fragmentan sus cadenas productivas, sino que se le somete a regímenes fiscales confiscatorios que las dejan sin posibilidades de ser competitivas. El senador, José Orihuela del PRI, planteó que la Ley de Hidrocarburos está hecha para incrementar y garantizar la seguridad energética del país, generar mayores tasas de crecimiento económico y empleos. Con esta iniciativa México habrá de incrementar la seguridad energética, aumentar

²²⁴H. Congreso de la Unión, *Ley de Hidrocarburos*, Cámara de Diputados, México, D.F.

la producción de petróleo y de gas natural; alcanzar mayores tasas de restitución de reservas de petróleo y gas y detonar el dinamismo de la industria de la transformación de los hidrocarburos. Durante su exposición en contra del dictamen, la senadora del Movimiento Ciudadano, Layda Sansores, dijo que los beneficios de la ley son sólo para trasnacionales extranjeras²²⁵.

Aunado, la Ley de Hidrocarburos, para algunos juristas, concede toda suerte de facilidades a los operadores de exploración, extracción y transporte de petróleo; establece que esas actividades tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectados a aquellas, y les otorga la máxima prioridad en el uso de suelo. En ese espíritu, el documento asienta que procederá la constitución de servidumbres, la ocupación o afectación superficial o a la expropiación de los terrenos necesarios para la realización de las actividades de la industria de hidrocarburos; exploración y extracción se consideran de interés social y orden público; se establece que las entidades dedicadas a la explotación del subsuelo podrán hacerse de terrenos mediante arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, compraventa, permuta y cualquier otra que no contravenga la ley, y las contraprestaciones podrán ser mediante pagos en efectivo, en especie, compromiso de contratación como parte de la fuerza laboral del asignatario o contratista del propietario, poseedor o titular del derecho; adquisición de bienes e insumos o de servicios fabricados, cualquier otra contraprestación, o una combinación de las anteriores.

Tiene implicaciones devastadoras para todos los agentes económicos que no pertenezcan al sector petrolero: la minería, la industria, el comercio, el turismo, la agricultura, la ganadería y la pesca, entre otras, experimentarían, de aprobarse el documento, una tremenda presión legal. Los propietarios individuales no podrán negarse a vender, arrendar o ceder de alguna forma sus tierras a concesionarios petroleros. Al amparo de semejante ley, una infinidad de comunidades, pueblos y

²²⁵ Montalov, Tania, "Los argumentos a favor y contra la Ley de Hidrocarburos", 12 de junio de 2014, <https://www.animalpolitico.com/2014/06/los-argumentos-favor-y-en-contra-de-la-ley-de-hidrocarburos/>

rancherías quedarían a merced de los vastos poderes de negociación, presión y chantaje propios de las trasnacionales petroleras, y las reservas ecológicas podrían ser eliminadas en aras de un interés social y orden público que, una vez consumada la desnacionalización de la industria de hidrocarburos, no serían ya ni social ni público, sino particular y privado. Si ese interés ha podido ser esgrimido en tanto el Estado ha sido receptor de la totalidad de la renta petrolera, no hay fundamento alguno para alegrarlo cuando tanto la reforma constitucional como la ley secundaria han sido ideadas para transferir a manos privadas la mayor parte de esa renta. Las facultades estatales y municipales en materia de ordenamiento territorial quedarían, por esa vía, supeditadas a las decisiones de la Secretaría de Energía, decisiones que, en cumplimiento de la misma ley, serían obligadamente favorables a los consorcios dedicados a la exploración, extracción y transporte de hidrocarburos, los cuales recuperarían, ampliados, los poderes territoriales casi omnímodos de que gozaron hasta 1938. Si bajo el marco legal aún vigente Pemex ha cometido con excesiva frecuencia abusos y atropellos contra campesinos y pescadores, cabe imaginar lo que harían, en el ordenamiento que se pretende aprobar, consorcios sin ningún compromiso con el país e interesados únicamente en la obtención de la máxima y más rápida ganancia²²⁶.

²²⁶ La jornada, "Ley de hidrocarburos: expropiación al revés", 10 de junio de 2014, <http://www.jornada.com.mx/2014/06/10/opinion/002a1edi#>

4.1.4 Reglamento de la Ley de Hidrocarburos

En el capítulo III, Del Uso y Ocupación Superficial, menciona en el artículo 76 que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano emitirá los lineamientos que regularán los procesos de mediación a que se refiere la fracción II del artículo 106 de la Ley, los cuales deberán prever, además de lo establecido en el artículo 107 de la Ley, lo siguiente:

- I. Los mediadores de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano tendrán a su cargo la substanciación del procedimiento de mediación y presentarán las propuestas correspondientes en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- II. Los mediadores deben notificar a las partes la propuesta de acuerdo para efectos de su formalización o para que se proceda en términos de lo establecido en el artículo 108 de la Ley, y
- III. La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano notificará a la Secretaría el resultado de la mediación para los efectos procedentes dentro de los diez días hábiles siguientes al que haya concluido el proceso de mediación.

El artículo 77, menciona que la solicitud que realice la Secretaría a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en términos del artículo 108 de la Ley se registrará conforme a los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, los cuales deberán observar además de lo previsto en el artículo 109 de la Ley, por lo menos lo siguiente:

- I. En un plazo de quince días hábiles, contado a partir de la solicitud de la Secretaría, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano emitirá un dictamen preliminar sobre la procedencia de decretar la servidumbre legal de hidrocarburos, debiendo notificarlo de inmediato a la Secretaría, al Asignatario o Contratista y al titular de la tierra, bien o derecho de que se trate, para que en el plazo de

diez días hábiles contado a partir de la fecha de la notificación del dictamen preliminar manifiesten lo que a su derecho corresponda;

II. Mientras se substancia el procedimiento de servidumbre legal de Hidrocarburos y hasta en tanto se dicte la resolución definitiva, si las partes llegaren a un acuerdo definitivo en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, la solicitud de la Secretaría quedará sin efectos, y

III. Transcurrido el plazo para que los interesados manifiesten lo que a su derecho convenga la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano contará con un plazo de quince días hábiles para emitir el dictamen definitivo sobre las condiciones en que deberá constituirse la servidumbre legal de Hidrocarburos por vía administrativa.

Por último, establece que lo dispuesto en el presente Capítulo será aplicable para actividades de transporte por medio de ductos y Reconocimiento y Exploración Superficial, salvo la constitución de servidumbres legales²²⁷.

Como se estudió, esta reglamentación permitió dar certeza a los actos que establece la Ley de Hidrocarburos, ya que en esta reglamentación se describen con mayor detalle los tiempos, participantes y procedimientos para realizar las actividades relacionadas con la extracción de hidrocarburos.

4.1.5 Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos

El documento consta de 4 capítulos

- Capítulo I. Disposiciones Generales
- Capítulo II. Del Proceso De Mediación
- Capítulo III. De Los Mediadores

²²⁷ Cámara de Diputados, "Reglamento de la Ley de Hidrocarburos", 31 de octubre de 2014, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5366671&fecha=31/10/2014

- Capítulo IV. Del Lugar Y El Idioma

En el lineamiento se plantea que el proceso de Mediación atenderá las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación, de los terrenos, bienes o derechos necesarios para efectuar las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y la contraprestación que corresponda. Establece que el mediador deberá aplicar la mediación bajo los principios rectores de esta, promoviendo en todo instante un diálogo respetuoso, informado y eficaz. La mediación debe darse en un lenguaje claro, con transparencia; debe de proveer a las partes de las mejores circunstancias para que se consigan acuerdos voluntarios y satisfactorios.

El lineamiento manifiesta que el mediador comunicará en persona a las partes la proposición de contraprestación, las cuales contarán con 30 días naturales a partir de dicha notificación para declarar su aprobación.

En lo que refiere a los mediadores, la designación de mediador deberá constar en oficio suscrito por el Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. La función de mediador es personalísima, por lo que el ejercicio de la misma no podrá ser delegado.

Aunado a la anterior, es importante conocer como fue el proceso que dio origen a un conjunto de cambios en el marco jurídico relacionado con el sector energético en México, que en el siguiente apartado se explica²²⁸.

Como antecedentes a este lineamiento se presentan en él los siguientes considerandos:

- I. Que el 20 de diciembre de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía.

²²⁸ Diario Oficial de la Federación. *Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos*, México, D.F., Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2015.

II. Que el 11 de agosto de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Hidrocarburos, la cual establece que los asignatarios o contratistas podrán solicitar a la Secretaría una mediación que versará sobre las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos, así como la contraprestación que corresponda.

III. Que el 31 de octubre de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos mismo que dispone en sus artículos 76 y Transitorio Décimo Segundo, que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, emitirá los Lineamientos que regularán los procesos de mediación a que se refiere la fracción II del artículo 106 de la Ley de Hidrocarburos.

IV. Que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 estableció en su meta nacional un México Próspero, Objetivo 4.6., Estrategia 4.6.1 la necesidad de promover la modificación del marco institucional para ampliar la capacidad del Estado Mexicano en la exploración y producción de hidrocarburos.

De acuerdo con el artículo 1 del documento en cuestión, este tiene por objeto regular los procesos de Mediación que se lleven a cabo entre los asignatarios y contratistas, y los propietarios o titulares de terrenos, o de bienes o derechos sobre los mismos. El proceso de Mediación versará sobre las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación, de los terrenos, bienes o derechos necesarios para llevar a cabo las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y la contraprestación que corresponda.

En el artículo 3 se menciona que la Unidad será la instancia administrativa encargada de recibir las solicitudes de Mediación, tramitarlas, darles seguimiento hasta su conclusión e informar a las instancias correspondientes sobre los resultados de la misma. Asimismo, la Unidad es la encargada de interpretar las disposiciones establecidas en los presentes Lineamientos.

El Artículo 5 menciona que el mediador deberá conducir la Mediación sujetándose a los principios rectores de la misma, fomentando en todo momento un

diálogo respetuoso, informado y eficaz. Con ese fin sus intervenciones deberán llevarse a cabo con un lenguaje claro, en un marco de transparencia.

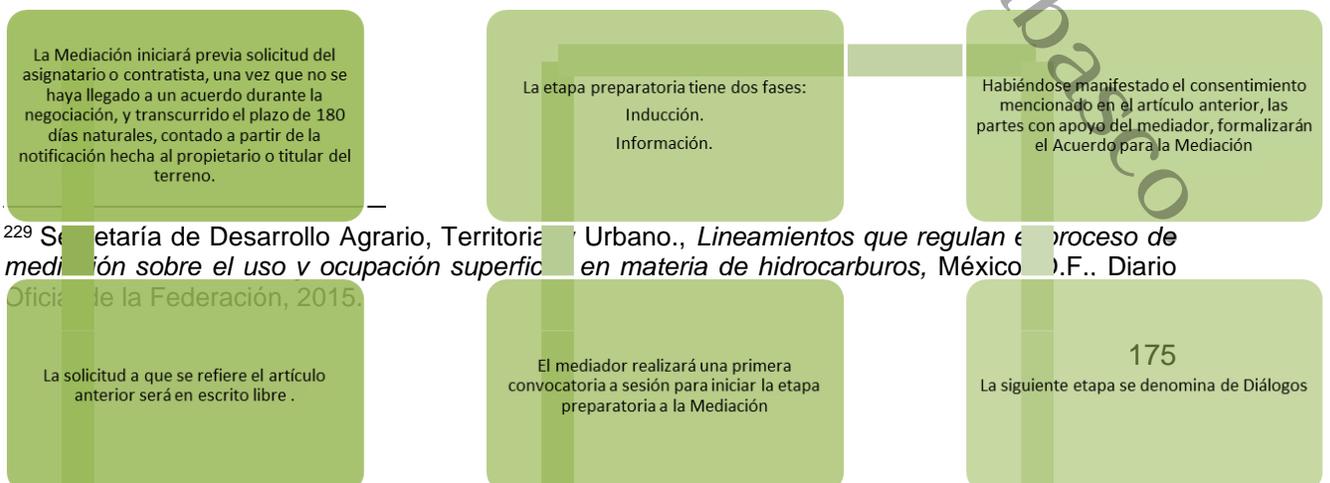
Este documento menciona que la Mediación es un proceso progresivo por lo que una vez alcanzado un Acuerdo para Mediación y reconocido por las partes éste es irreversible y debe observarse en lo subsecuente.

En cuanto a los mediadores se expresa que la designación de mediador deberá constar en oficio suscrito por el Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. La función de mediador es personalísima, por lo que el ejercicio de la misma no podrá ser delegado.

El lugar donde se llevarán a cabo las sesiones de Mediación es decisión de las partes, dentro del territorio nacional, en términos del Acuerdo para la Mediación, o bien a través de los medios e instrumentos señalados en el cuarto párrafo del artículo 5 de los presentes Lineamientos. Las sesiones de Mediación preferentemente se llevarán a cabo en el área de influencia del proyecto, en el lugar que las partes acuerden.

Además, el Artículo 20 menciona que las sesiones y los registros documentales de la Mediación deberán llevarse a cabo en idioma español; sin embargo, si por solicitud basada en la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena alguna de las partes requiere de un intérprete o traductor, el mediador por sí, o por conducto de la Unidad, requerirá el apoyo del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, o de las autoridades estatales en materia de pueblos o comunidades indígenas²²⁹.

Figura 3. Proceso de mediación.



²²⁹ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano., *Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos*, México (S.D.F.). Diario Oficial de la Federación, 2015.

Fuente: Diario Oficial de la Federación, Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos, México, D.F., Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2015.

La mediación, ha sido una figura que se ha establecido desde las leyes generales como la Constitución, y que se ha vinculado a diferentes sectores económicos y ámbitos. La reforma energética, dio pauta a que se crearan nuevas formas de realizar la exploración y la explotación de los hidrocarburos, lo que también ha tenido efectos en las relaciones entre los propietarios de las tierras y quienes llevarán a cabo los proyectos, es decir, los contratistas. Eso se puede encontrar en la Ley de Hidrocarburos, donde de forma general, se plantea el procedimiento para realizar una mediación, en su caso; y de cuáles serán las instituciones que participarán y de qué forma.

Las instituciones gubernamentales, con el fin de poder explicar de forma precisa y oportuna como se dará la mediación en materia de hidrocarburos, han emitido lineamientos para ello, lo que permite una mayor eficacia y orden.

4.1.6 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 la exploración y extracción de hidrocarburos y de transporte por medio de ductos.

Estos lineamientos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 02 de enero de 2016, plantea como considerandos que de conformidad con los artículos 100 y 101, fracción V, de la Ley de Hidrocarburos, la forma o modalidad de uso, goce, afectación o, en su caso, adquisición que se pacte deberá ser idónea para el desarrollo del proyecto en cuestión, según sus particularidades. Al efecto, podrán emplearse las figuras jurídicas previstas en dichas disposiciones y cualquier otra que no contravenga la Ley. Además, el artículo 101, fracción VIII, de la Ley de Hidrocarburos, menciona que la negociación y acuerdo a que se refiere el artículo 100 de dicha Ley, deberá realizarse de forma transparente y sujetarse a las bases establecidas.

En lo que se refiere a la contraprestación, así como los demás términos y condiciones que se pacten para la adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos, los mismos deberán constar invariablemente en un contrato por escrito y sujetarse a los lineamientos y a los modelos de contratos que emita la Secretaría de Energía con opinión de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Por otra parte, con el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos y 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, el acuerdo alcanzado en cualquier tiempo entre las partes deberá presentarse por el Asignatario o Contratista, dentro de los treinta días naturales siguientes a que se haya suscrito, ante la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario correspondiente, con el fin de que éstos últimos lo validen dándole el carácter de cosa juzgada.

De conformidad con el artículo 67 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, el propósito de la emisión de los modelos de contratos es facilitar la negociación y el Acuerdo entre las partes, favoreciendo el establecimiento de reglas

contractuales relativas al Uso y Ocupación Superficial para actividades de energía entre las partes, a fin de que estipulen los derechos y obligaciones que deberán señalar en el contrato que suscriban. Por último, de acuerdo con los artículos 101, fracción VIII, de la Ley de Hidrocarburos y 67 de su Reglamento, en los contratos se formaliza el acuerdo de voluntades alcanzado por las partes en cuanto a los términos y condiciones en que se utilizará el inmueble.

De acuerdo con los lineamientos, su función es señalar el contenido que deben de contener los contratos de las contraprestaciones, los términos y todas las condiciones en que se realizaran, así como los derechos y obligaciones de las partes.

El capítulo segundo aborda las características de los contratos, los cuales deben ser por escrito y con la firma de todos los que intervienen, usando el idioma español.

En el capítulo tercero, se menciona la información con que debe contar el contrato, sobre las personas que en él intervienen.

Por último, en el capítulo quinto se establecen las previsiones particulares que tendrán los contratos, como es el caso de las otras modalidades en que pueden darse los contratos.

De acuerdo con especialistas, estos lineamientos generan una serie de cuestionamientos jurídicos que ponen en duda la validez del documento. En resumen, los contratos serán de jurisdicción federal, mencionan las partes, sus representantes y tipo de contratos. El objeto de los contratos es para la adquisición o uso de inmuebles para desarrollar proyectos energéticos; con una vigencia no mayor a los treinta años, los cuales pueden ser prorrogables.

Por otra parte, la contraprestación se basará en el tabulador del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) o sujeta a avalúo y a términos y condiciones previstos en los Lineamientos. El pago puede realizarse en efectivo, mediante compromisos de llevar a cabo un proyecto de beneficio social o

cualquier otra no contraria a la ley; sin embargo, no puede pactarse en proporción a la producción de hidrocarburos; y deberán prever las retenciones y deducciones fiscales aplicables. En el caso de los avalúos, estos serán de acuerdo con la plusvalía del inmueble debido a la ejecución del proyecto, los daños y perjuicios y las molestias causadas al propietario. Además, se reconocen ciertas modalidades de contratos:

- Ocupación Superficial: para el uso, goce y aprovechamiento de la superficie exterior y subterránea, contra un pago único.
- Servidumbre Voluntaria, continúa y aparente de paso: para el uso, goce y aprovechamiento contra pago único.
- Arrendamiento: para el uso y goce temporal contra pago de renta, según se convenga.
- Compraventa: para la transferencia de propiedad contra el pago del precio.

¿Qué buscan los lineamientos? Estos buscan:

- Otorgar seguridad jurídica a las partes en la contratación de inmuebles por el monto de las inversiones, al largo plazo, a la naturaleza estratégica de las actividades, al impacto que un proyecto energético tendrá en la comunidad y en el ambiente.
- Proteger a la parte que se encuentre en una posición más vulnerable, que puede ser tanto el dueño del terreno, que puede ser abusado, o el propio desarrollador, que puede quedar rehén de la voluntad de un poseedor de un terreno que requiera para realizar sus actividades.

Este lineamiento cuenta con declaraciones y cláusulas que pueden poner en riesgo el desarrollo de proyectos; actualmente, gran parte de los contratos se celebran con personas que no tienen experiencia alguna en las ramas del derecho y los energéticos, que tienen desconfianza en los desarrolladores de proyectos y en las autoridades.

En cuanto a las contraprestaciones, los lineamientos establecen un tabulador y a que debe ser un pago único, lo cual deja sin efecto otras posibilidades para la

contraprestación, como el pago mensual. En esta tesitura, es importante analizar si el tabulador responderá a las particularidades de los terrenos de cada rincón de la república, por lo que es un trabajo exhaustivo el de estimar valores a distintos terrenos con tan distintas características. Y mientras esto no se concluya, parecería que no podrán concluirse los contratos para obtener los derechos inmobiliarios que requiera un proyecto²³⁰.

Por último, para la servidumbre legal, en la situación en la que un propietario se niegue a otorgar el uso de su terreno para un proyecto, la legislación civil de cada estado prevé el derecho del titular o poseedor de un predio de requerir a un juez que declare una servidumbre legal de paso. A como Carlos de María y Campos y Francisco Fernández Cueto lo plantean:

Es innegable el gran esfuerzo de la Secretaría de Energía para “facilitar” la negociación de los Contratos y dar seguridad a las partes. Sin embargo, al querer prever tantos detalles, la autoridad ha creado un proceso que traerá como resultado complejísimas y extensísimas negociaciones y excesivos e innecesarios formalismos que ciertamente retrasarán y encarecerán el desarrollo de estos nuevos proyectos. Pareciera que el gobierno sigue extendiendo su brazo sobreprotector y no deja que los mexicanos podamos ejercer la libertad contractual con madurez y responsabilidad. Sería de gran beneficio revisar el proceso, y simplificarlo a su máxima expresión, dando así seguridad y flexibilidad a las partes para negociar numerosos y muy variados acuerdos²³¹.

²³⁰ Diario Oficial de la Federación. *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 la exploración y extracción de hidrocarburos y de transporte por medio de ductos*, México, D.F., Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2015.

²³¹ de María y Campos, Carlos, Fernández Cueto, Francisco, “Los Nuevos Lineamientos y Modelos de Contratos para Adquisición y Uso de Inmuebles para la Industria Petrolera y Eléctrica: ¿Solución o problema?”, Academia Mexicana de Derecho Energético, México, 18 de julio de 2016, <http://amde.com.mx>

El uso y ocupación superficial ha tenido una evolución en el derecho mexicano, todo a partir de su inclusión en el artículo 27 constitucional; las reformas que se suscitaron a partir de la expropiación petrolera y el desarrollo que ha tenido el concepto de la propiedad. El uso y ocupación superficial, aunque ya se encuentre descrito en lineamientos, como los antes analizados, aun se requiere fortalecer la figura con base en las experiencias que se han vivido en los juzgados de distrito y en el tribunal agrario, donde en algunos casos la práctica ha rebasado lo escrito en la normatividad.

4.2 EL PROCESO PARA EL USO Y OCUPACIÓN SUPERFICIAL.

Al inicio del proceso, el asignatario, contratista o permisionario, deberá entregar al propietario del terreno por escrito, una descripción del proyecto energético que se desea emprender, el cual adjuntará los alcances y consecuencias del desarrollo del mismo. Paso seguido, los asignatarios o contratistas deberán notificar a la Secretaría de Energía (SENER) y a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) el inicio de las negociaciones puede designar testigos sociales en el proceso de negociación. Para la formalización del acuerdo, cualquiera que sea la modalidad que se elija para el desarrollo del proyecto, deberá existir un contrato por escrito que deberá adecuarse a los lineamientos de la SENER con la intervención de la SEDATU. Se puede emplear las figuras de arrendamiento, servidumbre, ocupación superficial, ocupación temporal, compraventa o cualquier otra que corresponda. Para el cálculo de la contraprestación, este debe ser congruente con los requerimientos del proyecto y cubrir lo que corresponda (Renta; afectaciones; participación en utilidades); considerar tabuladores y valores de referencia). Luego, en caso en que los actores alcancen un acuerdo, estos deben presentar el contrato ante un Juez de Distrito o un Tribunal Unitario Agrario, para su validación y evitar impugnaciones. Ahora bien, en el caso de que las partes no alcancen algún acuerdo, el asignatario, contratista o permisionario podrá:

- Promover ante un Tribunal Agrario o un Juez de Distrito según corresponda, la constitución de una servidumbre legal,
- Solicitar a la SEDATU intervenga como mediador.

En el caso en que se dé la mediación, la SEDATU, iniciará la mediación y en un plazo de 30 días, conforme a la Ley, sugerirá a las partes la modalidad contractual y el monto de contraprestación. Si las partes no solicitaron avalúos, la SEDATU lo mandará practicar. Si las partes cuentan con avalúos, SEDATU tomará el promedio para proponer un monto. En caso de que esta mediación no tenga éxito, la Secretaría de Energía, puede solicitar a SEDATU para que la autoridad emita un acto de Autoridad (Decreto), ordenando el uso u ocupación, mediante el pago de una contraprestación. A como se ha mencionado en la investigación, los proyectos deben considerar los principios de sostenibilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos en los que se desarrollan. Por lo que se debe analizar el impacto social, los grupos en situación de vulnerabilidad que habitan la zona donde se realizará el proyecto, con el objetivo de proteger sus derechos²³².

4.3 LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES Y LA OCUPACIÓN SUPERFICIAL.

Como se ha manifestado, la SEDATU y la Procuraduría Agraria son algunas de las instituciones que se vinculan con la mediación en materia de hidrocarburos y la ocupación superficial. La SEDATU, fue creada por las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013. El antecedente de la SEDATU, es el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que operó de 1934 a 1970. De este año al 2012, se convirtió en la Secretaría de la Reforma Agraria. Las funciones de la actual SEDATU son aplicar la legislación agraria derivada del artículo 27 constitucional, diseñar e implementar políticas de desarrollo agrario, administrar los terrenos propiedad de la nación, diseñar e implementar una política de desarrollo metropolitano, que incluye la previsión de la disponibilidad de agua determinada por la SEMARNAT y desarrollar políticas en materia de vivienda y urbanismo²³³.

²³² PricewaterhouseCoopers, "Sector Energía: Ocupación Superficial e Impacto Social", México, 2015, <https://www.pwc.com>

²³³ Ibarra Corona, Donato, et. al., "Financiamiento de los agronegocios", UPAEP, 2 de octubre de 2014, <https://prezi.com/j32buxsnvano/sedatu/>

Ahora bien, el derecho agrario en México tiene como antecedente la lucha campesina revolucionaria del siglo XX, el 12 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza realizó adiciones a su plan para que incluyera la promesa de legislar sobre la explotación de los recursos naturales, el desarrollo de las clases proletarias, la libertad del municipio, la restitución de las tierras a los pueblos, alentar a la pequeña propiedad; facultar a los gobernadores y comandantes militares para que expropiaran tierras y las repartieran con el objeto de fundar pueblos, establecer servicios públicos y reorganizar el poder judicial. En Veracruz, el 06 de enero de 1915, se emitió la Ley Agraria, la cual recogió los ideales de la lucha zapatista. Lo anterior, originó la creación de la Comisión Nacional Agraria, de una Comisión Local Agraria por cada estado o territorio de la federación, y de los comités particulares ejecutivos que en cada Estado fueran necesarios. En octubre de 1916, se realizaron las elecciones de diputados constituyentes que aprobarían o modificarían un proyecto de Constitución elaborado por Carranza. El bloque más cercano a éste, llamado "renovador", sostuvo un proyecto que sólo pretendía perfeccionar la Constitución de 1857, en tanto que un grupo radicalista, abanderado por Álvaro Obregón, pretendía impulsar transformaciones de mayor alcance. En este tiempo, Pastor Rouaix, Secretario de Fomento en el gobierno de Carranza y diputado por Puebla, era respetado por ambas tendencias y fue quien coordinó la comisión de redacción del Artículo 27, dedicado a la cuestión agraria, en la cual también participaron los diputados Francisco J. Múgica y Heriberto Jara, así como Andrés Molina Enríquez, cuya obra "Los grandes problemas nacionales" sirvió de sustento a ese artículo constitucional. Este último personaje, sostenía la necesidad de regresar al espíritu de la legislación colonial, cuando menos en dos aspectos: en primer lugar, de reconocer a la nación, como antes al rey, el derecho pleno sobre tierras y aguas, para retener bajo de su dominio todo lo necesario para su desarrollo social, así como regular el estado total de la propiedad, y resolver el problema agrario; y en segundo plano, restablecer el reconocimiento a la propiedad y

explotación comunal de la tierra, que con las leyes de Reforma se había pretendido abolir. Ambos aspectos fueron incorporados a la Constitución de 1917²³⁴.

Además, el artículo 27 estipuló la restitución de tierras a las comunidades que hubiesen sido despojadas y ordenó la dotación para los pueblos que carecieran de tierras. La expropiación con fines de restitución y dotación respetaría únicamente las propiedades legalmente establecidas que no excedieran de 50 hectáreas de tierras de primera calidad. Se responsabilizó a los estados y territorios de la República para fijar la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida y a fraccionar los excedentes que serían adquiridos por el Estado, mediante el pago con bonos que constituirían la deuda agraria. Con todo ello se dejaron establecidas las bases legales para una profunda Reforma Agraria²³⁵.

La reforma agraria ha detenido en cierta medida el sometimiento físico y moral del indígena. A lo largo de la historia fueron varias las instituciones creadas primero para la protección de los indios y después de los campesinos y pobres en general, en la medida en que aquellos fueron perdiendo la identidad étnica debido al mestizaje. Las instituciones de procuración social para el campesino constituidas en la etapas colonial e independiente de nuestro país, no lograron su cometido esencial; ya que el despojo de la tierra en perjuicio de indígenas y campesinos fue constante y ascendente, al margen de la ley e instituciones, pero también contando con el apoyo de éstas hasta lograr las enormes concentraciones de la tierra a principios de nuestro siglo. La reforma del artículo 27 constitucional en 1992 ocasionó una modificación en la estructura de la tenencia de la tierra, se instituyó el establecimiento de mecanismos para la seguridad jurídica definitiva de la clase campesina; la liberalización de la propiedad social, permitiendo contratos diversos y aun la trasmisión de parcelas; la autorización de la adquisición de tierras por personas morales; la creación de los Tribunales Agrarios, y, finalmente, la constitución de la Procuraduría Agraria. La creación del órgano especializado para

²³⁴ H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2018.

²³⁵ Betancourt Sánchez, Luis, "Evolución histórica del derecho agrario en México", 21 de febrero de 2014, <http://antonioluisbetancourt.blogspot.mx/2014/02/evolucion-historica-del-derecho-agrario.html>

la asesoría y protección del campesino es importante ante la trascendencia de los cambios que introdujo la reforma constitucional, tomando para ello la abundante experiencia que en la materia ha existido a lo largo de la historia del país. Por medio del decreto publicado en el Diario Oficial el 18 de abril de 1922 se abrogó la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, autorizando al Ejecutivo de la Unión a reorganizar y reglamentar en temas agrarios. El Artículo 4º indicaba: se establece en cada Entidad Federativa la Institución de Procuraduría de Pueblos, para patrocinar a los pueblos que los desearan, gratuitamente, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los Procuradores, de la Comisión Nacional Agraria. En este sentido, los Procuradores de Pueblos fueron la imagen de los funcionarios que durante la Colonia representaron al indígena y que, en su concepto, vinieron a lograr el nivel de moralización en la aplicación de la ley que era requerido. El reglamento interior de la Comisión Nacional Agraria del 26 de febrero de 1926 estableció en el artículo 3º que, con dependencia del Oficial Mayor, existiría una Inspección de Procuraduría, y el artículo 7º señaló que dicha oficina tendría la Sección de Quejas y las Procuradurías de Pueblos existentes en las diversas delegaciones. En el año de 1953, por medio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto, expedido por el presidente Adolfo Ruiz Cortines se establece la integración de la Procuraduría de Asuntos Agrarios para el asesoramiento gratuito de los campesinos, se ordenaba la designación de Procuradores de Asuntos Agrarios en cada entidad federativa donde existieran oficinas del Departamento y en las oficinas centrales, los cuales deberían ser nombrados por el Jefe del Departamento Agrario, del cual dependerían directamente, con la aprobación expresa del Presidente de la República. Más tarde, el reglamento correspondiente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1954, el cual estableció que el Jefe del Departamento Agrario llevaría el control de las Procuradurías de Asuntos Agrarios por medio de una Oficina Coordinadora por medio del artículo 1º²³⁶.

²³⁶ Procuraduría Agraria, "La procuración agraria en la historia de México", 1994, <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070405.htm>

En 1980, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el cual se establece que le correspondería a la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria brindar los servicios de procuración agraria; coadyuvar con los campesinos en los trámites de acciones y procedimientos agrarios; proporcionar asesoría gratuita a los campesinos y autoridades ejidales y comunales en los asuntos de su interés y representarlos en sus negocios agrarios, siempre a petición de parte. En una reforma subsecuente del 27 de agosto de 1985 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se establece como parte de su estructura a la Dirección General de Procuración Social Agraria atribuyéndole el trabajo de emitir normas, lineamientos y disposiciones, así como supervisar a las Procuradurías Sociales Agrarias de las delegaciones; asesorar a los campesinos en general sobre los asuntos de su interés en las cuestiones agrarias; atender demandas y emitir opinión al respecto; intervenir en la vía conciliatoria en las controversias agrarias; practicar investigaciones y diligencias sobre divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamientos; instruir los procedimientos de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables y emitir su dictamen, realizando de oficio o a petición de parte las diligencias que sean necesarias, lo mismo que para declarar la nulidad de los actos de simulación agraria. El 7 de febrero de 1992, el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa de la nueva Ley Agraria, reglamentaria del 27 constitucional, en ella señala que la Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, cuyas funciones son de servicio social y defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley y su reglamento, a petición de parte o actuando de oficio, en los términos de la Ley²³⁷.

²³⁷ Ibidem.

- Como atribuciones específicas de la Procuraduría Agraria en la Ley se encuentran:
- Coadyuvar y representar en asuntos y ante las autoridades agrarias.
- Asesorar sobre consultas jurídicas con respecto a la aplicación de la Ley Agraria.
- Promover y procurar la conciliación de intereses en las controversias relacionadas con la normatividad agraria.
- Prevenir y denunciar la violación de las leyes agrarias, instar a las autoridades agrarias a la realización de sus funciones y emitir las recomendaciones que considere pertinentes.
- Denunciar el incumplimiento de obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de la justicia agraria²³⁸.

La estructura y facultades de la Procuraduría Agraria tienen lugar acorde con las nuevas realidades; en este lineamiento, la conformación, actuación y atribuciones constituyen a la Procuraduría Agraria en el ombudsman de los productores rurales, en la institución que tiene bajo su responsabilidad el cuidado de las garantías constitucionales, individuales y sociales de los sujetos del derecho agrario²³⁹.

La SEMARNAT, en su estadio, también se encarga del impacto de las actividades realizadas en el suelo y subsuelo nacional. La política ambiental en México, tuvo como antecedente la promulgación de la Ley de Conservación de Suelo y Agua. A inicios de la década de los setenta, se promulgó la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. En el año de 1972, se comenzó a dar respuesta directa de organización administrativa del gobierno federal para enfrentar los problemas ambientales del desarrollo desde un enfoque eminentemente sanitario, al crearse la Subsecretaría para el mejoramiento del ambiente en la Secretaría de Salubridad y Asistencia. En 1982, fue creada la

²³⁸ H. Congreso de la Unión, "Ley Agraria", México, 2017, pp. 1-10.

²³⁹ Procuraduría Agraria, ..., <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070405.htm>

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), para garantizar el cumplimiento de las Leyes y reorientar la política ambiental del país y en este mismo año se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente. Siete años más tarde, en 1989, se creó la Comisión Nacional del Agua (CNA) como autoridad federal en materia de administración del agua, protección de cuencas hidrológicas y vigilancia en el cumplimiento de las normas sobre descargas y tratamientos del agua. Más tarde, en 1992, se transformó la SEDUE en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y se crearon el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). En diciembre de 1994, se instituyó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), con el concepto de "desarrollo sustentable". Esta modificación dio paso a la desaparición de la Secretaría de Pesca (SEPESCA) y la SEMARNAP se integra de la siguiente forma:

- Subsecretaría de Recursos Naturales.
- Subsecretaría de Pesca.
- Instituto Nacional de Ecología, el cual dependía de la SEDESOL.
- Instituto Nacional de la Pesca, el cual dependía de la SEPESCA.
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, el cual dependía de CNA.
- Comisión Nacional del Agua (CNA).
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).
- Comisión para el Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO).

En el año 2000, se modificó la Ley de la Administración Pública Federal dando origen a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)²⁴⁰.

4.3 EL PAGO DE AFECTACIONES.

De acuerdo con especialistas, la Ley de Hidrocarburos contraviene el artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria, ya que el uso y ocupación superficial pone en peligro a la propiedad privada, por lo que se prevé que los pequeños propietarios

²⁴⁰ SEMARNAT, "Antecedentes", 2013, <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/antecedentes>

acudan a las instancias judiciales competentes y a tribunales internacionales para denunciar esta arbitrariedad y combatir este atropello contra el régimen de propiedad social de la tierra; y es que la inconstitucionalidad existe en el hecho de que se otorga a los asignatarios o contratistas que obtengan la autorización para explotar, extraer o transportar hidrocarburos, el derecho para la adquisición, uso, goce o afectación mediante convenio de tierras propiedad de ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios en lo individual, y si se trata de tierras de uso común, la acción debe ser aprobada en asamblea. Lo anterior, va en contra de lo establecido en el párrafo segundo, fracción VI, del artículo 27 constitucional, que establece que la expropiación es el medio para afectar una propiedad por causa de utilidad pública, y en el mismo tenor se pronuncia la Ley Agraria. Estos ordenamientos dicen que sólo por medio de la expropiación pueden ocuparse o afectarse tierras pertenecientes a los núcleos agrarios. Las voces, como la del Movimiento por la Justicia Agraria, que se compone de ejidatarios de Durango, Nayarit y Sinaloa, indican que el campo mexicano no necesita simulaciones de reforma, sino que se defienda la posesión de la tierra de los campesinos, pero sobre todo dar reversa a las leyes secundarias en materia energética, que permiten a extranjeros comprarles tierras a los campesinos; ya que las leyes en la materia afectan a la clase campesina, porque de no lograr un acuerdo con los dueños de las tierras, el gobierno federal puede expropiarlas. Por su parte, el Frente de Asociaciones Campesinas y Económicas del Campo mencionó que la reforma energética y sus leyes constituyen la entrega de los intereses campesinos a las empresas transnacionales que aprovecharán el petróleo mexicano²⁴¹.

Es importante destacar que la legislación de la reforma energética autoriza la “ocupación temporal” de tierras para la extracción de hidrocarburos, con base en, al menos, las áreas determinadas por la Secretaría de Energía (SENER) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) como Ronda Cero y Ronda Uno. Los núcleos y sujetos agrarios que pueden ser participe en los procesos de exploración

²⁴¹ Muñoz, Patricia, et. al., *La ley de hidrocarburos amenaza la propiedad social de la tierra: campesinos*, La Jornada, 17 de junio de 2014, pp. 12.

y aprovechamientos considerados en las áreas de las Ronda Cero y la Ronda Uno, que pueden tener un posible impacto social y ambiental son:

- Núcleos agrarios (ejidos y comunidades);
- Pueblos indígenas, y
- Áreas naturales protegidas (federales y estatales).

En la ronda cero, se consideró una superficie de casi cuatro millones 800 mil hectáreas, distribuidas en 146 municipios de 10 estados:

1. Campeche,
2. Chiapas,
3. Coahuila,
4. Nuevo León,
5. Oaxaca,
6. Puebla,
7. San Luis Potosí,
8. Tabasco,
9. Tamaulipas,
10. Veracruz.

Los cuales abarcan un total de 2,095 núcleos agrarios. Se estima que las áreas en Ronda Cero ocupan poco más de un millón 600 mil hectáreas de superficie ejidal o comunal. En cuanto a la ronda uno, la distribución terrestre de la Ronda Uno comprende un total de 72 municipios en siete entidades:

1. Chiapas,
2. Coahuila,
3. Hidalgo,
4. Puebla,
5. Tabasco,
6. Tamaulipas
7. Veracruz,

En esta ronda se comprenden 707 núcleos agrarios, en 1 millón 60 mil 928 hectáreas, principalmente en Veracruz, seguido de Coahuila y Puebla con poco más de 90 mil hectáreas en cada estado. La Ronda Uno comprende un total de 707 ejidos y comunidades ocupando 441 mil 631 hectáreas de propiedad social, principalmente en Veracruz (317 mil hectáreas) y Coahuila (62 mil). La exploración y extracción de hidrocarburos son calificadas como actividades de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos en los que existan depósitos de esos recursos. Por lo tanto con el fin de salvaguardar los derechos e intereses de las comunidades en las que se desarrollen proyectos del sector hidrocarburos, se deberán realizar las consultas correspondientes, en las cuales podrán participar las empresas productivas del Estado, subsidiarias y filiales, así como particulares, de acuerdo con la normatividad aplicable. Estos estudios, deben considerar todos los tratados y convenios signados en la materia, por ejemplo, en las zonas indígenas, tales consultas deben hacerse además de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes que lo han suscrito, como es el caso de México. El mecanismo general para definir los términos y las condiciones generales de la contraprestación que se deberá cubrir por la ocupación o afectación superficial, o en su caso, la indemnización respectiva, se establece en la legislación de hidrocarburos. Dicho mecanismo observa principios de legalidad, transparencia, y equidad entre las partes; así como procesos alternativos de mediación y de negociación, para la constitución de una figura de servidumbre legal de hidrocarburos cuando sea inevitable²⁴².

En la sociedad actual, el uso de combustibles fósiles se ha vuelto una dependencia que desde la perspectiva ambiental, ha provocado atraso en materia tecnológica, además de que es económicamente costoso y con muchas prácticas innecesarias, lo que implica un desafío y una oportunidad para mejorar y limpiar el camino hacia la eficiencia energética. Las afectaciones en el suelo van desde la

²⁴² Treviño Castillo, Rubén, "Reforma energética y núcleos agrarios, Procuraduría Agraria", http://www.pa.gob.mx/publica/rev_57/analisis/reforma%20Ruben%20trevi%C3%B1o.pdf

exploración y explotación de pozos petroleros hasta la ocurrencia de siniestros, los cuales pueden suceder en cualquier parte del ecosistema, terrestre o acuático, que dan por resultado daños ecológicos, causando efectos nocivos en la flora y fauna. Una afectación importante sucede cuando estos siniestros dañan suelos agrícolas, provocando un perjuicio económico y social debido a la inutilización de estos suelos para la producción de cultivos o ganadería. Además, esta contaminación afecta a la flora y fauna endémicas, la fertilidad de los suelos, el crecimiento de las plantas, así como la existencia y sobrevivencia de los animales que se alimentan de éstas. En México existen extensas áreas contaminadas con hidrocarburos procesados del petróleo, debido principalmente a derrames, así como a las actividades propias de la industria petrolera. La contaminación del suelo y el agua ha venido en aumento como resultado de las malas prácticas en la explotación, refinación, distribución, mantenimiento y almacenamiento de petróleo crudo y sus derivados²⁴³.

La reforma energética de 2013 ha tenido un impacto significativo sobre la relación con los derechos de la propiedad. El artículo 27 de la Constitución establece que la propiedad corresponde originariamente a la Nación” que tiene el derecho de transmitir el dominio a los particulares para constituir la propiedad privada, pero a la que se podrán “imponer las modalidades que dicte el interés público”. Además, en el caso de los hidrocarburos y los minerales en el subsuelo, “el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible. Por más de una década, la exploración y explotación de hidrocarburos estuvo estrictamente restringida a Pemex al no poder celebrarse contratos de riesgo ni concesionarse a privados. Para la minería, por otra parte, se puede, desde hace mucho, concesionar su explotación y hacerlo de manera preferente; y es que la ley Minera de 1992 establece en su artículo 6º que la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno. En otras palabras, sobre la agricultura, la vivienda, el comercio o cualquier otro uso; con excepción de los hidrocarburos. La reforma

²⁴³ Cavazos-Arrollo, Judith, et. al., “Afectaciones y consecuencias de los derrames de hidrocarburos en suelos agrícolas de Acatzingo, Puebla, México”, *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, México, Volumen 11, Número 4, Octubre-Diciembre 2014, pp. 2.

energética añadió a este artículo que el carácter preferente de las actividades a que se refiere el párrafo anterior, no tendrá efectos frente a las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos²⁴⁴.

El Congreso de la Unión en la redacción de las leyes reglamentarias de la reforma energética, menciona en el artículo 100 de la Ley de Hidrocarburos que la contraprestación fijada será negociada y acordada entre los propietarios o titulares de dichos terrenos, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales, y los asignatarios o contratistas.

El artículo 101 estipula las bases de la negociación y acuerdo de la contraprestación:

1. Escrito dirigido al propietario o titular del terreno del interés de usarlo para hidrocarburos.
2. Descripción del proyecto y atención de dudas y cuestionamientos.
3. La posible participación de testigos sociales.
4. La notificación a SENER y SEDATU del inicio de tales negociaciones.
5. La modalidad del acuerdo: arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, ocupación temporal, compraventa, permuta y cualquier otra que no contravenga la ley. [Debe suponerse que la expropiación no está excluida como modalidad en caso de que fuere necesaria, aunque la voluntad del legislador parece ser que no se acuda a esta modalidad.]
6. La contraprestación debe cubrir, a valor comercial, el pago de las afectaciones, previsión de daños y perjuicios y la renta por

²⁴⁴ De la Calle, Luis, "Derechos de la propiedad, hidrocarburos y minería", 28 de agosto de 2014, <http://www.eluniversalmas.com.mx/columnas/2014/08/108514.php>

ocupación, servidumbre o uso. Además, cuando haya explotación comercial, cubrirá un porcentaje de 0.5 al 3% para gas no asociado, o de 0.5 a 2% cuando haya petróleo, de los ingresos del asignatario o contratista una vez descontados los pagos al Fondo Mexicano del Petróleo.

Las anteriores bases para la contraprestación dejan claro que el propietario o titular de la superficie tiene un derecho sobre los hidrocarburos subterráneos y a valor comercial. Por lo que es presumible que, si esos terrenos fueren alguna vez expropiados por causa de utilidad pública, la compensación incluiría, en la valoración del terreno, un porcentaje del valor esperado de los flujos futuros de la explotación de hidrocarburos, que originalmente pertenecen solo a la Nación. El reconocimiento de este derecho en la ley modificará la percepción que se tiene sobre los derechos de propiedad de la superficie y el subsuelo, en particular en el caso de los ejidos. Ahora los derechos de propiedad comunales serán relevantes no sólo por el valor del terreno, sino también del subsuelo para el caso de hidrocarburos, aunque no para la minería. El artículo 102 especifica las bases para la negociación en tratándose de terrenos sujetos a los regímenes de la ley Agraria. Además de los especificados en el artículo 101, se incluyen los siguientes:

1. Los ejidatarios podrán solicitar la asesoría de la Procuraduría Agraria.
2. La autorización para el uso de los terrenos está sujeta a las formalidades de la ley Agraria.
3. Para los ejidatarios con dominio pleno la contraprestación será entregada de manera individual, para el resto, en los términos que determine la asamblea.

Por su parte, el artículo 105 señala que el acuerdo deberá presentarse ante un Juez de Distrito en materia civil o ante el Tribunal Unitario Agrario competente que verificarán el cumplimiento con las formalidades y publicarán un extracto del acuerdo, para posteriormente emitir una resolución con carácter de sentencia. El

artículo 106 especifica que, en caso de no lograrse un acuerdo, el Asignatario o Contratista podrá promover ante un Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos o solicitar la mediación de la SEDATU, conforme a los procedimientos del 107 y 108²⁴⁵.

En lo que respecta a la minería, la reforma energética establece una posible contraprestación en caso de que hubiere una afectación a los derechos de una concesión minera. El artículo 6º de la ley Minera ahora implanta que se abrirá un periodo de noventa días para que el Contratista o Asignatario y el concesionario minero lleven a cabo las negociaciones y alcancen el acuerdo que permita el desarrollo del proyecto. Conjuntamente, el artículo establece las bases de negociación así como el papel de la Comisión Nacional de Hidrocarburos para definir si hay afectación e incluso fijar una contraprestación a favor del concesionario minero que podrá ser del cero punto cinco al 2% de la utilidad del Contratista después del pago de contribuciones. La fijación de una contraprestación para el propietario o titular del terreno y las bases para hacerlo tendrá un fuerte impacto en la concepción que se tiene de la propiedad en México. Desgraciadamente, también se prestan la solicitud de juicios de amparo y volverse un impedimento para el desarrollo de un mercado competitivo y competido de energía²⁴⁶.

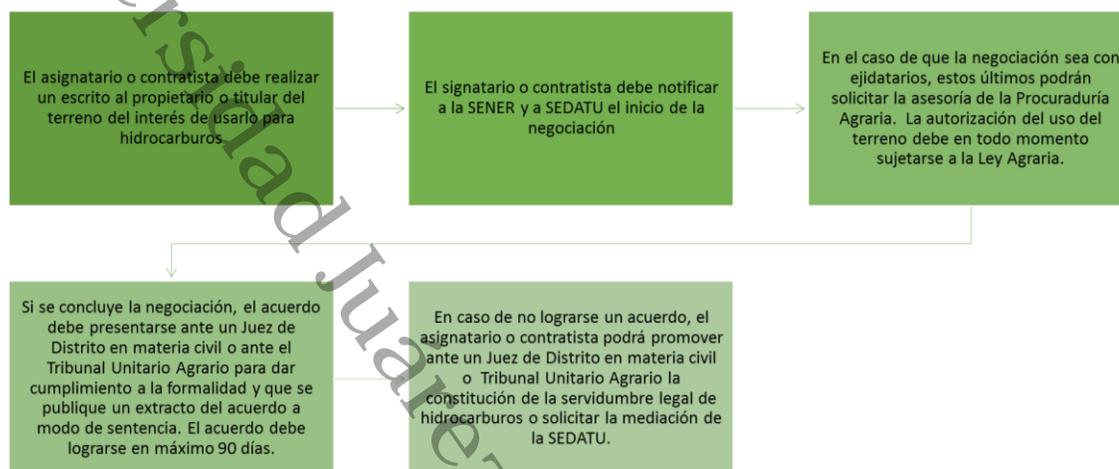
En la discusión de la reforma energética y sus leyes secundarias en la Cámara de Diputados, los legisladores determinaron modificar el parámetro para el pago de los daños o la participación de los dueños de los terrenos que ocuparán las empresas nacionales e internacionales para la explotación de gas; ya que en el artículo 101 de la Ley de Hidrocarburos se establecía que el pago debía ser de un mínimo de .5 y a un máximo de dos por ciento, y en la nueva redacción se precisa que deberá de un mínimo de .5 y hasta un máximo de tres por ciento. En cuanto al petróleo, el monto se queda igual, que es de un mínimo de .5 y hasta un máximo de dos por ciento, el tema más polémico de esta ley, debido a que los senadores

²⁴⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Hidrocarburos*, México, D.F., Cámara de Diputados, 2014.

²⁴⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Minera*, México, D.F., Cámara de Diputados, 2014.

modificaron el concepto de “expropiación” por el de “ocupación temporal” de los terrenos donde se extraerán los hidrocarburos²⁴⁷.

Figura 4. Proceso para el pago de afectaciones con base en la Ley de Hidrocarburos.



Fuente: Elaboración propia.

4.4 LA PROPIEDAD SOCIAL EN MÉXICO

Los bienes del dominio público se dividen en:

- a) De uso común.
- b) Destinados a servicio público y
- c) Bienes propios

Se consideran bienes públicos de uso común.

- I. El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional.
- II. Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar,
- III. El mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar,
- IV. Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayores flujos anuales.
- V. La zona federal marítimo terrestre.
- VI. Los puertos, bahías, radas y enseñas.

²⁴⁷ Chávez, Víctor, “Aumentarán pagos por afectaciones en terrenos de gas shale”, 28 de julio de 2014, <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/aumentaran-pagos-por-afectaciones-en-terrenos-de-gas-shale.html>

- VII. Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público.
- VIII. Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional.
- IX. Las riberas y zonas federales de las corrientes.
- X. Las presas, diques y sus vasos, canales, bordes y zanjas construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, que en cada caso, fije la dependencia competente en la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.
- XI. Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la Ley federal de la materia.
- XII. Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia.
- XIII. Las plazas, paseos y parque públicos cuya construcción o conservación este a cargo del gobierno federal y las construcciones levantadas por el gobierno federal en los lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten.

Además, la propiedad conjuntamente con la persona, son las dos instituciones fundamentales del derecho civil. Así, la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes²⁴⁸.

Conceptualmente, la propiedad es el poder directo e inmediato sobre un objeto o bien, por la que se atribuye a su titular la capacidad de disponer de él, sin más limitaciones que las que imponga la ley. En cuanto a la propiedad social, esta puede ser directa o indirecta. En la directa, la sociedad es propietaria directa de los medios de producción, la representación más emblemática son el Fondo de Ahorro Nacional y los Fondos de Pensiones, que forman el ahorro diferido de los trabajadores, y no son del Gobierno ni de algún privado en particular, son de la sociedad. El desafío de este modo de propiedad es acelerar la implementación y administrar los recursos con transparencia, ética y eficiencia. Por su parte, en la propiedad social indirecta, la sociedad es propietaria indirectamente a través del Estado. En ella el Estado es patrón de los principales medios de producción”, en

²⁴⁸ Pérez Fuentes, Gisela María, Cantoral Domínguez, Karla, *Teoría y Práctica de los Derechos Reales en Estudios de Caso*, Editorial Novum, México, 2014, p. 40-99.

nuestro caso, de las grandes industrias estratégicas como; Petroquímica, Minería, Bancos, seguros, transporte, entre otras. El reto de este modelo de propiedad, es acabar con la burocracia y formar un servidor público consciente. Ahora bien, la propiedad social también es conocida como: propiedad comunitaria o propiedad colectiva. Entonces la propiedad social es una modalidad reconocida por la Constitución, de la propiedad ejidal y comunal. La propiedad comunal se refiere a que es común a todos los miembros de una comunidad, especialmente a los de un municipio: terrenos comunales; bienes comunales. La propiedad ejidal es una fracción de tierra no cultivada y de uso público; también considerada a veces, como bien de propiedad del Estado o de los municipios. Para México, el ejido es una propiedad rural de uso colectivo aún existente, y que fue de gran importancia en la vida agrícola de ese país.

Existen diferentes tipos de tierras ejidales:

- Tierras parceladas, las cuales pertenecen a un individuo y él tiene derecho a enajenarlas a otras personas, pero no así de venderlas. Su derecho reside en aprovechar el usufructo de dicho terreno
- Tierras de uso común, que son aquellas que se hallan entre los límites de otros terrenos. Se trata de zonas comunes que todos los vecinos pueden utilizar pero que no pertenecen a ninguno en particular
- Tierras para el asentamiento humano, que pertenecen al estado y son repartidas entre las personas que menos tienen para que vivan en ellas, pero no pueden hacer uso de ellas como si fueran propias.

Por otro lado, la propiedad comunal es uno de los tipos de propiedad que permite la Carta Magna y que es reconocida a los pueblos que pueden comprobar que las tierras que hoy ocupan les han pertenecido desde siglos atrás en la historia. Su característica es que además de contar con una porción de tierra para vivir y trabajar, cuentan con otras tierras que explotan entre toda la comunidad aportando trabajo solidario, y lo que se hace con ellas se decide en asambleas del pueblo. De igual forma, la propiedad comunal puede referirse a tierras que el Gobierno Federal ha otorgado en propiedad a un grupo de habitantes que por razones de antigüedad,

es decir por ser grupos de personas que desde tiempos remotos han vivido en una determinada zona geográfica y que por lo tanto el gobierno reconoce la propiedad de esas tierras a la Comunidad. Las superficies ocupadas por las tierras comunales han disminuido en las décadas recientes, a medida que progresa la formalización de los derechos tradicionales. Pero estas tierras aún existen en todo el mundo y en algunos países representan la forma dominante de la tenencia rural. Normalmente tanto la propiedad como el manejo de las mismas están en manos de la comunidad²⁴⁹

El Catastro de la propiedad Social del Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI), hace las siguientes apreciaciones históricas sobre la propiedad comunal en México:

Algunos aspectos del sistema agrario mexicano, concretamente el concepto de propiedad comunal, tienen antecedentes desde la época prehispánica, (calpulli azteca) u organizaciones similares en la cultura maya. En las poblaciones agrícolas de Mesoamérica se diferenciaban las tierras de las comunidades, las públicas y las que se daban en usufructo a los señores como prebendas derivadas del linaje o de la distinción en la guerra.

Durante la Colonia el concepto de posesión comunal fue asimilado al marco jurídico español. La Corona concedió mercedes de tierras a los indígenas, y con esto sentó las bases históricas de las dos formas de la propiedad social: ejido y comunidad agraria. El primero es un término introducido por los españoles, pero vinculado a la forma comunal de explotación prehispánica, tanto en la dotación para pueblos ya establecidos, como otros que se formaron reubicando indígenas, denominados reducciones.

²⁴⁹ García Reyes, Arnaudl, et. al., "Propiedad Social, Comunal y Ejidal", Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, 2016, <http://www.academia.edu/>

La propiedad comunal sobrevivió hasta nuestros días, a pesar de que en la segunda mitad del siglo XIX, con el liberalismo, los poblados sufrieron enormes despojos. La comunidad agraria, como concepto, se relaciona con este proceso histórico, pues se define como las tierras que fueron reconocidas o restituidas y de las que se tiene posesión desde tiempo inmemorial. Incluso algunos poblados pueden rastrearse hasta la Colonia, cuando fueron reconocidos por la Corona o formados como reducciones²⁵⁰.

A través del Derecho, se ha podido legitimar la acción gubernamental por medio del Derecho Administrativo, por ello, desde lo estipulado en el artículo 27 constitucional, hasta en las leyes secundarias de la reforma energética como la Ley de Hidrocarburos, tiene plasmado la forma en que se realizará la actividad energética. En este sentido, la Ley de Hidrocarburos, describe el proceso para el establecimiento del contrato de uso y ocupación superficial, o en su caso, de cómo realizar la mediación en materia de hidrocarburos. De forma específica, se han creado Lineamientos para regular dicha mediación y para establecer el diseño de los contratos de uso y ocupación superficial; estos instrumentos dan certeza a los actos que se realizan entre asignatarios y contratistas, y los pequeños propietarios de la tierra. Además, ha como se ha descrito, existen áreas en la Administración Pública Federal encargadas de dar seguimiento a estas políticas del sector energético. Por ello, es necesario que se estudien estos instrumentos con el fin de fortalecerlos y modificarlos con base en las nuevas exigencias políticas, económicas y sociales.

²⁵⁰ INEGI, Catastro de la Propiedad Social, 2010, <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/catastro/>

CAPÍTULO QUINTO.

LA MEDIACIÓN Y LA INDUSTRIA PETROLERA EN EL DERECHO COMPARADO

Para el presente apartado se analizará el derecho comparado de la mediación en los países de Estados Unidos y Francia, por la influencia que han tenido en la legislación mexicana. El caso español se analiza debido a las raíces que tiene México con aquel país, ya que comparten una historia y un idioma. En el caso de Latinoamérica se abordarán los casos de Brasil, Argentina y Colombia debido a la estabilidad de estos países y el nivel de desarrollo con que cuentan.

5.1 DERECHO COMPARADO EN LA MEDIACIÓN

En los años sesenta y setenta hubo un estilo importante de mediación, la cual permitía su fácil acceso. Ahora hay una gran variedad de estilos, a menudo basados en las distintas profesiones o paradigmas del mediador, incluyendo:

- Mediación de asesoramiento de expertos,
- Mediación evaluativa,
- Mediación de asentamientos,
- Mediación basada en intereses,
- Mediación basada en soluciones
- Mediación transformadora,
- Mediación narrativa,
- Mediación consciente,
- Mediación terapéutica,
- Mediación basada en la tradición,
- La mediación de los consejos sabios y así sucesivamente.

La globalización y la introducción de la tecnología de la información han alterado fronteras de nuestros conflictos y nuestras prácticas, y han fomentado la mediación. Existen diversas maneras tradicionales de mediación. En particular, las suposiciones culturales norteamericanas sobre el conflicto y cómo resolverlo son

incorporados en los modelos de mediación racional, orientados individualmente y basados en los intereses que han emanado de los Estados Unidos y dominan las prácticas de mediación en muchos países occidentales, incluyendo Australia. Los tribunales de otros países, como en la región de Asia y el Pacífico, están adoptando actualmente estilos tradicionales de mediación y están comprometiendo a los instructores a educar a sus mediadores²⁵¹.

Algunas prácticas tradicionales son similares a los enfoques que los occidentales definen como mediación, donde las partes toman sus propias decisiones, otras son más arbitraje, donde el tercero toma la decisión o refleja la opinión de consenso después de escuchar a otros durante una larga hora. Comunidades indígenas australianas y neozelandesas, y muchas otras en la región de Asia y el Pacífico, hacen uso de un enfoque más holístico que involucra a la familia extendida más amplia o comunidad; se apoya en la comunicación circular, se centra en la restauración de la armonía y la restauración de relación, se basa en la sabiduría de un anciano respetado como mediador y que a menudo se realiza en espacios abiertos al aire libre, en lugar de una oficina. Las prácticas de mediación tradicional o consuetudinaria también pueden basarse en principios islámicos, confucianos, cristianos, hindúes, budistas y demás, que influyen en la forma en que se ven y se manejan los conflictos. Hay una serie de factores que contribuyen al creciente interés en los modelos de mediación en varios países de Asia y el Pacífico, incluyendo la incapacidad de los sistemas de justicia civil para hacer frente a la creciente carga de casos, además, de los recursos escasos, el aumento de los costos de litigios y la incertidumbre de los resultados cuando la controversia no se basa en principio jurídico claro. Las tendencias democráticas y basadas en el mercado, están generando los tribunales y muchos sistemas judiciales de la región. Muchos sufren de insuficiencia institucional, recursos y procedimientos anticuados, y los litigantes y los abogados cobran sus servicios a un precio alto. Otros factores que contribuyen al creciente interés en la mediación en los países no occidentales es que los sistemas legales incluyen: la necesidad de preservar las relaciones para

²⁵¹ Bagshaw, Dale, "Mediation in the World Today", Opportunities and Challenges, Journal of Mediation & Applied Conflict Analysis, 2015, pp. 1-5.

mantener el control de su conflicto o disputa y su resolución, y la necesidad para la privacidad para evitar la humillación pública o para salvar la cara. Además, en algunos países del mundo, los sistemas judiciales son inexistentes o corruptos²⁵².

De acuerdo con Nadja Alexander:

Systems and models can never replicate reality since they systematize the real world in abstract form. However they are useful in ordering our thinking about a particular topic and in highlighting how theories and values influence mediator behavior.

For mediators models provide a framework for understanding where their own practice fits within the world of mediation and ADR, and how they may be able to enhance their own professional skills base. For legal and other professional advisors and their clients, models provide an orientation to the field and in particular to the range of approaches taken by mediators.

A systematic approach helps mediation participants make smart choices about mediators. It also assists them in their preparation for mediation. In the context of mandatory mediation programs, courts and other referring bodies have a responsibility to inform mediation users about the dispute resolution processes to which they are being referred. Mediation models assist these bodies to be clear about the type of mediation they want to promote and to convey this message to consumers²⁵³.

²⁵² Bagshaw, Dale, Porter, Elisabeth, *Mediation in the Asia-Pacific, Transforming Conflict and Building Peace*, Routledge, New York & London, 2009, pp. 1-10.

²⁵³ Los sistemas y modelos nunca pueden replicar la realidad ya que sistematizan el mundo real en forma abstracta. Sin embargo, son útiles para ordenar nuestro pensamiento sobre un tema en particular y para resaltar cómo las teorías y los valores influyen en el comportamiento del mediador. Para los mediadores, los modelos proporcionan un marco para comprender dónde encaja su propia práctica dentro del mundo de la mediación y la ADR, y cómo pueden mejorar su propia base de habilidades profesionales. Para los asesores legales y otros asesores profesionales y sus clientes, los modelos proporcionan una orientación sobre el terreno y, en particular, sobre la gama de enfoques adoptados por los mediadores. Un enfoque sistemático ayuda a los participantes en la mediación a tomar decisiones inteligentes sobre los mediadores. También los ayuda en su

5.1.1 Argentina

En Argentina existe la mediación pública y privada. En la mediación pública, el mediador es sorteado por la cámara correspondiente y éste fija posteriormente la fecha de la audiencia a la que se debe concurrir con un abogado. En la mediación privada, el mediador es planteado por el reclamante de una lista de 8 mediadores quien junto con la fecha de la primera audiencia le notifica al demandado que se ha iniciado el proceso. La mediación puede tratar de temas familiares como alimentos, tenencia, régimen de visitas; y patrimoniales como daños y perjuicios, reclamos por sumas de dinero, incumplimiento de contrato. En la Ley N° 26.589 se establece que el Registro Nacional de Mediación se compone de los siguientes capítulos:

a) Registro de Mediadores: Tiene a su cargo la autorización, habilitación y control sobre el desempeño de los mediadores. Está compuesto por los siguientes apartados: Registro de Mediadores y Registro de Mediadores Familiares.

b) Registro de Centros de Mediación: Tiene a su cargo la autorización, habilitación y control sobre el funcionamiento de los mismos, que deben estar dirigidos por mediadores registrados.

c) Registro de Profesionales Asistentes. Para llevar un control de quienes ejercen esta función.

d) Registro de Entidades Formadoras: Tiene a su cargo la autorización, habilitación y control sobre el funcionamiento de las entidades dedicadas a la formación y capacitación de los mediadores.

La Ley 13.951 de la provincia de Buenos Aires instauro, con carácter necesario, el régimen de la mediación previa como método alternativo de resolución

preparación para la mediación. En el contexto de los programas de mediación obligatorios, los tribunales y otros órganos de referencia tienen la responsabilidad de informar a los usuarios de la mediación sobre los procesos de resolución de disputas a los que están siendo remitidos. Los modelos de mediación ayudan a estos organismos a tener claro el tipo de mediación que desean promover y a transmitir este mensaje a los consumidores.

Alexander, Nadja, "The Mediation Meta Model: Understanding Practice Around the World", Asian Pacific Mediation Forum, 2008, pp. 1-20.

de los conflictos judiciales, por ello incorpora una instancia previa obligatoria al proceso judicial²⁵⁴.

Timothy K. Kuhner menciona lo siguiente sobre la formación de mediadores en Argentina:

Beginning around 1990, Argentine lawyers and judges traveled to the United States to receive training in mediation and import it to their country. Steady stream of United States mediation experts, most of whom praising mediation's utility for reducing court case loads, began to flow into Buenos Aires. Numerous training sessions were carried out and from all of this emerged the first pool of local experts, almost all of whom were lawyers with a court-connected vision for mediation's future.

The Argentine federal government expressed a strong interest in mediation, as did the Agency for International Development (AID). Money came in and the National Argentine Mediation Plan was set in motion in Buenos Aires with the intent of institutionalizing mediation. The Ministry of Justice sponsored training sessions within its affiliated public and private institutions in which no one besides lawyers and psychologists were allowed to participate and created a list of official mediators, the only ones permitted to mediate. Approximately four thousand people were trained as mediators and this constituted a

²⁵⁴Dioguardi, Juana, "La mediación en Argentina", Buenos Aires, Argentina, e-Marc, 2013, <http://e-marc.net/>

*business opportunity for both lawyers and newly emerged training*²⁵⁵²⁵⁶.

En Argentina, las cláusulas de resolución de disputas para resolver disputas de manera eficaz y rápida recurrir a litigios o arbitrajes. En Argentina existe una tendencia a alentar a las partes a intentar resolver sus disputas amigablemente. Según la Ley Argentina (Ley N° 26.589 y Decreto N° 1467/2011), en algunas provincias, incluida la Ciudad de Buenos Aires, es obligatoria la mediación previa al juicio; esto significa que antes de iniciar un juicio ante los tribunales, las partes deben cumplir con un procedimiento de mediación con el fin de resolver sus litigios de forma amistosa. Como resultado de ello, actualmente no existe mucha jurisprudencia de los tribunales argentinos para impugnar la aplicación de cláusulas de solución de controversias en múltiples niveles. Sin embargo, los desafíos a este tipo de cláusulas pueden surgir cuando están mal redactados, revelando vaguedad e incertidumbre en su redacción. En esos casos, los tribunales podrían interpretar la verdadera intención de las partes en la redacción de la cláusula, o hacer una interpretación o declarándolos directamente no vinculantes para las partes²⁵⁷.

5.1.2 Brasil

En este país de América del Sur, en la Constitución Federal de 1988 fueron implementados algunos cambios para resolver los problemas de la justicia en el país; con la enmienda constitucional N. 45 de 2004, cuya misión primordial era

²⁵⁵ A partir de 1990, abogados y jueces argentinos viajaron a los Estados Unidos para recibir capacitación en mediación e importarla a su país. Un flujo constante de expertos en mediación de los Estados Unidos, la mayoría de los cuales alababa la utilidad de la mediación para reducir las cargas judiciales, comenzó a fluir hacia Buenos Aires. Numerosas sesiones de capacitación se llevaron a cabo y de todo esto surgió el primer grupo de expertos locales, casi todos los cuales eran abogados con una visión relacionada con el tribunal para el futuro de la mediación. El gobierno federal argentino expresó un gran interés en la mediación, al igual que la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). El dinero entró y el Plan Nacional de Mediación Argentino se puso en marcha en Buenos Aires con la intención de institucionalizar la mediación. El Ministerio de Justicia auspició sesiones de capacitación dentro de sus instituciones públicas y privadas afiliadas en las que no se permitió participar a nadie, además de abogados y psicólogos, y creó una lista de mediadores oficiales, los únicos autorizados para mediar. Aproximadamente cuatro mil personas se capacitaron como mediadores y esto constituyó una oportunidad de negocios para ambos abogados y para la formación recién emergida.

²⁵⁶ Kuhner, Timothy, "Court-connected mediation compared: the cases of Argentina and the United States", *ILSA Journal of Int'l & Comparative Law*, pp. 521-553.

²⁵⁷ García Delatour Gonzalo, Deferrari, Sofía, "What are the current challenges to enforcement of multi-tiered dispute resolution clauses?", 2017, pp. 1-2.

volver la prestación jurisdiccional del Estado más rápida, transparente y eficaz. Fue instituido el Consejo Nacional de Justicia, el cual es un órgano competente para controlar la actuación administrativa y financiera del Poder Judicial y fiscalizar la actividad de los jueces. Este órgano ha desempeñado un papel fundamental para promover una mayor eficacia de la justicia en Brasil. Más tarde con la Ley de Arbitraje n. 9307 de 23 de septiembre de 1996 se introdujo el arbitraje en el escenario nacional con la finalidad de contar con un instrumento más adecuado para la solución de los conflictos sobre derechos patrimoniales disponibles a través de un procedimiento diferenciado, con amplia autonomía de las partes que pueden elegir el juez arbitral y las normas que serán utilizadas en el enjuiciamiento. El arbitraje comenzó a ser verdaderamente utilizado en el país en los últimos 10 años. Al igual la ley nº 11.419, de 19 de diciembre de 2006 plantea la informatización del proceso judicial. Este es un paso fundamental para la modernización de la justicia y combate a la morosidad. El Código de Procedimiento Penal Brasileño, Ley N. 12.403, de 4 de mayo de 2011, tiene como objetivo hacer la tutela jurisdiccional del Estado en este ámbito más efectiva. La norma anterior había sido publicada en 1941, en la vigencia del régimen de Getulio Vargas. Por eso, necesitaba de reformas urgentes principalmente para adecuarse a la Constitución Federal de 1988. El cambio principal se refiere a la previsión de numerosas medidas cautelares a disposición del juez para resguardar la efectiva satisfacción del derecho del que ha iniciado la acción judicial. También se reformó el Código de Procedimiento Civil con la finalidad de establecer un procedimiento más simple, menos moroso con lo que se promueve el uso de los mecanismos complementarios de solución de conflictos, defiende la colectivización de las acciones judiciales, lo que es fundamental en el escenario brasileño porque los individuos considerados colectivamente tienen teóricamente más poder que considerados individualmente²⁵⁸.

El reglamento relativo a los mediadores ha sido uniformado con la Ley de Mediación publicada y el nuevo Código de Procedimiento Civil. Anteriormente, sólo los reglamentos administrativos establecían las pocas reglas y requisitos

²⁵⁸Carvalho, Mónica, *La mediación como sistema complementario de administración de justicia en Brasil: la experiencia de Bahía*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2012, pp. 136-150.

relacionados con los mediadores y no había ninguna ley federal sobre el tema. Ahora, el nuevo Código de Procedimiento Civil exige que los mediadores y las cámaras privadas de mediación tengan un registro formal ante una base de datos federal o tribunales. Para solicitar el registro formal, los mediadores deben atender al requisito de capacidad mínima, consistente en la realización de un curso llevado a cabo por una entidad acreditada, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 167 del nuevo Código de Procedimiento Civil. Además, el artículo 11 de la Ley de Mediación exige que el mediador tenga un título universitario durante al menos dos años. El registro puede ser precedido o no por un examen de servicio público. La base de datos indicará los datos relevantes sobre el desempeño del mediador, el número de casos en los que ha participado, si se llegaron a acuerdos o no, el tipo de tema en controversia, y éste se publicará al menos una vez al año para el público conocimiento. Las reglas administrativas también pueden establecer requisitos más específicos. Por ejemplo, la Corte del Estado de Río de Janeiro exige que los mediadores no puedan tener condenas penales, de acuerdo con el artículo 2 de la Normativa No. 145/2016. La Ley de Mediación y el nuevo Código de Procedimiento Civil establecen varios principios que deben observarse en la mediación en general, como la imparcialidad y la independencia de los mediadores, la isonomía de los partidos, la oralidad, la informalidad, el libre albedrío de las partes, buena fe y una decisión informada²⁵⁹.

El inicio de la mediación en Brasil, se dio de la siguiente manera:

*In Brazil, starting from the 1990's, interest began to grow concerning the institute of mediation, especially under the influence of the Argentinean legislation enacted in 1995*²⁶⁰.

5.1.3 Colombia

En este país, la Ley 975 de 2005 de la República de Colombia del año 2005, tiene por objeto facilitar los procesos de paz y reincorporación a la vida social de

²⁵⁹ Siqueira Castro, Carlos Roberto, "Mediation", noviembre de 2016, gettingthedealthrough.com

²⁶⁰ Bernardina de Pinho, Humberto Dalla, "The Legal Framework Of Mediation In Brazilian Law", PBL , 2014, pp. 113-141.

individuos o grupos al margen de la ley, esta legislación dio cabida a una nueva concepción de la justicia, y más específicamente de la justicia social. Se trató de una ley cuya finalidad es garantizar un marco legal para comenzar a construir una sociedad sobre las bases de la paz y el respeto, estableciendo como principios rectores el derecho a la verdad. Esta ley abrió la posibilidad de pensar la justicia alternativa como mecanismo alternativo y no paralelo al modelo de justicia retributiva que se tiene en el país, confiriéndoles un lugar diferente a las víctimas y a la reparación a la que estas tienen derecho. El propósito de la justicia alternativa es que, por medio de la verdad, la justicia y la reparación, se restituya el lugar de la víctima y que el victimario comprenda el daño que realizó a las personas y a la sociedad. De lo anterior, se puede decir que la mediación en Colombia puede orientarse a objetivos restauradores, así se puede entender por reparación a la reposición que realiza una persona que ha ocasionado una pérdida, cuyos componentes son:

La restitución: implica la realización de los actos que propendan por la devolución a la víctima a la situación anterior a la violación de sus derechos. Incluye el restablecimiento de la libertad, el retorno a su lugar de residencia y la devolución de sus propiedades, de ser posible (República de Colombia, Ley 975 de 2005, Artículo 46).

Los servicios sociales brindados por el Gobierno a las víctimas, de conformidad con las normas y leyes vigentes hacen parte de la reparación y de la rehabilitación (República de Colombia, Ley 975 de 2005, artículo 47).

La indemnización, que consiste en compensar a las víctimas por los perjuicios causados por el delito (República de Colombia, Ley 975 de 2005, artículo 8).

Las medidas de satisfacción y las garantías de no repetición (artículo 49.2).

La decisión judicial que restablezca la dignidad, reputación y derechos de la víctima y las de sus parientes en primer grado de consanguinidad (artículo49.3). Y finalmente la disculpa, que incluya el reconocimiento público de los hechos y la aceptación de responsabilidades (artículo49.4)²⁶¹.

5.1.4 España

El país ibérico se ha desarrollado en la mediación en asuntos que afectan al Derecho de Familia, en asuntos laborales y penales. La Directiva 2008/52/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, planea normas sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles, regula el acceso a la justicia, tanto a métodos judiciales como extrajudiciales de resolución de litigios y establece que, si bien sus disposiciones se refieren a los procedimientos de mediación en litigios transfronterizos, ello no impide que los Estados miembros apliquen dichas disposiciones también a procedimientos de mediación de carácter nacional. En este país, la Ley de Mediación en asuntos civiles y mercantiles, plantea en el artículo primero que la mediación es aquel medio alternativo de solución de conflictos que, por medio del guisa legalmente conocido, se rige a conseguir la solución extrajudicial de un conflicto a través del acuerdo y por voluntad de las propias partes interesadas, con la preceptiva intervención de uno o varios mediadores que no podrán tener funciones decisorias. Esta Incorpora los elementos de la Directiva 2008/52/CE y va más allá del contenido de esta pauta, por cuanto reglamentaba las relaciones en litigios transfronterizos, en tanto que la Ley pretende conformar un régimen general aplicable a toda mediación que sea en España y pretenda tener un régimen jurídico vinculante, con reconocimiento del acuerdo de mediación como título ejecutivo propio ante los Tribunales²⁶².

²⁶¹ Mazo Álvarez, Héctor Mauricio, "La mediación como herramienta de la justicia restaurativa", *Revista Opinión Jurídica, Medellín*, Universidad de Medellín, 2013, pp. 99-114.

²⁶² Fernandez de Benito, Maria Jesús, "Seminario Sobre Mediación Contencioso-Administrativa: Soluciones Prácticas a Planteamientos Masivos de Recursos/Unificación de Criterios", *Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña*, Cataluña, 2011, pp. 1-17, <http://www.mediacion.icav.es/>

La exposición de motivos del Real Decreto Ley del 7 de julio de 2012, menciona que la mediación es parte de una justicia de calidad, garantizando la tutela judicial de los derechos de los ciudadanos. Esta función involucra el reto de la constitución de una justicia de calidad capaz de resolver los diversos conflictos que surgen en una sociedad moderna y, a la vez, compleja. Es importante recalcar que en España, desde la década de los años setenta del pasado siglo, se ha venido recurriendo a nuevos sistemas alternativos de resolución de conflictos, entre los que destaca la mediación, que ha ido cobrando una importancia creciente como instrumento complementario de la Administración de Justicia. El panorama español sobre la mediación observa una tendencia hacia la ordenación de la mediación por las Comunidades Autónomas, debido en gran parte al efecto de la Directiva 2008/52, que establece la expansión de la mediación a todos los ámbitos. En este contexto, dos de las últimas leyes autonómicas escapan del ámbito familiar para ampliar su injerencia a otros entornos conflictivos del derecho privado e incluso del derecho público. En esta nueva tendencia se encuentran la Ley 15/2009, de 22 de julio de 2009, de Cataluña de mediación en el ámbito del derecho privado y la Ley 1/2011, de 28 de marzo de 2011, de Mediación de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Esta última ley contempla la mediación con carácter integral, incorporando la mediación electrónica, la cual cuestiona la presencialidad o necesidad de presencia simultánea o síncrona de las partes y la asistencia personal de las partes a la mediación se cuestiona en la mediación empresarial o comercial²⁶³.

En España se aprecia especialmente la utilidad de la mediación, y particularmente de la mediación familiar, puesto que las estadísticas demuestran la enorme litigiosidad que se ha generado en los últimos años en materia de familia y en concreto sobre crisis matrimoniales o de pareja. Un reflejo de la progresiva recepción y éxito en el ejercicio de la mediación en España es la notable disposición de los tribunales de justicia españoles a la introducción de la mediación en el sistema como forma complementaria de acceso a la justicia. Son muchas las

²⁶³García Villaluenga, Leticia, y Vázquez de Castro, Eduardo. "La mediación civil en España: luces y sombras de un marco normativo", *Revista Política y Sociedad*, vol. 50, núm. 01, 2013, pp. 71-98.

sentencias que hacen referencia a la conveniencia y buenos los resultados de la mediación en los pleitos sobre separaciones y divorcios en los que concurren hijos menores de edad. Es evidente que en España se ha producido una vía atractiva del proceso de mediación que iniciándose en el ámbito familiar ha acabado por aplicarse a todos los campos del Derecho Privado, donde ya cuenta con un marco normativo adecuado. No obstante, el poder expansivo de la mediación no acaba en el Derecho Privado y ya se cuenta con experiencias piloto y protocolos de mediación en otros ámbitos como el laboral, el penal y poco tardará en aplicarse a las relaciones con la Administración, aunque no sean ámbito de aplicación de la Ley nacional referida²⁶⁴.

En España, al igual que en otros países de la Unión Europea, la historia de las relaciones laborales ha determinado la estructura del sistema de resolución de conflictos. Un sistema de tribunales de trabajo (Jurisdicción del Orden Social) comprende tribunales de jueces profesionales que resuelven conflictos laborales individuales y colectivos. Estos tribunales tienen un ámbito de competencia y un procedimiento que son diferentes de los del derecho civil. Sus procedimientos conducen a las sentencias emitidas por los jueces que se publican en una fuente oficial y son obligatorias para todas las partes (aunque están abiertas a la apelación).

Sin embargo, antes de que los conflictos lleguen a estos tribunales laborales, existen dos oportunidades para la conciliación (en la que la disputa es resuelta por las partes) y la mediación (en la que los participantes deciden aceptar una resolución propuesta por un mediador). La primera oportunidad es ofrecida por las Unidades Territoriales de Mediación, Conciliación y Arbitraje, que son atendidas por funcionarios públicos. Si esto falla, la segunda oportunidad se da el mismo día que la audiencia pública ante el juez especializado en derecho laboral. El juez intenta la mediación, lo que significa que se trata de una interesante mezcla de conciliación y mediación. La mayoría de las Unidades Regionales están bajo la jurisdicción de las Administraciones Autónomas, aunque no todas han sido transferidas. (Hay 17

²⁶⁴Ibidem.

Comunidades Autónomas en España -como Cataluña, el País Vasco y Andalucía- cada una de las cuales está regida por una Administración Autónoma). Existe también una Administración Pública Laboral Española, facultada para decidir si se justifica o no las razones económicas, técnicas, organizativas u operativas alegadas por una empresa en la realización de despidos. Esta decisión administrativa se adopta después de un período de consulta entre la dirección de la empresa y los representantes de los trabajadores y, por lo tanto, este canal incorpora también elementos de mediación para resolver disputas. La Inspección del Trabajo también participa en la elaboración de informes. Sin embargo, si no hay acuerdo en el período de consultas, entonces la decisión final será tomada por la Administración del Trabajo mediante una decisión administrativa que apruebe o rechace los despidos propuestos²⁶⁵.

La Ley de Mediación ha estado en vigor como Real Decreto-Ley desde el 7 de marzo. Este Real Decreto-Ley fue posteriormente aprobado como "Ley ordinaria" por el Parlamento español el 6 de julio y ahora la referencia oficial a la Ley de Mediación es "Ley 5/2012". Las Leyes Real Decreto son aprobadas por el Consejo de Ministros en casos de necesidad y la urgencia de la adopción de normas en ciertos temas limitados. Los reales decretos-leyes tienen la misma fuerza vinculante que las leyes ordinarias. Sin embargo, los reales decretos-leyes suelen introducirse al Parlamento para someterse a las comisiones para su dictamen. En la práctica, esto significa que el Parlamento puede introducir modificaciones y / o incluir disposiciones en relación con otros asuntos que el Real Decreto-Ley no pudiera pronunciar sobre la Alcance permitido por la Constitución española²⁶⁶.

De acuerdo con Aura Esther Vilalta y Rosa Pérez Martell:

Spanish legislation defines mediation as "a means of settling disputes, whatever their description, whereby two or more parties

²⁶⁵ Almendros, Fernando, "Conciliation, mediation and arbitration in Spain", European Observatory of Working Life, 27 de mayo de 1997, www.eurofound.europa.eu

²⁶⁶ Rodríguez Vargas, Maribel, "Mediation Law in Spain: An Overview of the Spanish Mediation Act", *New York Chapter International News*, 2012, pp. 1-3

attempt to voluntarily reach an agreement of their own accord with the intervention of a mediator”.

Además de una definición, la legislación española, a como se describe, presenta un marco regulatorio aplicable al proceso de mediación en casos civiles o comerciales (incluidas las disputas fronterizas), siempre y cuando no afecten derechos y obligaciones que no estén a disposición de las partes en virtud de la ley aplicable. La legislación excluye: i) la mediación penal, ii) la mediación con las administraciones públicas, iii) la mediación industrial, iv) y la mediación en materia de consumo²⁶⁷.

Continuando, el Real Decreto-Ley se aplica a la mediación en los asuntos civiles o comerciales, incluidas las controversias transfronterizas siempre que no afecten derechos y obligaciones que no sean desechables en virtud de la legislación aplicable. "Conflicto transfronterizo" implica que al menos una de las partes tiene domicilio o residencia habitual en un Estado distinto del domicilio o residencia habitual de cualquiera de las demás partes. Para las partes que residan en diferentes Estados miembros de la Unión Europea, el domicilio se determinará de conformidad con los artículos 59 y 60 del Reglamento (CE). N ° 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil²⁶⁸.

5.1.5 Estados Unidos de América

La historia de la mediación en Estados Unidos nace en 1636, cuando los puritanos de Dedham, una comunidad local del sudeste de *Boston*, previeron en su carta constitutiva un sistema informal de solución de conflictos. Más tarde en *Nueva Betherlan*, los colonizadores holandeses establecieron una Junta de Nueve Hombres, para servir como mediadores amistosos y árbitros. En la colonia de

²⁶⁷ Vilalta, Aura, Pérez Martell, Rosa, "Overview of the new normative on mediation in Spain", *American Journal Mediation*, 2003, <http://www.americanjournalofmediation.com>

²⁶⁸ Requejo, Marta, "Spanish Law on Mediation", 17 de marzo de 2012, <http://conflictoflaws.net>

Virginia, la legislatura notó un excesivo recargo y grandes demoras en los litigios, por lo que alentó a los ciudadanos a resolver sus conflictos por sus propios medios.

La mediación tuvo una difusión a nivel nacional en 1.977, cuando el Procurador General patrocinó el establecimiento de tres Centros de Justicia Vecinal en el Estado de Florida. En 1978, el Presidente del Tribunal Supremo nombró el primer Comité de Resolución Alternativa de Conflictos de la Suprema Corte, el cual, a través de la Comisión de Estudios Legislativos sobre Métodos Alternativos para la Resolución de Conflictos, culminó su análisis en 1985, cuando recomendó en su informe final el desarrollo de programas de mediación y de arbitraje para los Tribunales de Florida²⁶⁹.

En el desarrollo de la mediación en Estados Unidos, la preocupación mayor se encuentra en usar algunas normas en la práctica de los profesionales independientes. Estas reglamentaciones no son ajustables de la misma manera a aquellos mediadores que estén en relación de dependencia con una institución, por ejemplo la justicia. El primer código de ética fue desarrollado por el gobierno de los Estados Unidos para el Servicio de Conciliación y Mediación Federal, mientras que el primer código para la práctica de mediación en general fue presentado en el estado de Colorado²⁷⁰.

En este orden de ideas, el escepticismo con la sanción privativa de libertad condujo en los Estados Unidos de América al desarrollo de la justicia alternativa, que surge como una concepción que se enfrenta a la justicia penal tradicional, que se dice funda en ideas retributivas.²⁷¹.

²⁶⁹ Tapia, Graciela, "Un pionero que hizo historia", Revista de Fundación Libra, , 2010, <http://www.fundacionlibra.org.ar/>

²⁷⁰ Feminia, Nora, "Un Marco Ético para la Mediación", 2015, <http://inter-mediacion.com/>

²⁷¹ Feld, Barry. Rehabilitation, "Retribution and Restorative Justice: Alternative Conceptions of Juvenile", Centre for Justice & Reconciliation, 1999, <http://restorativejustice.org/>

Florida fue pionero en el desarrollo de los primeros Centros de Resolución: el primer Centro de Resolución de Conflictos entre ciudadanos, el primer Programa de Mediación, y el primer Centro de Resolución de Conflictos estatal²⁷².

Por lo que respecta a EEUU, la situación es muy diferente a la del Reino Unido o Francia. No existe una regulación única para todo el país, sino que hay más de 2500 leyes que hacen referencia a la mediación, algunas de las cuales se han descrito anteriormente. A esto hay que sumar todas las normas de los tribunales, las regulaciones administrativas, las órdenes ejecutivas, y las decisiones judiciales. Esta gran cantidad de normas, que forman una especie de Babel legal, impiden su análisis pormenorizado y, además, producen una serie de contradicciones y antinomias, que crean conflictos normativos y judiciales²⁷³.

En los últimos años, los servicios de mediación en particular se han convertido comunes en los Estados Unidos y, en muchos Estados, el procedimiento se practica de manera estándar. La mediación es cada vez más frecuente en los Estados Unidos tanto en el sector privado del sector público, así como sistemas en varios niveles de gobierno²⁷⁴.

La mediación es una de las formas más pacíficas para la resolución de controversias, Estados Unidos ha llegado tarde a reconocer los beneficios de la mediación; cuando otras culturas han utilizado la mediación para resolver disputas durante siglos. En los Estados Unidos se ha hecho de la mediación una parte crítica de sus esfuerzos para resolver la grave congestión de los tribunales y el atraso. En la mayoría de las jurisdicciones de los Estados Unidos, la mediación se ofrece como una de las varias alternativas al proceso legal tradicional. En efecto, en muchas jurisdicciones, la mediación se ha convertido en el método más popular de resolución de conflictos²⁷⁵.

²⁷²Fernández Riquelme, Sergio, "La Mediación Social: Itinerario Histórico De La Resolución De Conflictos Sociales." *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, núm. 01, 2010, <http://www.eumed.net/>

²⁷³Leclercq, Virginie, "La médiation familiale dans la loi du 26 mai 2004", *Droit de la famille*, n° 10, Octubre 2004, pp.12-14.

²⁷⁴ Goodin, Robert, "Mediation And The Courts", *Issues of Democracy*, Diciembre 1999, pp. 1-3.

²⁷⁵ Davis, Edward, "Mediation in the U.S. legal system", 2017, <http://lawcommissionofindia.nic.in>

En E.U.A., de acuerdo con Klaus J. Hopt y Felix Steffek:

In the United States, federal and state laws on mediation consist of a complex body of statutes, codes of civil procedure, local rules of court and common law rules of contract. Current practice strikes a balance between self-determination and court-ordered dispute settlement. As legalism crept in, California, Florida, Ohio (and, to a lesser extent, Texas) took the lead in regulating the relationship between mediation and the regular trial, incentives to mediate, confidentiality, enforcement of settlements and professional standards for mediators. This study reviews the substantive laws in leading US jurisdictions (including cost issues) and addresses specific mediation proceedings for bankruptcy and foreclosure, as well as in family, labour, criminal and administrative law. After four decades of alternative dispute resolution, the climate for mediation is changing again. Dispute resolution is shifting from the authoritative trial to alternative dispute settlement. Procedural justice has to compensate for abandoning the proverbial day in court²⁷⁶.

Además, a nivel nacional, el Instituto Internacional para la Prevención y Resolución de Conflictos, es una organización sin fines de lucro basada en la membresía que promueve la excelencia y la innovación en la resolución de disputas públicas y privadas, sirviendo como un recurso multinacional

²⁷⁶ En los Estados Unidos, las leyes federales y estatales sobre mediación consisten en un cuerpo complejo de estatutos, códigos de procedimiento civil, reglas locales de corte y reglas de contrato de derecho común. La práctica actual logra un equilibrio entre la autodeterminación y la solución de controversias ordenada por el tribunal. A medida que avanzaba el legalismo, California, Florida, Ohio (y, en menor medida, Texas) tomaron la iniciativa regulando la relación entre la mediación y el juicio regular, incentivos para mediar, confidencialidad, cumplimiento de acuerdos y estándares profesionales para mediadores. Este estudio revisa las leyes sustantivas en las principales jurisdicciones de los EE. UU. (Incluidos los problemas de costos) y aborda procedimientos de mediación específicos para la quiebra y la ejecución hipotecaria, así como en el derecho familiar, laboral, penal y administrativo. Después de cuatro décadas de resolución alternativa de disputas, el clima para la mediación está cambiando nuevamente. La resolución de disputas está pasando del juicio autorizado a la solución alternativa de disputas. La justicia procesal tiene que compensar el abandono del día proverbial en el tribunal.

Hopt, Klaus, Steffek, Felix, *Mediation: Principles and Regulation in Comparative Perspective*, EUA, 2013, pp. 5-15.

primario para evitar, gestionar y resolver conflictos relacionados con negocios²⁷⁷.

No hay que olvidar, que a partir de la década de 1960, Estados Unidos vio florecimiento de intereses en formas de solución de controversias. El período se caracterizó por conflictos y el descontento en muchos frentes. La Guerra de Vietnam, las luchas por los derechos civiles, disturbios laborales, creciente conciencia de los consumidores, desafíos a los roles de género, y las protestas contra la discriminación racial produjeron desconfianza en la situación y más demanda de este recurso judicial²⁷⁸.

5.1.6 Francia

En este país, se hallan los primeros indicios de prácticas de mediación social en un decreto de 1955. Lo cual se fue institucionalizando, al inicio mediante circular en el año 1992, y luego con la ley de 4 de enero de 1993 que establece la mediación penal completando el artículo 41 del Código de Procedimiento Penal. En materias sociales, por lo tanto, la mediación ha sido una institución que ha nacido de prácticas locales que luego se han institucionalizado²⁷⁹.

A inicios de la década pasada se fundó en Francia la asociación “*Groupement Européen des Magistrats pour la Médiation*” (GEMME), con espíritu europeo y europeísta, con el objetivo de promover, desde la esfera de los propios tribunales de justicia, los sistemas alternativos de resolución de conflictos (Alternative Dispute Resolution –ADR-) y, especialmente, de la mediación. .

En Francia se motivó el reconocimiento legislativo de la mediación en el año 1995, en la Ley 125/1995 de 8 de febrero relativa a la organización de las jurisdicciones y al procedimiento civil, penal y administrativo.

²⁷⁷ HG Legal, “rbitration and Mediation Associations in the USA”, 2017, www.hg.org/

²⁷⁸ Folberg, Jay, “Development of Mediation Practice in the United States”, *Juris diction*, febrero- julio 2015, pp. 1-3.

²⁷⁹ JolyHurard, Julie, “Médiations judiciaires, Témoignages de praticiens avertis”, Paris, Francia, Centre d’Etudes des Modes Alternatifs de Règlement des Conflits, 1999, p. 5.

Esta legislación fue desarrollada en 1996 a través del Decreto 96-652 de 22 de julio, respectivo a la conciliación y a la mediación judicial. Esta regulación no se refiere sólo a la mediación familiar, ni tampoco la incluye en toda su extensión, ya que queda de fuera la mediación extrajudicial.²⁸⁰ De manera histórica, se tienen los siguientes acontecimientos en torno a la mediación en Francia:

El 5 de marzo de 2002 entró en vigor en Francia la “Ley sobre la autoridad parental”, que implantó en el Código Civil francés que en desacuerdo, el juez conciliará a las partes²⁸¹.

En la legislación francesa, las partes pueden recurrir a la mediación en todos los ámbitos del Derecho, siempre que la mediación no atente contra lo que se denomina “el orden público de dirección”²⁸².

La Ordenanza n° 2011-1540, de 16 noviembre 2011, concentró en el ordenamiento jurídico francés la Directiva 2008/52/CE, que instituye un marco para incitar a las partes a encontrar, con la ayuda de un tercero, el mediador, una solución amistosa a los litigios que las enfrentan. El Decreto n° 2012-66, de 20 de enero de 2012, adoptado en aplicación de la Ordenanza de 16 de noviembre de 2011, establece en el Código de Procedimiento Civil un libro V dedicado a la resolución amistosa de litigios, con objeto de precisar las normas aplicables a la mediación y la conciliación convencionales. Sin embargo, existen algunas organizaciones no gubernamentales que desarrollan su actividad en el ámbito de los asuntos de familia:

- La APMF (Asociación para la Mediación Familiar).
- La FENAMEF (Federación Nacional de Asociaciones de Mediación Familiar).

²⁸⁰ Beloso, Martín, “La mediación familiar: algunas experiencias en el Derecho comparado internacional” en *Estudios sobre mediación: la Ley sobre Mediación Familiar en Castilla y León*, Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (comp.), Castilla, España, Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, 2006, p. 84.

²⁸¹ Cardia-Voneche, Laura y Bastard, Benoit, “La médiation familiale une pratique en avance sur son temps?” *Recherches et Prévisions*, Volume 70, Issue 1, 2002, pp. 19-29.

²⁸² Institut Français D' Information Juridique, “Code de procédure civile”, Paris, Francia, 2016, http://codes.droit.org/cod/procedure_civile.pdf

- El CMAP (Centro de Mediación y Arbitraje de París), especializado en los litigios entre (grandes) empresas.
- EIIEAM (Instituto de Peritaje, Arbitraje y Mediación).
- La FMCML (Federación de Mediadores y Asesores Liberales) que agrupa a un centenar de peritos en diversos ámbitos como construcción, propiedad inmobiliaria, industria, servicios, comercio, asuntos sociales y fiscales, informática, medio ambiente, medicina y medicinas alternativas) y cuya actividad de mediación completa su labor de peritaje en diversos campos.
 - La FNCM (Federación Nacional de Centros de Mediación).

La ANM (Asociación Nacional de Mediadores) constituida en 1993²⁸³.

La mediación se practica en Francia desde hace muchos años, pero sólo se rige por ley desde 1995. Existen esencialmente dos formas de mediación: la mediación anexada al tribunal y la contractual. Menos disposiciones legales específicas rigen la mediación contractual, disponible para su uso en cualquier momento sin participación judicial y basada en gran medida en el libre albedrío de las partes, en comparación con las numerosas disposiciones relativas a la mediación anexada al tribunal²⁸⁴.

La mediación, no ha gozado de una historia tan feliz en Francia. Mientras que los tribunales y la cultura franceses han adoptado prácticas de arbitraje, lo mismo no ocurre con la mediación. En la última década ha habido un cierto impulso concertado para fomentar la mediación en Francia, que, si bien comienza a tener un éxito limitado, en su mayor parte sólo ha puesto de relieve hasta qué punto la mediación no se ha utilizado en el país²⁸⁵.

²⁸³ Portal Europeo de Justicia, "Mediación en los Estados Miembros", 2015, [https://e-justice.europa.eu/content_mediation_in_member_states-64-fr es.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_mediation_in_member_states-64-fr_es.do?member=1)

²⁸⁴ Deckert, Katrin, *Mediation in France: Legal Framework and Practical Experiences*, Oxford Scholarship, 2013, pp. 10-18.

²⁸⁵ Phillips, Peter, "France: Current State of Arbitration and Mediation", 4 de junio de 2012, <http://www.businessconflictmanagement.com>

La Ley que prevé oficialmente en Francia la posibilidad de que las partes en cualquier forma de litigio traten de resolver su caso mediante mediación (artículos 131-1 y siguientes del Código Civil) es de 8 de febrero de 1995²⁸⁶.

Los principales problemas que enfrenta actualmente la mediación en Francia, se centran en la formación de mediadores, el recurso a los servicios de mediación, la relación entre la mediación y el ordenamiento jurídico y el desarrollo de una concepción teórica coherente de la mediación²⁸⁷.

5.2 DERECHO COMPARADO EN LA INDUSTRIA PETROLERA

La industria del petróleo y del gas es una parte diversa y vital de la economía mundial. Una amplia gama de conocimiento en el área se descubren diariamente; la producción, y la distribución de los productos petrolíferos, y la geología del petróleo desempeña el papel central en el proceso de la exploración y de la producción en la actualidad²⁸⁸.

La OPEC (*Organization of the Petroleum Exporting Countries*) menciona lo siguiente sobre los retos de la industria energética:

We are confident that the petroleum industry will successfully rise to the challenges facing it in an increasingly globalised industry, where technology is enabling us to make remarkable advances in every field of activity and where the orderly, equitable provision of cleaner, safer energy services is seen as an integral part of sustainable development, the eradication of poverty and the general enhancement of mankind^{289,290}.

²⁸⁶ Bird & Bird, "Francia", 2 de abril de 2007, www.lexology.com

²⁸⁷ Bastard, Benoit, Cardia-Voneche, Laura, "Family mediation in France", *International Journal of Law, Policy and the Family*, Volume 7, Issue 3, 1 December 1993, Pages 271–281

²⁸⁸ American Association of Petroleum Geologists, "World of Petroleum", 2017, <http://www.aapg.org>

²⁸⁹ Estamos seguros de que la industria del petróleo alcanzará los desafíos que enfrenta en una industria cada vez más globalizada, donde la tecnología nos permite hacer avances notables en todos los campos de actividad y donde se ve la provisión ordenada y equitativa de servicios de energía más limpios y seguros. como parte integral del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y la mejora general de la humanidad.

²⁹⁰ Organization of the Petroleum Exporting Countries, "Oil and gas: the engine of the world economy", 2017, <http://www.opec.org>

La principal importancia del petróleo radica en el hecho de que es una fuente de energía muy versátil y poderosa. Existen muchas otras fuentes de energía que usamos rutinariamente, incluyendo leña, carbón e hidroeléctricas y nucleares estaciones generadoras. Todas estas sustancias tienen sus ventajas y desventajas. Un sistema limpio y renovable fuente de energía, sería sin duda la más deseable. La razón de que el petróleo tiene tanta importancia es que proporciona el combustible. Hay que recordar, que el motor de combustión interna fue inventado por Karl Benz entre 1885 y 1886. Gottlieb Daimler mejoró esta invención y ocho años más tarde Rudolph Diesel creó el motor que lleva su nombre. Estos tipos de motores todavía se utilizan hoy en todo tipo de maquinaria, incluyendo automóviles, barcos, tractores, generadores y tanques. El petróleo es también la materia prima para los combustibles que se utilizan en los motores de reacción y en algunos casos para alimentar el cohete, motores para propulsar naves espaciales en el espacio exterior. Ahora debe ser obvio por qué el petróleo juega un papel tan dominante en el mundo de hoy. Si se cortaran los suministros de petróleo, los coches, los barcos y todos los medios de transporte de combustible fósil se paralizarían. Tendríamos que encontrar medios alternativos para calentar nuestros hogares y generando suficiente electricidad. Nuestra seguridad personal también se vería amenazada por las fuerzas militares y las fuerzas policiales estarían en gran medida inmovilizadas²⁹¹.

5.2.1 Argentina.

En este país, la naturaleza jurídica de la energía se encuentra plasmada en el artículo 2311, párrafo 2 del Código Civil, el cual plantea las disposiciones referentes a las cosas son ámbito de la energía y a las fuerzas naturales susceptibles de apropiación. El estudio de la naturaleza jurídica en el derecho civil se funda por un lado en la antigua redacción del artículo 2311, el cual definía la energía como objetos corporales susceptibles de tener un valor. Si bien, la energía no podía considerarse una cosa desde la perspectiva física, era conveniente jurídicamente la asimilación de ésta a su régimen legal, la cual se llevó a cabo con

²⁹¹ Fagan, Alphonsus, *An Introduction to The Petroleum Industry*, Government of Newfoundland and Labrador, 1991, pp.1-2.

la reforma de la ley 17.711. En esta, se cortó definitivamente con la discusión acerca del significado del término corporeidad dentro del concepto de cosa, sustituyéndolo por el de materialidad. Se declaró aplicable el régimen jurídico de las cosas “a la energía y otras fuerzas susceptibles de apropiación”²⁹².

Las normas del Código de Minería, del 25 de noviembre de 1886, regularon por vez primera, los yacimientos de hidrocarburos, que pertenecían al régimen de la Nación o las Provincias, según el territorio en que se encontraran, debían entregarse a los particulares que lo solicitaran en concesiones de duración ilimitada, excepto en aquellas zonas que, por disposiciones ulteriores al Código, quedaron reservadas a la exploración y explotación fiscal. Existían amparos por la Ley N 4167, por leyes especiales y por decretos nacionales; además, existía legislación provincial sobre reservas. En el año 1935, se sanciona la Ley N 12161, que es incorporada como Título XVII al Código de Minería, bajo la denominación “Del régimen legal de las minas de petróleo e hidrocarburos fluidos”, con base en el Código de Minería, texto ordenado en el año 1997 mediante decreto N 456/97 del 21 de mayo de 1997. Con base en esta Ley, el estado provincial podía establecer reservas limitadas, explorar y explotar directamente hidrocarburos, concederlos a terceros, celebrar convenios para su explotación por el Estado Nacional o por otras provincias o hacerlo mediante entidades mixtas. Más tarde, la Reforma Constitucional de 1949, dio jerarquía constitucional a la nacionalización declarando a los yacimientos propiedad imprescriptible e inalienable de la Nación, además reconoció a las provincias una participación en el producto de la explotación. Con el paso del tiempo la nacionalización quedó sin efecto al declararse vigente el texto constitucional de 1853, con las reformas anteriores a 1949. Como se observa, el petróleo carece de legislación específica y en la mayor imprevisión gubernativa comienza su explotación libre²⁹³.

²⁹² Fiuza, Alejandro, Abramovich Cosamn, Vicron, “Sinopsis de la Legislación sobre Hidrocarburos en la Argentina”, Lecciones y ensayos, 1985, pp. 217-230.

²⁹³ Romero, Roxana, *Hidrocarburos: Petróleo, vicisitudes de su política y legislación*, Universidad Nacional del Nordeste, 2002, pp.1-3.

Ahora bien, la Ley N. 14773, del 12 de noviembre de 1958, separó definitivamente la legislación de Hidrocarburos del Código de Minería. Estableció el dominio nacional, exclusivo, imprescriptible e inalienable sobre los yacimientos de hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos y prohibió las concesiones y todo contrato que contuviese cláusulas lesivas para la independencia económica o pudieran gravitar en la autodeterminación de la Nación. Después del receso provocado por la anulación de los contratos en 1963, se llega a la sanción del Decreto-Ley N. 17319, en 1967 durante el gobierno de Onganía, se introduce un nuevo estatuto en la regulación hidrocarburífera nacional, que establecía la Ley N. 12.161 con el mantenimiento del dominio nacional que había instituido la Ley N. 14773, pero sin adoptar su régimen monopólico. En el año 1978, se dicta la ley 21778, por la cual se regulan los denominados contratos de riesgo, para la exploración y explotación de los hidrocarburos, otorgando recepción legislativa a una modalidad contractual que para esa época habría cobrado acentuada difusión en las actividades petrolíferas. El 1 de enero de 1991, a través del Decreto Nacional N. 2778/91 se dispuso la transformación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado en YPF Sociedad Anónima, empresa que pasó a regirse por la ley 19550, todo ello en el marco de la Ley N. 23696, conforme al cual se aprueba el plan de transformación global de YPF y el Estatuto de YPF Sociedad Anónima. La Ley N. 24145 de Transferencia del dominio público de los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional a las Provincias, incluye mecanismos normativos para la progresista transferencia del dominio público de los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional a las Provincias en cuyos territorios se encuentren, consolidación total de la deuda en concepto de regalías de gas y petróleo y su forma de pago por parte del Estado Nacional a las Provincias productoras y Transformación de YPF Sociedad del Estado en YPF Sociedad Anónima. Más tarde, la ley 24145 inició un progresivo abandono del régimen instituido por la Ley N 14773 y mantenido por el Decreto Ley 17319, el que resultó

reforzado por la consagración expresa del nuevo artículo 124^o de la C.N., reformada en el año 1994²⁹⁴.

5.2.2 Brasil

En cuanto a la expropiación, debido a las condiciones del país y las presiones estadounidenses, con la Ley nº 4.504, de 30 de noviembre de 1964, nació el Estatuto de la Tierra, creándose dos organismos: el Instituto Brasileño de Reforma Agraria, para atender a la reforma de la estructura latifundista, y el Instituto Nacional de Desarrollo Agrícola, que se centralizó en el proceso de colonización. La expropiación en Brasil debe ser un proceso amplio e integral, que cuente efectivamente con la participación de los campesinos y beneficie a la mayoría de los trabajadores rurales²⁹⁵.

En el año 2008, la petrolera brasileña Petrobras, planteo invertir 112,000 millones de dólares en un plazo de cinco años con el fin de incrementar en 50 por ciento la producción, hasta alcanzar la producción de 3.5 millones de barriles por día en el año 2012, lo cual en su momento, superaría lo realizado en México y Venezuela.

No obstante, la producción solo aumentó en 13 por ciento en ese periodo, alcanzando los 2.68 millones de barriles por día. Esto ha ocasionado un debilitamiento de la actividad petrolera en Brasil, por lo que actualmente está buscando nuevos mecanismos para atraer las inversiones privadas, como lo es la subasta de derechos de exploración²⁹⁶.

Lo anterior, ha generado una apertura a la inversión extranjera en la industria brasileña. Los actos de corrupción, que en su momento mancharon las actividades de Petrobras, han quedado en el pasado. La legislación en materia energética se

²⁹⁴ Ibidem.

²⁹⁵ Aspar, Lucia, *Reforma Agrária no Brasil*, Pesquisa Escolar Online, Fundação Joaquim Nabuco, Recife, http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar_en, 2009.

²⁹⁶ Forbes, "Revive interés por industria petrolera de Brasil", 15 de mayo de 2013, <https://www.forbes.com.mx/exitosa-subasta-de-bloques-petroleros-brasil/>

ha modificado con el fin de conceder mayores oportunidades a las empresas privadas²⁹⁷.

Históricamente, la percepción del papel de la apropiación social de la energía, primordialmente del petróleo y de la industria eléctrica en los procesos de transformación social, inducidos por la industrialización y urbanización, tiene su origen en la lucha de los brasileños entre las décadas de 1940 y 1950, quienes incidieron en la formación del monopolio estatal del petróleo y en la creación de la empresa Petrobras, pero conjuntamente en la conformación de la empresa eléctrica Eletrobras, otra como Telebras, el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), la Compañía Siderúrgica Nacional (CSN), consideradas como instrumentos indispensables para la transformación de una sociedad agrario-mercantil con miras a un mayor y mejor progreso de sus sectores productivos. Entre 1940 y 1950 se logró percibir la importancia de tener el dominio de la energía para el proceso de modernización productiva, en medio de una campaña conocida como "el petróleo es nuestro", y que daría la coyuntura idónea para la creación de la empresa Petrobras.

Esta empresa al inicio, garantizó que todas las regiones del país tuvieran acceso a los derivados del petróleo, un factor esencial para la modernización y la mejora en las condiciones de vida de los brasileños. A su vez, fue creada con el objetivo de promover nuevos descubrimientos de petróleo para abastecer el mercado interno, ya que la producción nacional resultaba insuficiente para la época, sólo cubría 1.6% del consumo total. Al paso del tiempo, la empresa pasó a desarrollar actividades fuera de Brasil y descubrió, en este periodo, el mayor campo petrolífero de Irak, llamado Majnoon, campo que fuera nacionalizado.

En el año de 1968 se dio inicio a las primeras actividades de prospección offshore, es decir, de costa afuera, en el recién descubierto campo de Guaricema, Sergipe. Años más tarde, en 1974 se descubrió la cuenca Campos que es, la mayor productora de hidrocarburos en Brasil. De allí, el área inicial fue Garoupa, seguida

²⁹⁷ Revista petroquímica, "Brasil abre su sector petrolero a la inversión extranjera", 3 de mayo de 2016, <https://revistapetroquimica.com/brasil-abre-su-sector-petrolero/>

por los campos gigantes de Marlin, Alacora, Barracuda y Roncador. Con el desarrolló la tecnología de exploración en aguas profundas y ultra profundas. Progresivamente, la exploración en láminas de agua pasó de pocas decenas de metros pasó a medirse en centenas y, posteriormente, en 1 000, 2 000 y hasta 3 000 m de profundidad. De esta forma Brasil alcanzó los estándares de autosuficiencia hasta 2006, lo que de paso le permitió no sólo su autosuficiencia sino, además, la estabilidad macroeconómica necesaria para un país con las dimensiones poblacionales y territoriales de Brasil, en momentos en que el precio del petróleo superó los 100 dólares por barril de petróleo.

Por su parte, la explotación del gas puede verse como una posibilidad adicional de generar riqueza, ya que de cada 150 metros cúbicos de extracción de gas se permite la sustitución de un barril de petróleo, además de facilitar una descarbonización progresiva de este²⁹⁸.

En sentido histórico, en Brasil, los inicios de la industria del petróleo tienen su origen en 1939, cuando en Lobato, actualmente suburbio de la ciudad de Salvador se descubrió un yacimiento petrolero. Instituciones estatales relacionadas con explotaciones mineras, en general con el CNP (Conselho Nacional de Petroleo) y el DNPM (Departamento Nacional de Pesquisas de Recursos Minerais), prosiguieron la exploración energética. En el año de 1954, con la creación de Petrobras, se instituye una compañía estatal, cuyo objetivo primordial era la exploración producción, transporte y refinado de hidrocarburos, tornando toda la actividad en un monopolio exclusivo del Estado. Casi una década después se produce el primer descubrimiento gigante en la cuenca de Sergipe Alagoas, denominado campo de Carmópolis. No obstante, en la década de los setenta, la creciente industrialización y desarrollo económico demandan una cantidad de petróleo cada vez mayor y, al margen de la exploración nacional, Petrobras comienza una expansión internacional. En el año de 1968, se descubre el campo de Guaricema, ubicada costa afuera, y con ello se inicia una exploración más

²⁹⁸ Sauer, Ildo, Seger, Sonia, Puerto Rico, Julieta. "Reforma del sector petrolero y disputa por la renta en Brasil. Latinoamérica". *Revista de estudios Latinoamericanos*, Núm. 51, 2010, pp. 9-35..

sistemática de las cuencas submarinas brasileñas. En 1984 se descubre el campo de Albacora, el cual fue el primer gigante de aguas profundas, seguido de Marlim, Barracuda y Roncador en 1997. En el año 2002 Petrobras descubre los campos gigantes de Cachalote y Jubarte en la cuenca de Campos²⁹⁹.

Con base en una ley aprobada en octubre de 2016, el gobierno de Michel Temer emprendió una nueva dirección tomada por Brasil en su política petrolera, con fundamento en el acuerdo firmado en enero entre Petrobras y Total, la multinacional francesa accedió a la explotación de dos campos de la gigantesca reserva petrogasífera conocida como Presal, en la plataforma marítima brasileña. En la actualidad, parte del plan de austeridad en las inversiones del Estado, el convenio se da en el marco de la ley de desregulación petrolífera para los yacimientos submarinos más ricos, que le eliminó a Petrobras la garantía de una participación mínima del 30% en todos los campos. Los cambios jurídicos de 2016, posibilitó el Acuerdo de Alianza Estratégica que Petrobras y Total que se alcanzaron en diciembre de 2016 y que para la estatal brasileña representa un ingreso de 2.225 millones de dólares. El descubrimiento de la presal le sumó a Petrobras el desarrollo de la más alta tecnología propia; en gran medida, apoyada también en aquella garantía de llevar el mando de las operaciones de explotación. La desregulación les abre el camino a las multinacionales tras décadas de inversión e investigación sostenidos por Petrobras; lo cual les da respuesta ampliamente favorable a las presiones que, desde el hallazgo mismo del presal, llovieron sobre Brasilia para que aquella ley que garantizaba a su petrolera estatal el control estratégico de la explotación fuera barrida³⁰⁰.

²⁹⁹ Blanco Balín, Ramón, "El sector de hidrocarburos de Brasil", *Revista ICE Brasil*, 2003, pp. 163-179.

³⁰⁰ Zeppa, Beto, "La nueva política petrolera de Brasil", Rio negro, 06 de marzo de 2017, www.rionegro.com.ar

5.2.3 Colombia

En Colombia, el sector petrolero representa el 7 por ciento del Producto Interno Bruto, generando más de 90 mil empleos directos e indirectos. Sin embargo, la inseguridad ha sido de los fenómenos que ha golpeado a este sector³⁰¹.

En Colombia, el principio de la propiedad estatal del petróleo tiene sus orígenes en la Constitución Política de 1886, en el artículo 202; en donde se estableció como principio la propiedad del Estado sobre el subsuelo y, por tanto, sobre los recursos naturales no renovables, lo que da origen al pago de regalías por parte de los explotadores de tales recursos. Para ese tiempo se legislaba de forma amplia y con el propósito de propiciar la propiedad de los terrenos en cuestión para la Nación, en contravía de lo que estipulaban las constituciones de 1858 y 1863 que había determinado la posibilidad de legislar sobre las minas a los diferentes Estados. Estos últimos en algunos casos se reservaron la propiedad de algunos metales para ellos y, en ciertos casos, se la atribuyeron a particulares. Al pasar la soberanía a la Nación, el dominio de las minas que pertenecía a los Estados retornó a la Nación. Era la posición centralista que caracterizaba a esa Constitución. Más tarde, la Ley 30 de 1903 trataba asuntos fiscales y de minas, ya que se establecieron en esa ley impuestos sobre las minas de oro, plata y platino, originados en la denuncia, la concesión o el simple impuesto anual. Las normas del código fiscal de 1873 relativas a las minas de carbón se hicieron aplicables al petróleo y se dispuso que ningún contrato que el gobierno realizara con el objeto de enajenar u otorgar la explotación de las minas de carbón o petróleo, fuera válido sin la previa autorización del Congreso de la República. Con fundamento en esa legislación y a la Ley 6 de 1905 se dio origen a las concesiones conocidas como De Mares y Barco. Estas concesiones fueron la base de la industria petrolera colombiana y, de hecho, fueron la única producción de hidrocarburos que tuvo Colombia en el período comprendido entre 1921 y 1941. De manera independiente, la legislación para el petróleo se inicia con la expedición de la Ley 110 de 1912. En dicha legislación se planteó la

³⁰¹ Caracol Radio, "La industria petrolera en Colombia está seriamente amenazada por consultas populares", 5 de junio de 2017, http://caracol.com.co/radio/2017/06/05/nacional/1496686943_796052.html

posibilidad de otorgar concesiones temporales para explotación pero con la autorización previa de congreso. Desde de ese momento la legislación sobre petróleo se perfecciona progresivamente a medida que ganaba importancia la producción de dicho bien. De acuerdo con el artículo La economía petrolera en Colombia (Parte I), los principales puntos fueron los que a continuación se describen:

- i) Se define el término hidrocarburos y se estipula que la industria que explota este bien y la construcción de oleoductos son de utilidad pública. Se fijan los primeros impuestos para estas actividades.
- ii) Las Leyes 120 de 1928 y 37 de 1931 legislan sobre la propiedad del suelo y subsuelo. La Ley 37, en particular, determina que el petróleo propiedad de la nación solo podrá explotarse en virtud de contratos que se inicien y perfeccionen de conformidad con esa ley. El contrato de concesión, de acuerdo con la ley, genera regalías en favor de la nación.
- iii) En 1936 se expide la Ley 160 que fija un nuevo marco normativo para la propiedad particular del petróleo. Esta ley tuvo avances muy importantes en cuanto a la definición y reglamentación de la actividad de exploración, explotación y sobre los contratos de concesión celebrados entre el Estado y los particulares.
- iv) Más adelante la Ley 18 de 1952 estipula un código de petróleo que reconoce en ciertos términos la propiedad privada del petróleo. La década de los cincuenta fue un período en que la actividad petrolera gano progresiva importancia³⁰².

Con la expedición de la Ley 20 de 1969 se regularon los derechos de propiedad pre republicanos; esto consistió en la abolición del principio de la accesión, por medio del cual el propietario del terreno lo era del petróleo que en él

³⁰² López, Enrique, et. al. , “La economía petrolera en Colombia (Parte I) Marco legal - contractual y principales eslabones de la cadena de producción (1920-2010)”, *Revista Borradores de Economía*, Bogotá, 2012, pp. 1-101.

se encontrara siempre y cuando se cumplieran las condiciones previstas en las leyes anteriores. Esta ley instituye el principio de propiedad absoluta de la Nación sobre las minas y yacimientos de hidrocarburos, respetando los derechos preestablecidos en favor de terceros particulares con algunas condiciones para su ejercicio. Otra modificación importante se dio en octubre 28 de 1974 cuando la administración de López. Años después, la Constitución de 1991 planteó las normas que establecen la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos. En la nueva Constitución se dispone en su artículo 332 que el Estado es propietario del subsuelo y los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes. Las reglas sobre las inversiones de capital extranjero en Colombia están consolidadas en el Estatuto de Inversiones Internacionales del país, Decreto 2080 de 2000 que reemplazó la Resolución 51/91 del CONPES, el cual comprende el régimen de inversión de capital del exterior en el país y el régimen de las inversiones colombianas en el exterior. Esta regulación establece sus aspectos conceptuales y los derechos y reglas que rigen la actividad de los inversionistas en el país. Con esto, todas las empresas extranjeras que desean hacer negocios en Colombia, así como las empresas locales que quieran hacer negocios en el exterior deben seguir la normativa establecida en el régimen cambiario. Este régimen ha sido consignado en la Resolución 8 de 2000 de la Junta Directiva del Banco de la República y en las circulares expedidas por el Banco de la República para su reglamentación. De acuerdo con lo establecido previamente en la Leyes 9 de 1991 y 31 de 1992 así como en el decreto 1735 de 1993, en esta resolución se establece que el mercado cambiario está integrado por la totalidad de las divisas que deben canalizarse obligatoriamente por conducto de los intermediarios cambiarios o a través de cuentas de compensación. Hoy en día, la actividad petrolera y minera de las sucursales de empresas extranjeras que operan en el país se rige por lo dispuesto

en el Capítulo IX, artículos 48 a 52 de la Resolución Externa 8 de 2000 de la Junta Directiva del Banco de la República³⁰³.

5.2.4 España

En 1927, se llevó a efecto la creación del Monopolio de Petr6leos; por medio del Real Decreto-Ley de 28 de junio de 1927, durante la dictadura del General Primo de Rivera, se establece el Monopolio de Petr6leos en Espa1a, cuyas funciones principales son

- Importaci6n de crudos y productos petrol6feros
- Refino de productos petrol6feros
- Almacenamiento de crudo y productos petrol6feros
- Distribuci6n de productos petrol6feros
- Venta al por menor de productos petrol6feros
- Exploraci6n y producci6n de hidrocarburos en Espa1a

Entre las obligaciones especiales asignadas a la Compa1a Administradora del Monopolio de Petr6leos es relevante la de constituir un stock de petr6leo suficiente para atender las necesidades del pa6s durante cuatro meses. En el Real Decreto de 17 de octubre de 1927 se reconoce a CAMPSA (Compa1a Arrendataria del Monopolio de Petr6leos, S.A.) como ganadora del concurso para la administraci6n del Monopolio por un per6odo de 20 a1os. Esta Compa1a, es una sociedad an6nima cuyos socios son los principales bancos espa1oles. Con base en el Real Decreto-Ley de 28 de junio de 1927 se reserva al Estado una participaci6n del 30% en la sociedad. Es decir, en el r6gimen de monopolio se establece un sistema de concesiones del Estado para las actividades de Exploraci6n, Producci6n, Refino y Venta al por menor a trav6s de estaciones de servicio, mientras que las actividades de Importaci6n y Transporte de productos petrol6feros las realiza el Estado exclusivamente a trav6s de CAMPSA. De igual forma se plantea un sistema de precios fijos, establecidos por el Estado a trav6s de CAMPSA,

³⁰³ L6pez, Enrique, et. al. , "La econom6a petrolera en Colombia (Parte I) Marco legal - contractual y principales eslabones de la cadena de producci6n (1920-2010)", *Revista Borradores de Econom6a*, Bogot6, 2012, pp. 1-101.

para todos los productos petrolíferos. El 26 de septiembre de 1929 se funda la Compañía Española de Petróleos, S.A., CEPSA, bajo la forma jurídica de Sociedad Anónima, surgiendo así la primera gran empresa privada, de capital y gestión netamente españoles, dedicada a la prospección, explotación, destilación y transporte de petróleo y sus derivados. Más tarde, en 1939, se crea un Patronato para la provisión de Agencias de Aparatos Surtidores de Gasolina; el cual es dependiente del Ministerio de Hacienda, para la provisión de Agencias de Aparatos Surtidores de Gasolinas. En el año de 1940, se constituye la Compañía de Investigación y Exploraciones Petrolíferas (CIEPSA), la cual es una filial de CEPSA cuya actividad se centra en la realización de estudios geológicos. Se crea con capital conjunto de CEPSA y Socony. En el año de 1940 se aprueba el primer Reglamento para la Venta de Productos Monopolizados. Después, el 8 de febrero de 1941, por orden del Ministerio de Hacienda, se aprueba el primer reglamento para la venta de productos petrolíferos monopolizados en surtidores y estaciones de servicio³⁰⁴.

Por otra parte, el Instituto Nacional de Industria (INI) se crea por la Ley de 30 de Septiembre de 1941 con objeto de propulsar y financiar la creación y resurgimiento de las industrias españolas. La Ley de 26 de Mayo de 1944 aprueba el Plan para la Fabricación Nacional de Combustibles y Lubricantes e Industrias Conexas, cuyo desarrollo y ejecución se encarga al INI, contemplando la construcción de varias fábricas para la obtención de combustibles líquidos y lubricantes por tratamiento de pizarras y lignitos en Puertollano, Tarragona y La Coruña. Además, el Plan aprueba el tratamiento de crudos en la refinería de Cartagena. El Monopolio de Petróleos se reorganiza por Ley de 17 de julio de 1947 de Reorganización del Monopolio. En el Decreto de 12 de diciembre de 1952 las actividades de investigación en materia de hidrocarburos se declaran de interés nacional. Décadas más tarde, por medio del Decreto 2611/1974 de 9 de agosto de 1974 se aprueba la fusión de ENCASO (Empresa Nacional "Calvo Sotelo" de Combustibles Líquidos y Lubricantes, S.A.), ENTASA (Empresa Nacional de

³⁰⁴ Comisión Nacional de Energía, *Cronología del Sector Petrolero Español*, Dirección de Petróleo, Madrid, 2006, pp. 4-51.

Petróleos de Tarragona, S.A.) y REPESA (Refinería de Petróleos de Escombreras, S.A.) mediante absorción por esta última de las dos primeras. En el nuevo milenio, el 1 de enero de 2000 se inicia el programa Auto Oil I de la Unión Europea, con especificaciones medioambientales para gasolinas y gasóleos en el seno de la Unión Europea³⁰⁵.

En otro tema, el Real Decreto 403/2000 de 24 de marzo prorroga hasta el 31 de diciembre de 2001 la comercialización de la gasolina con plomo en España, como resultado de la autorización concedida por la Comisión Europea el 20 de diciembre de 1999 y que fue solicitada previamente por el Gobierno español según lo establecido en la Directiva Europea 98/70. El Real Decreto 785/2001 de 6 de julio de 2001 prohíbe la comercialización de gasolina con plomo en España al 1 de agosto de 2001. En la ley de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado 2002, Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, se crea un nuevo impuesto especial de hidrocarburos a partir del 1 de enero de 2002, denominado “Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos”. Por medio de lo anterior, los hidrocarburos gravados son las gasolinas, gasóleos, fuelóleos y querosenos. El 13 de febrero de 2004, se aprueba el Real Decreto 253/2004, por el que se establecen medidas preventivas y lucha contra la contaminación en las operaciones de carga, descarga y manipulación de hidrocarburos en el ámbito marítimo y portuario. Además, por medio del Real Decreto 430/2004, de 12 de marzo de 2004, se traspuso a la legislación española las directivas comunitarias relativas a la regulación de emisiones a la atmósfera de dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno y partículas procedentes de grandes instalaciones de combustión así como las condiciones para el control de las emisiones de las refinerías de petróleo³⁰⁶.

De acuerdo con el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital del Gobierno Español:

³⁰⁵ Ibidem.

³⁰⁶ Ibidem.

Se han descubierto yacimientos de petróleo y gas en varios campos en tierra y mar, el primero de ellos de petróleo, en 1964, en Ayoluengo (Burgos) y los posteriores en el mar Mediterráneo, golfo de Valencia, mar Cantábrico, valle del Guadalquivir y golfo de Cádiz.

En 2014 la producción interior de crudo fue de 305.411 toneladas y la de gas natural sumó 268,900 GWh, lo que supuso un grado de autoabastecimiento del 0,49 % y del 0,09 %, respectivamente, sobre el consumo nacional.

Las actividades de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos están reguladas por la actual Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos y el Reglamento sobre investigación y explotación de hidrocarburos, aprobado por Real Decreto 2362/1976, de 30 de julio, en aquello que no se oponga a la Ley. En particular el Título II de la Ley 34/1998, establece el régimen jurídico de:

La exploración, investigación y explotación de los yacimientos de hidrocarburos.

La exploración, investigación y explotación de los almacenamientos subterráneos para hidrocarburos.

Las actividades de transporte, almacenamiento y manipulación industrial de los hidrocarburos obtenidos, cuando sean realizados por los propios investigadores o explotadores de manera accesoria y mediante instalaciones anexas a las de producción.

Las actividades a que se refiere el Título II de la Ley 34/1998 pueden ser realizadas por cualquier persona jurídica, pública o privada, con capacidad legal, técnica y financiera, mediante la obtención de las correspondientes autorizaciones, permisos y concesiones, que se otorgarán de acuerdo con los principios de objetividad, transparencia y

no discriminación previa acreditación de los requisitos necesarios para ello.

Actualmente la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, detalla en su Anexo I, grupo 2 y en su Anexo II grupo 3, los proyectos concretos, asociados a las autorizaciones de exploración, permisos de investigación y concesiones de explotación, que deberán someterse a evaluación ambiental, ya sea ordinaria o simplificada, sin perjuicio de que, si así lo estime conveniente el órgano ambiental, se evalúen adicionalmente otro tipo de proyectos³⁰⁷.

Las petroleras españolas estiman que los depósitos de una serie de yacimientos petrolíferos frente a las Canarias descubiertas en 2014, ascienden a 500 millones de barriles de crudo. España podría convertirse en exportadora de gas para el 2031, mientras produce 20% del petróleo que consume. Los principales depósitos costa afuera se encuentran entre Lanzarote, Canarias y Marruecos, y en la Bahía de Valencia, cerca de Ibiza. Tanto Canarias como Ibiza son lugares de gran belleza natural cuya principal industria es el turismo, hay una fuerte oposición a los planes. Así, en los últimos años, las zonas más prometedoras para la producción de gas se encuentran en el norte, principalmente el País Vasco, Asturias y Cantabria; las primeras exploraciones han comenzado, en Asturias y Castilla y León³⁰⁸.

El gobierno nacional de España ha impulsado la exploración nacional de petróleo y gas con el despacho medioambiental de dos pozos en la región vasca del norte del país. En 2014, la aprobación, que se concedió a la gigante energética española Repsol, surge cuando Madrid continúa su impulso para reactivar el sector

³⁰⁷ Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital del Gobierno Español, "Exploración y producción de hidrocarburos en España", Secretaría de Estado de energía, 2017, <http://www.minetad.gob.es>

³⁰⁸ Burgen, Stephen, "Spain's oil deposits and fracking sites trigger energy gold rush", The Guardian, 26 de marzo de 2014, www.theguardian.com

de producción de hidrocarburos del país, que se ha rezagado en las últimas décadas³⁰⁹.

Aunque el país tiene potencial doméstico, España sigue dependiendo en gran medida de las importaciones para satisfacer sus necesidades de petróleo y gas natural. Mientras que Madrid ha despejado recientemente el camino para algunos esfuerzos nacionales de exploración, incluidos los esfuerzos de esquisto y offshore, España sigue buscando en el extranjero gran parte de sus necesidades energéticas no cubiertas por las opciones renovables³¹⁰.

Son de aplicación para la autorización de los proyectos de infraestructuras energéticas en España, y en particular para los Proyectos de Interés Común, las siguientes disposiciones legales:

- Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.
- Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
- Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural.
- Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica (Título VII)
 - Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación
 - Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

³⁰⁹ Ministerio de la Presidencia del Gobierno de España, *Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa*, Madrid, España, Jefatura del Estado, 1954.

³¹⁰ Coats, Christopher, "Is Spain Embracing Local Oil and Gas?", Forbes, www.forbes.com

- Real Decreto Ley 13/2012 de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista.
- Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas.
- Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954 y su Reglamento de desarrollo (Decreto de 26 de Abril de 1957)³¹¹.

5.2.5 Estados Unidos de América

Aunque la producción comercial de petróleo se logró primero cerca de Titusville, Pennsylvania en 1859, el congreso no tenía oportunidad de considerar este recurso en relación con las tierras públicas hasta después de la Ley de 1866; el primer descubrimiento comercial de petróleo en un "terreno público" no fue hecho hasta 1875 en Pico Canyon, California. Aunque un tribunal federal sostuvo en 1894 que el terreno público que contenía el petróleo podría ser adquirido bajo las leyes mineras aplicables a las reclamaciones, el Secretario del Interior mencionó en 1896 que las tierras petrolíferas no eran tierras minerales y no podían entrar bajo las leyes mineras. Esto llevó al Congreso en 1897 a aprobar una legislación específica aplicable a las tierras petroleras públicas. La Ley de 11 de febrero de 1897 dispuso que cualquier persona autorizada a entrar en tierras bajo las leyes mineras de la Estados Unidos pueden entrar y obtener patentes para tierras que contengan petróleo u otros aceites minerales y, por lo tanto, de valor las leyes relativas a las reclamaciones de minerales de placer. Disponiéndose que las tierras que tal petróleo u otros aceites minerales que han sido presentados hasta ahora, reivindicado o mejorado como mineral, pero aún no patentado, puede ser patentado bajo las disposiciones de esta ley lo mismo que si tal presentación, demanda, o mejoras fueron posteriores a la fecha del pasaje de este documento. Desde 1909

³¹¹ Ministerio de Industria, Energía y Turismo del Gobierno de España, *Manual de Procedimiento para la autorización de proyectos de interes comun*, Madrid, España, Secretaria de Estado de Energía, 2011.

hasta 1920 el dominio público fue esencialmente cerrado al petróleo y gas. Durante este período, numerosos intentos se dieron para una legislación para establecer una política federal en la materia³¹².

El gobierno federal posee, y otras agencias federales administran, la mayor parte de la tierra adecuada para el desarrollo de petróleo y gas en los Estados Unidos. Un adicional de 56 millones de acres de fincas divididas también existe, en el que los particulares poseen derechos de superficie y el gobierno federal posee derecho mineral subterráneo. La Ley General de Minería de 1872 fue la ley fundamental sobre el manejo de minerales en tierras federales en los Estados Unidos. Sin embargo, este acto se implementó principalmente para hacer frente a la minería de roca dura, y no fue hasta la promulgación de la Ley de Leasing Minero de 1920 que un sistema integral fue desarrollado para la gestión del petróleo y el gas de desarrollo en tierras federales. Desde 1920, la Ley de arrendamiento de minerales ha sido modificada por varias enmiendas y elaborada mediante la aplicación de nuevos estatutos. Estos se discuten a continuación.

- Ley de Arrendamiento Minero de 1920. La Ley de Arrendamiento Minero estableció la autoridad del Secretario del Interior para supervisar las operaciones de petróleo y gas en tierras federales. El Secretario del Interior está autorizado a prescribir las reglas y reglamentos necesarios y apropiados y hacer todas las cosas necesarias para llevar a cabo y cumplir los propósitos de esta Ley.
- Ley de Leasing Minero para Tierras Adquiridas de 1947. Extiende las disposiciones de la Ley de Arrendamiento Minero y la autoridad del Secretario del Interior sobre operaciones de petróleo y gas a las "tierras adquiridas" federales.
- Ley de la Ley de Minas y Minerales de 1970. Una enmienda a la Ley de Leasing Minero, esta ley abarca tanto la minería de roca dura como el petróleo y el gas y estableció una política federal moderna con respecto a los

³¹² Miller, David, "The Historical Development of the Oil and Gas Laws of the United States", *California Law Review*, August 1963, pp. 506-534.

recursos minerales en los Estados Unidos. La ley articula un interés nacional para fomentar y alentar la iniciativa privada mientras mitiga los impactos ambientales adversos.

La Ley de Gestión de la Riqueza afirmó la autoridad del Secretario del Interior para administrar y hacer cumplir todas las reglas y regulaciones que rigen los arrendamientos de petróleo y gas en las tierras federales o indias, y estableció una política encaminada a desarrollar un sistema integral para administrar las regalías derivadas de las operaciones de arrendamiento de petróleo y gas. Normalmente, los arrendatarios de petróleo y gas pagan al gobierno federal regalías del 12,5 por ciento del valor del petróleo y el gas retirado o vendido de cada arrendamiento. Otra enmienda a la Ley de Arrendamiento Minero, la Ley de Reforma de Leasing Federal de Petróleo y Gas en 1987 otorgó al Servicio Forestal del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) la autoridad para tomar decisiones y aplicar reglamentos relativos al arrendamiento de minerales de dominio público en terrenos del Sistema Forestal Nacional que contengan petróleo y gas. La Ley cambió el proceso de análisis de reactivo a proactivo. La Ley también estableció un requisito de que todas las tierras públicas que están disponibles para el petróleo y gas de arrendamiento financiero se ofrezcan primero por arrendamiento competitivo.

Existen Estatutos Ambientales Federales, como a continuación se enlistan:

- Promulgada en 1970, la NEPA estableció una política nacional para fomentar la armonía productiva y agradable entre el hombre y su medio ambiente y para promover la prevención y eliminación de los daños al medio ambiente y biosfera.
- En el corazón de la NEPA está el requisito de que se preparen declaraciones de impacto ambiental (EIS) para todas las acciones importantes de la agencia federal que afectan significativamente el ambiente humano. Para obtener más información sobre las acciones "principales" y otros asuntos de la NEPA, vea la sección de NEPA en el sitio web de *Red Lodge Clearinghouse*.
- CERCLA, comúnmente conocida como *Superfund*, provee amplia autoridad federal para responder directamente a las emisiones o amenazas de emisiones

de sustancias peligrosas que pueden poner en peligro la seguridad pública, la salud o el medio ambiente.

- La CERCLA estableció prohibiciones y requisitos sobre sitios de desechos peligrosos cerrados y abandonados, estableció la responsabilidad de las personas responsables de las emisiones de residuos peligrosos como estos sitios, y estableció un fideicomiso financiado por un impuesto sobre las industrias química y petrolera para proporcionar limpieza cuando ningún responsable parte.
- Ley de Agua Limpia. La Ley de Agua Limpia fue establecida para restaurar y mantener la integridad química, física y biológica de las aguas de la nación. El objetivo de la CWA es proteger la calidad del agua mediante el desarrollo de normas de calidad del agua, políticas de lucha contra la degradación, procedimientos de autorización de la calidad del agua, programas de monitoreo y evaluación de la masa hídrica y fuentes de contaminación puntuales y no puntuales.
- La CWA regula el proceso de autorización del Sistema Nacional de Eliminación de Descargas de Contaminantes (NPDES), que establece, a través de un permiso, límites de contaminantes en la descarga de agua producida que generalmente incluyen un volumen (cantidad) y concentración (calidad) ³¹³.

En cuanto a las Regulaciones Federales de Petróleo y Gas, existen las siguientes:

- La Oficina de Gestión de Tierras promulga reglamentos, que son aplicables como ley, a los desarrolladores de petróleo y gas. Estos reglamentos están codificados en el Código de Regulaciones Federales en el Título 43, Parte 3100.
- Emisión de Arrendamientos. Proporciona los términos y condiciones bajo los cuales el BLM puede y otorgará arrendamientos así como varias limitaciones contingentes en arrendamientos.

³¹³ University of Colorado at Boulder, "Federal Laws", 2017, <http://www.oilandgasbmps.org>

- Modificación o renuncia a términos y estipulaciones de arrendamiento - Permite que una estipulación incluida en un contrato de arrendamiento de petróleo y gas se modifique o renuncie si el funcionario autorizado determina que los factores que llevaron a su inclusión en el arrendamiento han cambiado lo suficiente para hacer que la protección proporcionada por la estipulación ya no esté justificada o que las operaciones propuestas no causen impactos inaceptables. Si el funcionario autorizado ha determinado, antes de la emisión del contrato de arrendamiento, que una estipulación involucre una cuestión de gran interés para el público, la modificación o renuncia de la estipulación estará sujeta a revisión pública por un período de 30 días como mínimo.
- Exploración geofísica de petróleo y gas en tierra. Enumera los requisitos para las operaciones de exploración geofísica en tierras administradas por BLM, que incluye cualquier actividad perturbadora de la superficie realizada en exploración de petróleo y gas antes de un APD. (Para los requisitos del Servicio Forestal, vea el Manual de Servicio Forestal). Operaciones de petróleo y gas en tierra. Reitera la autoridad del BLM sobre las operaciones de petróleo y gas en tierra en tierras federales de conformidad con la Ley de arrendamiento de minerales.
- Medio Ambiente y Seguridad. Requiere realizar operaciones de manera que proteja los recursos minerales, otros recursos naturales y la calidad ambiental³¹⁴.

Desde 2010, Estados Unidos ha estado en un auge de petróleo y gas. En 2015, la producción nacional estaba en niveles casi récord, y ahora producimos más productos petrolíferos que cualquier otro país del mundo. El presidente Trump dijo que planea duplicar la industria de petróleo y gas, elevar las regulaciones y perforar tierras federales. Existen más de 900.000 pozos activos de petróleo y gas en los Estados Unidos, y más de 130.000 han sido perforados desde 2010, según Drillinginfo, una empresa que proporciona datos y análisis a la industria de

³¹⁴ Ibidem.

perforación. Se está familiarizado con las regiones ricas en petróleo de Texas, pero los avances tecnológicos y la nueva infraestructura de oleoductos han traído la capacidad de extraer estos recursos a nuevas partes del país, inyectando miles de millones de dólares a las economías locales y estimulando una fiebre del oro moderna. El Permiano ha producido petróleo desde la década de 1920. Las empresas alcanzaron el pico de producción en la década de 1970, cuando perforaron verticalmente en embalses y la presión natural inmediatamente provocó que fluyera el petróleo. Durante los próximos 30 años, la producción disminuyó en los Estados Unidos. Recientemente, las empresas se han duplicado en el Pérmico, utilizando una combinación de fracturamiento hidráulico sofisticado y nuevas técnicas de perforación horizontal para desbloquear los recursos masivos de petróleo y gas sin explotar que se encuentran en capas de roca de esquisto. La producción de gas natural en los Estados Unidos era tradicionalmente un subproducto de la producción de petróleo. A veces fue puesto en tuberías, pero a menudo fue simplemente abocinado, o quemado. La mayoría de las compañías de exploración buscaron una roca porosa y permeable llamada "trampa" que contenía petróleo y gas. Eso cambió en 2002. En la pizarra de Barnett, cerca de Dallas, Mitchell Energy introdujo un nuevo método: perforar horizontalmente en formaciones de pizarra y disparar soluciones de gas y líquido a las rocas a alta presión, creando fracturas que desbloquearían petróleo y gas que fluirían en la tubería de perforación³¹⁵.

5.2.6 Francia

En Francia, los activos de producción de petróleo y gas están situados en la Cuenca de París y la Cuenca de Aquitania. La mayoría de la producción y las reservas de los activos provienen de los campos operados en la Cuenca de París. IPC es el operador de todos los campos de la Cuenca de París y tiene una participación de 100% en 11 de los 12 campos productores. Cinco campos son operados a través del centro de producción principal, *Villeperdue, Merisier, Vert La Gravelle, Soudron y Grandville*. Otros campos tienen pequeñas instalaciones de

³¹⁵ The Washington Post, "The United States of oil and gas", 14 de febrero de 2017, www.washingtonpost.com

recolección donde el petróleo se almacena para camiones al principal centro de producción de *Villeperdue*. De *Villeperdue*, el petróleo es entregado a la refinería *Grandpuits* operada por Total a través de un ducto de propiedad completa. En la cuenca de Aquitania, la producción proviene de los cinco campos operados de Vermilion Energy situados cerca de Arcachon, en el suroeste de Francia³¹⁶.

La producción en 2013 fue 0,792 millones de toneladas de petróleo, una disminución del 1,7% con respecto a 2012. Casi el 70% de la producción es manejada por doce depósitos, cuatro de los cuales contienen el 37,5% de la producción nacional: Parentis y Cazaux en Aquitania, Champotran e Itteville en la Cuenca de París³¹⁷.

En Francia, si bien el desempeño industrial no fue insignificante, la demanda era débil a finales del siglo XIX. El petróleo era una necesidad vital para la economía nacional si Francia quería seguir siendo competitivo en Europa. Desde el nacimiento de la nueva fuente de energía la Primera Guerra Mundial, parecía vacilante e inconsistente. Paradójicamente, la necesidad de productos petrolíferos aumentó sin interrupción. La falta de una política petrolera estatal coherente y la ausencia de un ambicioso programa financiado y organizado por el Estado, y contradicciones reflejadas en la legislación pertinente, pusieron en riesgo el sector energético en el país.

La caída constante de las importaciones de crudo después de 1904 representó una pérdida para la industria francesa, en general. Considerando que, de 1895 a 1901, las importaciones fueron de 317.000 toneladas de "crudo francés" y 76.000 toneladas productos refinados, de 1906 a 1912 un promedio de 196.000 toneladas de crudo aceite y 423.000 toneladas de productos refinados. La ausencia de una industria petrolera francesa continuó durante un período histórico cuando la producción de petróleo, y el control nacional de esa producción, se convirtieron en uno de los elementos esenciales del poder para una nación moderna.

³¹⁶ International Petroleum Corp., "France", 2017, www.international-petroleum.com

³¹⁷ Defays, Julien, Thibaut, Muriel, et. al. "L'exploration et la production d'hydrocarbures en France", *Panorama énergies-climat*, 214, pp. 1-3.

En un momento en que las empresas anglosajonas aumentaron su dominación del mercado mediante la utilización de economías de escala, Francia estableció medidas que limitaban en gran medida el comercio de petróleo. Desde 1861-1863, la administración del Segundo Imperio moderadamente tenía gravado el aceite para el uso de la iluminación. Sin embargo, tomó poco tiempo darse cuenta de que el petróleo podría constituir una fuente ideal de ingresos fiscales. Por lo tanto, el Parlamento de la recién establecida Tercera República decidió el 8 de julio de 1871 para aumentar las tasas de impuestos en un intento de abordar las desastrosas consecuencias financieras de la guerra de 1870.

La economía francesa estaba en una situación muy difícil debido a la vulnerabilidad de las empresas petroleras nacionales, pero las empresas generalmente se adaptan bastante bien. Para garantizar su independencia Estadounidenses y británicos, algunas empresas buscaron suministros de otras zonas del mundo. Sin embargo, dado el gran tamaño de Standard Oil, los esfuerzos para localizar otras fuentes eran relativamente costosos. Mientras tanto, empresas continuaron vendiendo productos refinados estadounidenses para satisfacer el mercado local. El proteccionismo estatal por medio de la ley de 1903 en particular tendería a aumentar para sostener una actividad económica que había perdido sus ventajas comparativas, empujando a las empresas francesas a seguir refinando sus productos para garantizar su cuota de mercado.

Las empresas francesas, situadas en una situación difícil por su legislación estricta del gobierno, optaron por una estrategia que permitiera proteger su cuota de mercado interno y unirse a otras pequeñas empresas en la defensa de sus intereses externos. La presión ejercida por las limitaciones normativas y petroleras del mercado francés limitó a las pequeñas empresas francesas. En resumen, Mohamed Sassi manifiesta lo siguiente sobre los inicios de la industria petrolera en Francia:

The late emergence of a French oil industry, precisely between the two wars, at first appears to be an economic miracle. It was born from a determination to set up an independent energy policy. France

is a country deprived of natural resources and, on the eve of the First World War, its vital need for energy pushed it to give more importance to oil, which explains private initiatives such as the case of Desmarais Frères. In 1914, the French supply of oil was totally dependant on the Majors, particularly on the American company Standard Oil. Although from 1917 Shell was privileged, the problem of the oil industry was not yet resolved. In 1919, the French objective was to recover a part of the interests of the Turkish Petroleum Company (T.P.C.) in the Near East.

France recovered the share of the Deutsche Bank and thus created the *Compagnie Française des Pétroles (C.F.P.)*. Born in 1924, the company was to be associated with any preexisting French oil company in order to assure an indisputable majority of national capital. The second important step was the setting-up of the law of 1928 that took care of special export authorizations of the crude and refined oils. The final step was the creation of the refining company (*C.F.R.*). The state supported the development of the C.F.P. by some institutional arrangements and succeeded in integrating it upstream, by adding the capital of the largest distribution companies and by encouraging the development of their distribution activity. The objective of this study is to try to identify the mechanisms of this successful integration with the international oil markets³¹⁸.

Actualmente, en Francia, la legislación sobre hidrocarburos, siguiendo la tradición codificadora francesa, se puede consultar en el *Code Minier*. A este Código le acompañan dos documentos informativos del *Ministère de l'Écologie, du*

³¹⁸ La aparición tardía de una industria petrolera francesa, precisamente entre las dos guerras, al principio parece ser un milagro económico. Nació de la determinación de establecer una política energética independiente. Francia es un país privado de recursos naturales y, en vísperas de la Primera Guerra Mundial, su necesidad vital de energía lo empujó a darle más importancia al petróleo, lo que explica iniciativas privadas como el caso de Desmarais Frères. En 1914, el suministro francés de petróleo dependía totalmente de las Grandes Ligas, particularmente de la compañía estadounidense Standard Oil. Aunque desde 1917 Shell fue privilegiada, el problema de la industria petrolera aún no se había resuelto.

Sassi, Mohamed, "The Emergence of the French Oil Industry between the Two Wars", Business History Conference, 2003, pp. 1-25.

*Développement durable et de l'Énergie: Pétrole, gaz et énergies décarbonées. Rapport sur l'industrie pétrolière et gazière y L'exploration et la production d'hydrocarbures en France*³¹⁹.

El *Code minier (nouveau)*, menciona en el artículo Article L111-1, bajo el régimen legal de las minas, los depósitos encerrados en el seno de la tierra o existentes contienen las siguientes sustancias minerales o fósiles:

- Carbón, lignito u otros combustibles fósiles, excepto turba, betún, hidrocarburos líquidos o gaseosos, grafito, diamante;
- Sales de sodio y de potasio en estado sólido o disuelto, excepto las contenidas en aguas saladas utilizadas con fines terapéuticos o recreativos;
- Alúmina, sulfatos distintos de los sulfatos alcalino-térreos;
- Bauxita, fluorita;
- Hierro, cobalto, níquel, cromo, manganeso, vanadio, titanio, zirconio, molibdeno, tungsteno, hafnio, renio;
- Cobre, plomo, zinc, cadmio, germanio, estaño, indio;
- Cerio, escandio y otros elementos de tierras raras;
- De niobio, de tantalio;
- Mercurio, plata, oro, platino, metales de la mina de platino;
- Helio, litio, rubidio, cesio, radio, torio, uranio y otros elementos radiactivos;
- Azufre, selenio, telurio;
- Arsénico, antimonio y bismuto;
- Dióxido de carbono, a excepción del gas contenido naturalmente en las aguas que pueden utilizarse para el consumo humano o para fines terapéuticos;
- Fosfatos;
- Berilio, galio y talio.

El Artículo L122-1 menciona que la licencia exclusiva de búsqueda de sustancias concesibles confiere a su titular la exclusividad del derecho a realizar

³¹⁹ Congreso de los Diputados, "Hidrocarburos", Marzo de 2015, <http://www.congreso.es>

todo el trabajo de investigación dentro del perímetro definido por él y disponer de los productos extraídos de la investigación y las pruebas. El Artículo L122-2 menciona que ninguna persona podrá obtener un permiso exclusivo de investigación a menos que posea necesarios para llevar a cabo los trabajos de investigación y asumir las mencionados en los decretos adoptados para preservar los intereses a que se refiere el artículo L. 161-1 y artículos L. 161-1 y L. 163-1 a L. 163-9. El Artículo L122-3 plantea que la licencia exclusiva de investigación se concede, previa licitación, por la autoridad competente durante un período inicial máximo de cinco años. El Artículo L123-1 menciona que sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 68-1181, de 30 de diciembre de 1968, la exploración de la plataforma continental y la explotación de sus recursos naturales y los textos para su aplicación, la investigación y el transporte por tubería de todas las sustancias minerales o fósiles contenidos en el subsuelo de la plataforma continental definido en el artículo 1 de la presente Convención o el fondo del mar y el subsuelo de la llamada zona económica "exclusiva". El artículo L123-3 menciona que además de los permisos exclusivos de investigación, las autorizaciones de investigación sobre la plataforma continental y en la zona económica exclusiva de cualquier sustancia mineral o fósil³²⁰.

En lo que respecta a la mediación, algo que comparten los países en estudio es que en las Instituciones de Educación Superior y en el comercio es donde ha surgido y evolucionado esta figura; y que ha sido desde la década de 1990 que se ha institucionalizado e incluido en la legislación local. Aunque Estados Unidos de América y Francia han sido los países que más han desarrollado la mediación, países como Brasil, Colombia y México han incluido en la agenda actual el establecimiento de mayor número de Centros de Mediación y de Formación de Mediadores.

De la Industria Petrolera, por los aspectos naturales y geológicos de cada nación, existen diferentes figuras y procedimientos para el desarrollo de la actividad petrolera, en Colombia, México y Brasil, sus similitudes culturales, históricas y

³²⁰ Legifrance, "Code minier (nouveau)", version consolidée au 1 janvier 2015, www.congreso.es

económicas dan paso a similitudes en su legislación. Mientras que en Estados Unidos se vive una situación política que ha fortalecido a este sector. En España, su vínculo con la Unión Europea le ha permitido crecer sus corporaciones encargadas de los hidrocarburos, por lo que rápidamente se ha posicionado.

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
México

CAPÍTULO SEXTO.

EL FORTALECIMIENTO DE LA MEDIACIÓN EN LA INDUSTRIA PETROLERA VINCULADA CON PEQUEÑOS PROPIETARIOS Y EJIDATARIOS

Un conflicto individual puede tener efectos hacia la actividad productiva de la empresa, o producir repercusiones en el clima de paz social. Así, los conflictos colectivos son aquellos que manifiestan un estado de enfrentamiento partes.

En ella la diferencia, la discrepancia o el distinto modo de objetivar una discusión, no permite encontrar formas de llegar a acuerdos o transacciones.

Los conflictos colectivos pluriindividuales son el resultado de una situación de enfrentamiento entre un grupo de individuos que cuentan con reclamos de carácter individual contra otros.³²¹

A lo largo de la presente investigación, se ha planteado a la mediación como un medio alternativo de solución de conflicto que es idóneo para diversos ámbitos; en ese sentido la mediación se ha establecido en la ley de hidrocarburos como el instrumento para resolver controversias entre los contratistas y los pequeños propietarios de las tierras donde se llevarán a cabo actividades energéticas, como la extracción de petróleo y gas.

Pese a los esfuerzos de gobiernos, de los núcleos agrarios y la puesta en marcha de diversos programas, el tema de la regularización en los derechos de propiedad es condición necesaria pero no suficiente para el incremento de la calidad de vida de las familias que viven en el campo.

Hoy en día, los ejidatarios y comuneros, así como el medio rural en su conjunto, representan actualmente el sector que concentra la población en pobreza extrema, con mayores rezagos en materia de ingresos, salud, seguridad social, educación, conectividad y acceso a tecnologías de información y comunicación, entre otros.

³²¹ Sappia, Jorge, Justicia Laboral y medios alternativos de solución... pp. 5-8.

Aunque se han realizado esfuerzos considerables para mejorar su situación económica y para llevar bienestar a las localidades rurales, la deuda sigue siendo alta. Los procesos para otorgar certidumbre jurídica a las tierras donde viven y trabajan los hombres y las mujeres de los ejidos y comunidades, fueron relativamente exitosos para lograr tal propósito. Se observa un campo mexicano profundamente desigual.

Actualmente, los desafíos en el campo, se enmarcan en el respeto y garantía de los derechos humanos de las personas que habitan en el medio rural: derecho humano a la propiedad; derecho humano a un medio ambiente sano; derecho humano al agua y al mínimo vital; derecho humano a la vivienda y trabajo digno; derecho humano a la alimentación y a la nutrición; derecho humano a la salud; derecho humano a un desarrollo incluyente de quienes viven en los ejidos y comunidades.

Por tal motivo es necesario un marco legal que responda al Estado constitucional y democrático que queremos para México, que regule un servicio público cercano a la gente, que pase de la legalidad a la legitimidad como fundamento de la acción, del centralismo a la descentralización como dinámica para la toma de decisiones de un Estado que escucha a la ciudadanía y construye un sistema de cogestión y gobernanza.

Se deben orientar los esfuerzos para establecer y fortalecer las condiciones legales y regulatorias que permitan que el campo mexicano pueda desarrolle ampliamente su potencial en un marco de justicia y legalidad, aportando su trabajo y producción al desarrollo nacional.

El campo requiere de una intervención urgente, pues una de las grandes fortalezas de México es su producción alimentaria. La atención del campo, tendrá efectos positivos para la seguridad y la paz³²².

³²² Monreal Ávila, Ricardo, "iniciativa con proyecto de decreto por el que se Abroga la ley agraria y se expide la ley para el Desarrollo agrario", 23 de octubre de 2018, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/10/asun_3760776_20181023_1540294536.pdf

Para abordar la temática de los ejidatarios en lo que deriva la reforma energética en México, se debe entender que la propiedad es un derecho fundamental, que debe ser garantizado en la constitución normativa, los cuales deben ser reconocidos universal e históricamente³²³.

El Estado, como rector de las actividades sociales, económicas y políticas; tiene que asumir un posicionamiento frente a los hechos conflictivos que se suscitan; ya que no puede permanecer impasible frente a acciones que alteran el desarrollo y disfrute de la paz social, ya que en ocasiones estos episodios violentos ponen en riesgo la seguridad de las personas.

Además, los conflictos impiden el desarrollo de las actividades normales de la producción de bienes y servicios con consecuencias nocivas para el bienestar general y en ocasiones desatando hechos de carencias o insatisfacción de necesidades de la población. Por ello, el Estado debe tener un papel activo en la resolución del conflicto, generando los métodos de solución dentro de un marco regulatorio.

En un marco democrático, el Estado tiene la obligación de salvaguardar los principios y derecho fundamentales, entre ellos, los referentes al ámbito laboral; resultado de ello es la libertad sindical, el derecho a los trabajadores a manifestarse sindicalmente y negociar colectivamente el marco normativo de sus relaciones.

El conflicto, aparece así como una disputa de intereses contrapuestos que naturalmente expresan un vínculo, en este caso, en el ámbito laboral. Por lo que se deben buscar herramientas que de manera eficaz lo resuelvan, llegando a establecer acuerdos. Existe hoy en día, el compromiso de los ministerios o secretarías laborales de estar atentos y buscar los mecanismos para resolver los sucesos conflictivos, de modo que se puedan obtener soluciones que se basen en el diálogo³²⁴.

Los derechos fundamentales en México están considerados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como derechos individuales

³²³ López Quetglas, Francisca, "El derecho a la propiedad privada como derecho fundamental (breve reflexión)", *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, España, Núm. 39, 2006, pp. 335-362.

³²⁴ Sappia, Jorge, *Justicia Laboral y medios alternativos de solución de conflictos colectivos e individuales del trabajo*, Organización Mundial del Trabajo, Chile, 2002, pp. 9.

y sociales. Los derechos individuales de dignidad, a la no discriminación, a la educación, a la vivienda digna y a la libertad del trabajo.

Los derechos sociales como a la libre decisión de asociarse en sindicato para conseguir la defensa de sus derechos laborales o para buscar su mejoramiento³²⁵.

En este sentido, uno de los objetivos primordiales del marco legal de cualquier país (en el cual se integra la constitución) es definir los derechos de propiedad sobre los recursos que cada agente económico, ya sea físico o moral, posee.

El derecho de la propiedad, establece las relaciones de comportamiento, las cuales pueden sancionarse legalmente, sobre los bienes y su utilización. Enseguida, se entiende que el “bien” se define como cualquier cosa, material o inmaterial, que ofrece satisfacción o ingreso a los agentes económicos que tienen la posesión³²⁶.

De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos el derecho de la propiedad es el derecho que tiene toda persona de usar, gozar, disfrutar y disponer sus bienes de acuerdo a la ley, el cual será protegido por el Estado, por lo que nadie podrá ser privado, ni molestado en sus bienes sino en virtud de un juicio que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento³²⁷.

El reconocimiento de la propiedad social, la pública y la privada en la Constitución de 1917 significó la prevalencia del constitucionalismo sobre los intereses de los pequeños propietarios, de las comunidades y de los terratenientes porfiristas³²⁸.

El artículo 27 constitucional establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde

³²⁵ Islas Colín, Alfredo, “Normas imperativas de derecho laboral de los derechos humanos”, *Perfiles de las Ciencias Sociales*, Año 3, Núm. 5, Julio – Diciembre 2015, p. 29.

³²⁶ Katz, Isaac, “La constitución y los derechos privados de la propiedad”, *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 4, enero-junio 2001, pp. 27-48.

³²⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Derecho de la Propiedad”, 2016, http://www.cndh.org.mx/Derecho_Propiedad

³²⁸ Rabago Dorbecker, Miguel, “Derechos de la propiedad. Art. 27 constitucional y art. 21 convencional”, *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 2291-2335.

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.

Además, plantea que la nación poseerá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, de igual forma de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana; como el caso del petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos.

De esta forma, el petróleo, más allá de ser una oportunidad para el desarrollo económico y social, se ha convertido en un tema de discusión sobre las formas de ocupación superficial. Lo que en México, se denominó reforma energética consiste en un conjunto de reformas y leyes secundarias en materia de energía llevadas a efecto en el año 2013.

Con ello, se reafirmó el principio constitucional basado en que la propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo, es de la Nación y de los mexicanos, de igual modo fortaleció la soberanía nacional, la cual conlleva a que el pueblo esté representado e incrementó la seguridad energética del país, al reducir la dependencia del exterior. Esta acción tuvo como objetivo otorgar a México de un marco jurídico moderno, para, sin privatizar, fortalecer la industria petrolera e incrementar la renta petrolera³²⁹.

Las Leyes secundarias aprobadas por el Congreso de la Unión, mismas que fueron promulgadas y publicadas por el Ejecutivo Federal en agosto de 2014, permiten el ejercicio de la reforma constitucional en materia de energía publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013. Se involucraron 21 leyes agrupadas en nueve iniciativas, de éstas se expidieron 9 y se reformaron las restantes³³⁰.

³²⁹ Gobierno de la República Mexicana, "Reforma energética", <http://www.presidencia.gob.mx>, 2013.

³³⁰ Secretaria de energía, *Reforma Energética*, 1ra. ed., Gobierno de la República, 2014.

En lo que respecta a la defensa del petróleo, existen discusiones acerca de que los particulares no deben tomar cabida en el sector energético, ya que por un lado la Secretaría de Energía trabajará en los contratos y la promoción de la participación de los particulares en la actividad energética, así como en el otorgamiento y revocación de concesiones, permisos y autorizaciones en materia energética; y por otro lado, el artículo 25 constitucional menciona que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas, que de acuerdo con el artículo 28 constitucional abarca el petróleo y los demás hidrocarburos³³¹.

En lo que respecta a la Ley de Hidrocarburos, en el Capítulo IV Del Uso y Ocupación Superficial, en el artículo 100 se establece que la contraprestación, los términos y las condiciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para ejecutar las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos serán negociados y convenidos entre los propietarios o titulares de dichos terrenos, bienes o derechos, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales, y los Asignatarios o Contratistas.

El artículo 106 de la ley mencionada establece:

En caso de no existir un acuerdo entre las partes, el asignatario o contratista podrá promover ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos, o solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano una mediación que versará sobre las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos, así como la contraprestación que corresponda.

Por su parte, el artículo 108 plantea que si dentro de los treinta días naturales contados a partir de la sugerencia de contraprestación, las partes no alcanzaren un acuerdo, la Secretaría de Energía podrá solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano que dé trámite ante el Presidente de la República, para

³³¹ Islas Colín, Alfredo, "La Defensa del Petróleo", *Revista amicus curiae*, Núm. 1, Vol. 1, 2008, pp. 1-4.

la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos por vía administrativa. Lo que deja en estado de indefensión a los propietarios de los terrenos.

Conjuntamente, el artículo 107 de la citada ley, señala que para la mediación la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano atenderá a las partes y propondrá la forma o modalidad de adquisición, uso, goce o afectación que concilie sus intereses y pretensiones, según las características del proyecto y buscará que las partes alcancen una solución aceptable y voluntaria, procurando mejorar su comunicación y futura relación; lo que en hecho se refiere al concepto de conciliación y no de estricta mediación. Un año más tarde, el 12 de junio de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos que emite la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), cuyo artículo 8 menciona que la solicitud para llevar a efecto la mediación deberá contener:

- a) Razón o denominación social del solicitante, debiendo acompañar original o copia certificada del acta constitutiva y original, o copia certificada de la escritura pública donde conste poder o mandato;
- b) Domicilio del solicitante;
- c) Descripción del proyecto energético y el carácter con el que desarrollará el mismo, debiendo acreditar dicho carácter;
- d) Ubicación del proyecto energético que se pretende desarrollar, incluyendo coordenadas UTM, vías de acceso, referencias de campo y acompañada de un plano de ubicación;
- e) Nombre del propietario o titular del terreno, bien o derecho de que se trate al que se notificó el interés de adquirir, usar, gozar o afectar los mismos;
- f) Descripción detallada de las negociaciones llevadas a cabo, incluyendo propuesta de contraprestación hecha, razones de la negativa, identificación de actores internos y/o externos y todas aquellas personas físicas o morales que hayan influido en la toma

de decisiones o cualquier tipo de acuerdo que haya surgido entre las partes, entre otros: lugar para llevar a cabo las reuniones, plazos, lengua o idioma;

g) Avalúos en términos del artículo 104 de la Ley de Hidrocarburos realizados unilateralmente por alguna de las partes en los términos señalados;

h) Copia de la notificación realizada a la Secretaría del inicio de las negociaciones, a que se refiere el artículo 101 fracción IV de la Ley;

i) Estudio de Impacto Social; y

j) Cualquiera otra información que a criterio del solicitante resulte relevante para la Mediación.

La mediación en materia de hidrocarburos, debe contemplar las formas en que se realizarán los Contratos de Ocupación Superficial, con el fin de que se respeten los derechos de los pequeños propietarios. La legislación en materia energética, como la Ley de Hidrocarburos y los Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos deben de dar respuesta efectiva a las necesidades económicas y sociales beneficiando a todas las partes, en otras palabras, tanto a los contratistas o asignatarios como a los dueños de la tierra. La mediación tal y como está prevista creará conflictos de intereses con los núcleos agrarios y sus integrantes, los cuales si no llegan a un acuerdo por medio de la mediación, están imposibilitados a recurrir ante los tribunales agrarios, ya que se pasará al establecimiento de la servidumbre por medio del presidente de la república³³².

De esta forma, la reforma energética y sus leyes secundarias tienen un impacto en la propiedad de los particulares, los ejidos y las comunidades. Existe la importancia de que se cuiden los derechos de ejidatarios y de campesinos, quienes dependen directamente de las actividades agropecuarias, por lo que se debe analizar la verdadera utilidad que se le puede dar a la tierra.

³³² Tribunal Superior Agrario, *Foro: Implicaciones de la Reforma Energética en Materia Agraria*, México, D.F., Tribunales agrarios, 2015, pp. 1-56.

La mediación incluida en la nueva legislación de hidrocarburos no tomó en cuenta la realidad sociopolítica y económica de la población rural. Los procedimientos administrativos no son eficaces, y por lo tanto, serán causa de debates. Se debe legislar para sanear las lagunas y contradicciones de las leyes secundarias de la reforma.

En la sociedad actual, los derechos humanos tienen un papel preponderante, por lo que es importante que el actuar de los involucrados en este proceso de mediación, sea objetiva³³³. La Procuraduría Agraria tiene en sus manos la tarea histórica de defender los derechos de los ejidatarios³³⁴.

Es importante mencionar, que en México, las leyes deben analizarse y reformarse con el fin de consolidar y hacer expedita la impartición de justicia, ya que como la Ley de Hidrocarburos, existen también disposiciones en otros ámbitos que deben reformarse, como lo relacionado con la desaparición forzosa de personas, donde las disposiciones internas en la materia no han generado resultados en favor de la salvaguarda de los derechos humanos³³⁵.

La mediación, tiene que ser llevada a efecto por un tercero imparcial, por lo cual actualmente, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) busca formar mediadores energéticos, que medien en posibles conflictos entre las empresas de índole privada y los propietarios de la tierra. En este sentido, es importante mencionar que la mediación busca salvaguardar la paz entre los actores en materia energética, la propiedad social representa la mayor proporción de la superficie nacional.

La mediación en materia energética surge tras su incorporación a la Ley de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica, que forman parte de la reforma energética.

³³³Islas Colín, Alfredo, *Derechos Humanos ante una Sociedad Globalizada*, Coordinador, México, Porrúa, 2014.

³³⁴ Procuraduría Agraria, "Procuraduría agraria tiene oportunidad histórica en implementación de reforma energética", SEDATU, 10 de abril de 2015, <http://www.pa.gob.mx/>

³³⁵ Islas Colín, Alfredo, "DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONA: Como debe protegerse y como se protege la persona", *Perfiles de las Ciencias Sociales*, Año 3, No. 6, Enero – Junio 2016, pp. 205-239.

La mediación energética, debe considerar el contexto global, el manejo de conflictos, negociación, normas y aspectos técnicos del uso de suelo³³⁶.

A la par de la mediación que expresa la Ley de Hidrocarburos; la nueva Ley de Petróleos Mexicanos (nueva Ley de Petróleos Mexicanos) de fecha 11 de agosto de 2014, los contratos de proyectos se rigen por esta ley y por el derecho mercantil como se establece expresamente en los artículos 3 y 7, segundo párrafo, de ella. La nueva Ley de Petróleos Mexicanos. En particular, la nueva Ley de Petróleos Mexicanos en su artículo 80 establece que todos los actos durante la licitación y hasta la adjudicación de un contrato o proyecto se consideran actos administrativos. Por ello, una vez firmado el contrato, cualesquier actos relacionados con el mismo se consideran de naturaleza privada o, en caso de PEMEX, de iure gestionis, y se rigen por el derecho mercantil o civil. Lo anterior resulta en que los contratos de proyectos bajo la nueva Ley de Petróleos Mexicanos son de naturaleza mercantil. Más adelante, el artículo 115 de la nueva Ley de Petróleos Mexicanos expresamente prevé el arbitraje y otros medios de solución amigable de controversias como son los llamados dispute boards que se componen de dos ingenieros y un abogado y se instalan desde el principio de la obra para resolver de manera informal y formal todas las disputas hasta el final de la misma y pueden durar hasta más de 20 años como es el caso de los APPs y de los proyectos al largo plazo. Al arbitraje resulta aplicable el Código de Comercio y los tratados internacionales sin excepción respecto a la arbitrabilidad *ratione materiae*. Lo anterior, de igual forma sucede en la Comisión Federal de Electricidad, en su nueva ley publicada el 11 de agosto de 2014, en donde en los artículos 3 y 7 de la ley expresamente hacen referencia a la legislación mercantil aplicable a contratos de proyectos. De esta manera, cualesquier acto de la CFE durante la licitación pública se considera un acto administrativo, no obstante y de acuerdo con el artículo 82 de la nueva Ley CFE, se aplica el derecho mercantil a los contratos de proyectos. Por su parte, el artículo 118 de la nueva Ley CFE establece la facultad de comprometer en árbitros con la misma redacción que se contempla en la nueva ley PEMEX. En

³³⁶ Centro de Mediación del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, "Mediación energética", 2012, <http://www.mediacion.icav.es/noticia.php?idioma=es&id=1430>

este tenor, las leyes secundarias de la reforma energética son un paso importante para permitir las mejores prácticas internacionales en lo que se refiere a la solución de controversias a través de mecanismos como los llamados dispute boards o arbitraje comercial, basados en modernos contratos que se utilizan como estándar en la industria, y para resolver el problema causado por el amparo de COMMISA, en lo que respecta a las nuevas leyes PEMEX y CFE, bajo un régimen contractual moderno. En cuanto a la Ley de Hidrocarburos, como se ha planteado, menciona a la mediación como un mecanismo para resolver disputas entre contratistas y ejidatarios o pequeños propietarios en la implementación de proyectos energéticos³³⁷.

Se debe recordar, que uno de los países pioneros en el uso de la mediación en la resolución de conflictos es Estados Unidos de América; en dicho país se hace uso de este instrumento en diversos ámbitos como el ambiental, por medio de las agencias del gobierno federal.

A par, existen en Estados Unidos organizaciones privadas que prestan servicios de mediación y conciliación. Por ello, la mediación es un procedimiento de resolución de disputas en que una tercera parte neutral (mediador), aprobada por todos los participantes, asiste a las partes en disputa para alcanzar un acuerdo aceptable.

El mediador no tiene autoridad para imponer un acuerdo. Considerando la complejidad de estas desavenencias así como sus características, es que ha surgido un movimiento en distintos países que aboga por la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, teniendo en cuenta las limitaciones que muestran los sistemas tradicionales para solucionarlos, sea a través de instancias administrativas o judiciales.

³³⁷ Cámara Internacional de Comercio A.C., *Medios Alternativos de Solución de Controversias*, ICC México, 2015, pp. 1-120.

Los mecanismos alternativos son todos los procedimientos orientados a la resolución participativa y no adversarial de controversias realizado fuera de tribunales, generalmente con la ayuda de un tercero neutral.

Entre los factores a considerar en la selección del tercero neutral, se debe considerar que conozca el entorno del conflicto o área geográfica donde se desarrolla, que tenga experiencia previa en la gestión de procesos de mediación en los cuales se verificaron aspectos sustantivos similares, que tenga experiencia previa en la conducción de procesos con similares características accidentales o insertados en un contexto análogo (tamaño, complejidad, alta visibilidad pública, judicialización), que cuente con formación profesional o capacitación en alguna de las materias específicas sobre las que incide el conflicto, que ostente un particular estilo o forma de enfrentar el conflicto (adopta una aproximación evaluativa, facilitadora o directiva)³³⁸.

La mediación en materia energética, debe partir de la concepción de que el conflicto es un fenómeno natural presente en todas las relaciones humanas, las personas han desarrollado diversas formas de enfrentarlo. Los métodos para solucionar los conflictos tienen dos enfoques, por un lado, en los enfoques adversariales las partes compiten entre sí para obtener sus metas. Es decir que lo que una parte gana, la otra pierde.

Así, la decisión para resolver el conflicto la puede tomar un tercero que funge como juez o árbitro al emitir un veredicto a favor o en contra. Por el otro lado, en los sistemas no-adversariales, el proceso está diseñado para buscar una solución que tome en cuenta los intereses y necesidades de todas las partes. En este tipo de enfoques se pueden obtener soluciones ganar-ganar. Sin embargo, la decisión de cómo resolver el conflicto recae en los actores del mismo si bien se puede tener a un tercero externo, como un mediador o facilitador.

³³⁸ Pontificia Universidad Católica de Chile, *Propuestas para Chile*, Concurso Políticas Públicas, 2011, pp. 61-307.

A diferencia del sistema adversarial, el no adversarial buscará promover una solución o un proceso que tome en cuenta las necesidades de todas las partes. En este sistema, los acuerdos logrados mediante procesos no-adversariales, al ser contruidos por las partes y tomar en cuenta los intereses de todos, tienden a ser más perdurables en el tiempo, ya que todos se sienten responsables de su cumplimiento por haber sido protagonistas de la decisión y por ver reflejadas sus necesidades en el acuerdo final. El problema que actualmente existe, es que las partes eligen en la mayoría de las veces instrumentos adversariales para la solución de conflictos, lo que dificulta el diálogo entre ellos³³⁹.

Una de las ventajas del uso de los medios alternativos de solución de conflictos, es que puede ser útil la participación de un tercero que no esté involucrado en el conflicto y sea percibido como imparcial por todas las partes. Este actor o equipo de personas, podrán concentrarse en asegurar que todos los participantes se sientan escuchados y en fomentar la búsqueda de soluciones creativas. En este sentido, un mediador tiene las siguientes tareas:

- Lograr que las partes le revelen información acerca de sus intereses, necesidades, prioridades y aspiraciones que no revelarían nunca a un adversario.
- Ayudar con el fenómeno de la devaluación reactiva ya que puede apoyar a las partes a comprender el valor integrador de una opción propuesta por las partes, e incluso puede compartir soluciones ganar-ganar que haya visto en casos similares o que las partes hayan propuesto en sesiones privadas.
- Contribuir a superar o atenuar las barreras psicológicas promoviendo un ambiente colaborativo de resolución no adversarial de conflictos, desviando la atención de las partes de los aspectos puramente distributivos. Una manera de hacer esto es redefinir el conflicto como un reto compartido.

³³⁹ Bazerman, M. y Hoffman. A. J., 2003, "Applying the Insights of Walton and McKersie to the Environmental Context" en *Negotiations and Change: From the workplace to society*. Compilado por Thomas Kochan y Davod Lipsky, Cornell University Press, New York, pp. 257-268

- Recordarles a los participantes los costos de prolongar la confrontación, de tal forma que minimice la aversión de los participantes hacia las pérdidas, en especial pérdidas o concesiones que son seguras.
- Identificar las distintas fuentes de información sobre el problema para asegurar que los distintos enfoques científicos sean considerados en el proceso.
- Superar las narrativas parciales y descalificadoras por medio de una sola narrativa donde todas las partes se sientan reflejadas, a fin de evitar conversaciones circulares y destructivas.
- Fomentar tiempos y espacios para la generación y exploración de opciones creativas.
- Fungir como educador y constructor de relaciones, concientizando a los actores sobre las barreras (discutidas en esta unidad) que surgen en la disputa de resoluciones y alentándolos a buscar caminos para sobreponerse a ellas.

En el caso de la mediación en materia energética, esta tendrá que tener sus particularidades con el fin de no afectar los intereses de los pequeños propietarios. Se debe considerar que la premisa es que problemas complejos que involucran a diversos actores sólo pueden afrontarse de manera efectiva con la participación de éstos en la construcción de una solución. Los procesos colaborativos o de construcción de consensos pueden utilizarse tanto en situaciones de conflicto donde se necesita llegar a una solución, como en situaciones donde, sin haber conflicto, personas u organizaciones necesitan llegar a acuerdos para alcanzar un objetivo común³⁴⁰.

En lo anterior, se constata que el mediador tiene un papel importante en la solución de conflictos, y en el presente capítulo, se analizará a detalle y desde

³⁴⁰ Hernández, Mara, Aguilera, Sylvia, García, Ana Lucía, Espinosa Rosario, *Negociación y construcción de consensos en conflictos ambientales*, Centro de Colaboración Cívica, 2000, pp. 1-5.

diversos enfoques, la mediación que las leyes secundarias de la Reforma Energética como la Ley de Hidrocarburos establece; con el fin de constituir servidumbres legales y la ocupación o afectación superficial necesarias para la realización de actividades relacionadas con la exploración y extracción de hidrocarburos o la instalación ductos y líneas de conducción. Dada la importancia social y de utilidad pública de la actividad energética, es que se establecen mecanismos para la solución de conflictos relacionados con la constitución de dichas servidumbres legales y la ocupación o afectación de superficies para el desarrollo de proyectos energéticos.

De igual forma, de acuerdo con la Ley de Hidrocarburos, es función de Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU), actuar como mediador en conflictos que surjan por uso del suelo para proyectos de energía, por lo que se requiere la formación de personal calificado y certificado en el manejo y mediación de conflictos que pudiesen presentarse en ejidos, comunidades y propiedades rurales en los que se tiene proyectada la exploración, la extracción o la instalación de infraestructura para el sector energético.

Este y otros temas como las políticas de difusión y transparencia del proceso de mediación, y el análisis del marco normativo, será desarrollado a continuación.

La mediación en la industria petrolera es un tema relativamente nuevo; aunque la figura de la expropiación ha estado desde la mitad del siglo pasado, esta nueva conceptualización del uso y ocupación superficial ha venido a dar una nueva pauta sobre cómo es la relación entre el Estado, el empresariado y los ciudadanos.

En este tema en particular, que la sociedad afectada sean pequeños propietarios y ejidatarios agrega un enfoque social a la acción gubernamental, debido a que en todo momento se debe salvaguardar el orden público, la paz social y los derechos humanos. Como se ve, el conflicto es inherente a la vida humana, es imposible que cientos de miles de millones de personas alrededor del mundo, concuerden todas en un mismo asunto, ya que un tema puede tener numerables matices y puntos de discusión.

El tema del uso y ocupación superficial en materia energética, que se acompaña con la mediación como un proceso adversarial para que contratistas y propietarios lleguen a un acuerdo, ha sido tema de debate en todos los escenarios: foros, congresos, libros, revistas, poder legislativo y tribunales. Y es que aunque pensemos que la tarea de los Tribunales Agrarios se ha visto rebasada por los numerosos problemas que atrae el problema central de esta investigación, lo cierto es que una estamos en el nacimiento de una disciplina que deberá ser estudiada a fondo, donde la profesionalización, la regulación y el debate público propiciarían nuevas líneas de investigación; por ello no debe sorprender que ya existan especialidades y posgrados en la materia.

El respeto a los derechos fundamentales es un tema que está en Vogue en todos lados: migración, seguridad alimenticia, medio ambiente y derecho laboral. Existen temas que ya han madurado y que son permanentemente parte de la agenda pública.

Sin embargo, la protección de los pequeños propietarios frente a los nuevos desafíos de la actividad energética en México, es un punto de discusión que no solo da material para esta, sino para un compendio de investigaciones. Hay escenarios como la tribuna parlamentaria donde esta temática ha tenido pocas veces aparición.

Aunque se ha abordado que a finales del siglo pasado en México, en el Sureste y particularmente en Tabasco se han suscitado movimientos sociales para exigir el reconocimiento y pago de las afectaciones que la actividad energética ocasiona.

Hoy en día, estos movimientos se encuentran neutralizados y dispersos, por lo que no se ha dado la organización y difusión suficiente para que en los medios de comunicación y digitales veamos los encabezados donde la población rural en su mayoría exige el respeto de sus tierras y por ende, de su propiedad.

6.1 ORGANISMOS REGULADORES DE LA MEDIACIÓN EN MATERIA DE HIDROCARBUROS.

La gestión pública ha evolucionado, y eso lo podemos ver en la historia del derecho administrativo mexicano, donde al inicio el Estado solo contaba con un reducido número de Dependencias que abordaban todos los temas que eran importantes en su momento, en el siglo XIX el peso estaba en los asuntos exteriores, por las inminentes invasiones al territorio seguido por la política interior debido a la organización geopolítica del país en ese momento histórico.

Después de la revolución mexicana, gubernamentalmente hablando el país comenzó una etapa de desarrollo, la administración pública federal, adopto medidas exitosas anglosajonas y europeas, la guerra y las contracciones económicas del mercado forjaron una administración pública central, con Dependencias sobrepasadas de sus funciones.

Años más tarde, la creación de órganos desconcentrados y organismos descentralizados dieron oxígeno a las Dependencias. En este tenor, a inicios de la gestión 2013-2018 se creó, con el fin de que existiera un área sustancial que examinara la relación ciudadano-Estado-territorio, se creó la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU).

Y es esta Dependencia, la que de acuerdo con la legislación secundaria de la reforma energética, tiene las facultades para dar seguimiento, control, planeación y evaluación a las actividades energéticas que se realizan en los centros de población, en las propiedades de la población rural en su mayoría.

Es por ende, que se tendrán que analizar los estatutos o reglamentos interiores, así como manuales de esta Dependencia Federal, para poder enmarcar las actividades que realiza en materia de uso y ocupación superficial.

La Ley de Hidrocarburos es clara en cuanto que la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) es la encargada de actuar como mediador; de manera particular es la Unidad de Utilización del Suelo para Proyectos en

Energía e Inversiones Físicas de los Fondos Mineros, la encargada de llevar esta tarea.

Con base en el Reglamento Interior de la SEDATU, publicado el 02 de abril de 2013 en el Diario Oficial y su reforma de fecha 31 de octubre de 2014, en el artículo 16 Bis se establece que la Unidad de Utilización del Suelo para Proyectos en Energía e Inversiones Físicas de los Fondos Mineros estará adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Agrario.

De acuerdo con esto tiene como atribuciones ejercer las atribuciones que la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica y sus Reglamentos, le confieren a la Secretaría; proponer acciones tendientes a facilitar la resolución de conflictos entre los asignatarios, contratistas, generadores, transportistas o distribuidores de energéticos y los propietarios o titulares de terrenos, o de bienes o derechos sobre los mismos, cuando sea requerida formalmente la participación de la Secretaría por persona legitimada para ello, en términos de la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica, sus reglamentos y demás disposiciones jurídicas aplicables;

Aunado, tiene la tarea de impulsar acciones que permitan llegar a un acuerdo en las negociaciones que se lleven a cabo entre los asignatarios, contratistas, generadores, transportistas o distribuidores de energéticos y los propietarios o titulares de terrenos, bienes o derechos; es importante señalar que esta área supervisa el registro y da seguimiento de las notificaciones de inicio de negociaciones que presenten ante la Secretaría los asignatarios, contratistas, generadores, transportistas o distribuidores de energéticos, para llegar a un acuerdo con los propietarios o titulares de terrenos, bienes o derechos sobre el uso, goce o afectación de éstos, para la realización de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos; interviene en la elaboración de estudios de impacto social respecto del área objeto de las asignaciones o los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.

De igual forma tiene como atribución elaborar los dictámenes preliminares sobre la procedencia para decretar una servidumbre legal, por vía administrativa, así como los proyectos de resolución mediante los cuales el Ejecutivo Federal constituye las servidumbres legales.

Más adelante, en el artículo 29 Bis, menciona que la Dirección General de Contratos y Negociaciones estará adscrita a la Unidad de Utilización del Suelo para Proyectos en Energía e Inversiones Físicas de los Fondos Mineros, y que tiene como atribución realizar las acciones tendientes a facilitar la resolución de conflictos entre los asignatarios, contratistas, generadores, transportistas o distribuidores de energéticos y los propietarios o titulares de terrenos o de bienes o derechos sobre los mismos; que debe implementar un sistema de registro de las notificaciones de inicio de negociaciones que presenten ante la Secretaría los asignatarios, contratistas, generadores, transportistas o distribuidores de energéticos, para llegar a un acuerdo con los propietarios o titulares de terrenos, bienes o derechos sobre el uso, goce o afectación de éstos.

Al igual integrar, revisar y proponer al titular de la Unidad de Utilización del Suelo para Proyectos en Energía e Inversiones Físicas de los Fondos Mineros, las opiniones para coadyuvar con la Secretaría de Energía en la emisión de lineamientos y modelos de contratos entre los asignatarios y contratistas y los propietarios o titulares de terrenos, bienes o derechos sobre el uso, goce o afectación de los mismos, necesarios para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos; instrumentar y aplicar, en el ámbito de competencia de la Secretaría, los procesos de negociación y mediación tendientes a lograr una solución acordada entre los asignatarios, contratistas, generadores, transportistas y distribuidores de energéticos y los propietarios o titulares de terrenos, bienes o derechos sobre los mismos; así como tramitar los procedimientos administrativos para la constitución de servidumbres legales, por vía administrativa, conforme a las disposiciones de la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica y sus reglamentos.

Por último, en cuanto a los mediadores, esta área debe coordinar un programa de capacitación integral y permanente que permita profesionalizar a los servidores públicos de la Secretaría que participan en los procesos de mediación, así como organizar y participar en foros, seminarios, diplomados y cursos sobre la materia de su competencia.

Es de suma importancia mencionar, que aunque no se le atribuyen temáticas referentes a la mediación, la Unidad de Utilización del Suelo para Proyectos en Energía e Inversiones Físicas de los Fondos Mineros, también cuenta con una Dirección General de Organización y Evaluación del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros³⁴¹.

Ahora bien, con base en su Manual General de Organización, publicado el 21 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, la Unidad antes citada, depende de la Subsecretaría de Desarrollo Agrario y tiene objetivo facilitar el acuerdo entre los inversionistas en materia energética y los titulares o propietarios de la tierra.

Lo anterior lo realizará impulsando la negociación, así como realizar el proceso de mediación entre las partes y/o tramitar la constitución de servidumbres legales, por vía administrativa, conforme a la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Industria Eléctrica, e instrumentar la planeación, ejecución y evaluación del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros.

Por su parte, la Dirección General de Contratos y Negociaciones tiene por objetivo contribuir para que las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos, así como la contraprestación que corresponda se lleve a cabo conforme a la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica, mediante el establecimiento de un mecanismo eficiente de Negociación y Mediación entre propietarios de la tierra e inversionistas en materia energética para evitar, disuadir y/o resolver conflictos.

³⁴¹ Diario Oficial de la Federación, *Reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*, 31 de octubre de 2014, pp. 83-86.

Por último, la Dirección General de Organización y Evaluación del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros tiene por objetivo organizar y evaluar el Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, mediante la verificación del cumplimiento de los proyectos de inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo con los requisitos previstos en la normatividad aplicable y, coordinar la integración y vigilancia del funcionamiento de los Comités de Desarrollo Regional para las Zonas Mineras³⁴².

De lo antes expuesto, se tiene que es la Dirección General de Contratos y Negociaciones de la Unidad de Utilización del Suelo para Proyectos en Energía e Inversiones Físicas de los Fondos Mineros, perteneciente a la Subsecretaría de Desarrollo Agrario de la SEDATU, la que lleva el seguimiento y control de la mediación que establece la Ley de Hidrocarburos, además, que tiene la tarea de proponer los modelos de contratos entre contratistas y asignatarios y los pequeños propietarios. Tiene la función de buscar la profesionalización de los mediadores.

La Ley de Hidrocarburos, menciona en el Capítulo referente al Uso y Ocupación Superficial, en el artículo 112: que el Asignatario o Contratista deberá entregar a la Comisión Nacional de Hidrocarburos una copia de los documentos en los que consten los acuerdos alcanzados mediante negociación o las medidas decretadas por el Ejecutivo Federal o los tribunales competentes. Además, el artículo 101 del Capítulo antes señalado, menciona que dentro de las negociaciones, la Secretaría de Energía podrá prever la participación de testigos sociales en los procesos de negociación, por lo que tiene que dar aviso una vez que estas inicien.

Además, menciona el artículo 107 que en el proceso de mediación deben tomarse en cuenta los avalúos realizados por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales. Es decir, que en el proceso de mediación que

³⁴² Diario Oficial de la Federación, "Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano", 21 de diciembre de 2015, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420796&fecha=21/12/2015

plantea la Ley de Hidrocarburos, son diversas Dependencias e Instituciones las que se involucran con el fin de dar certeza a este uso de la justicia alternativa.

La delimitación de atribuciones entre las unidades administrativas vinculadas a la mediación permite que esta se lleve de forma pronta y expedita, y que el personal con que cuenten estas áreas pueda estar calificado para llevarla a efecto.

6.2 CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN

La capacitación de los servidores públicos es una tarea fundamental para cualquier gestión gubernamental, ya sea del orden federal, municipal o federal.

Imaginen que los funcionarios no tomarán cursos, talleres, asistieran a Congresos o Foros donde se intercambien ideas sobre las atribuciones que ejercen; sería un gobierno estático, sin modernización y sin apego a los principios de racionalidad, profesionalismo y conciencia plena. Por lo tanto, la capacitación y la profesionalización en la materia de la mediación que se ejerce con base en la Ley de Hidrocarburos, y donde la SEDATU interviene, será primordial para el logro de los objetivos, metas e indicadores que la Dependencia desea.

Los ciudadanos cada vez más se informan sobre los trámites y servicios gubernamentales, sobre la manera en que realizan los servidores públicos sus funciones, y es que el Manual de Organización y de Procedimientos detalla las actividades que los integrantes de las Dependencias y Entidades realizan.

En el Gobierno Federal, desde la puesta en marcha de la famosa reforma energética, se han creado programas para dotar de recursos a las áreas participantes del tema central en estudio, para que creen cursos, especialidades y posgrados en la materia, con el aval y respaldo de las Instituciones de Educación Superior del país y del extranjero.

Todo con la visión de que por su parte las Universidades e Instituciones Superiores están desarrollando investigaciones relacionadas con la gestión del derecho energético; además, que se tiene en cuenta que existen organizaciones que trabajan de la mano con campesinos, los cuales pueden aportar ideas para abordar el problema.

Además, que alrededor del mundo se suscitan fenómenos como el que sucede en el país donde los pequeños propietarios se encuentran en una incertidumbre sobre cómo afectará la actividad energética sus tierras.

Actualmente, la SEDATU maneja el programa de especialización en Mediación Energética, el cual cuenta con el apoyo económico del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), dentro de su Programa Estratégico de Formación de Recursos Humanos en Materia Energética (PEFRHME). Esta Secretaría realizó las gestiones para la incorporación de la especialidad en mediación energética como uno de los programas del Fondo Sectorial, SENER—CONACYT, para que por medio de becas otorgadas a los candidatos se pueda llevar a cabo esta especialización. Lo anterior lo desarrolla en convenio con la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN)³⁴³.

Aunado, la Universidad Panamericana en enero de 2015, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y el Instituto Kellogg de la Universidad de Northestern, inicio en el Posgrado de la Facultad de Derecho, el seminario y la maestría en Mediación Aplicada a la Utilización del Suelo en Proyectos Energéticos³⁴⁴.

De igual forma, estas instituciones arriba descritas, ofertan un seminario en mediación energética, con una duración de 40 horas en cuatro fines de semana, y grupos de 50 personas, el cual inicio en febrero de 2015, en la Ciudad de México³⁴⁵.

Una de las razones por las cuales estas especialidades, seminarios y posgrados se realizan en el Centro y Norte del país debe ser porque las empresas que participan en las actividades de hidrocarburos tienen su domicilio fiscal en estas zonas del país; aunque los centros de hidrocarburos se encuentran en el Sur.

A lo anterior, debe sumarse, que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) realiza capacitación a sus funcionarios sobre

³⁴³ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, “Impulsa la SEDATU formación de mediadores energéticos con visión pública: Rosario Robles”, 27 de noviembre de 2016, <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/impulsa-la-sedatu-formacion-de-mediadores-energeticos-con- vision-publica-rosario-robles>

³⁴⁴ Universidad Panamericana, “Inician Seminario y Maestría en mediación SEDATU-UP”, enero de 2015, <http://www.up.edu.mx/es/noticias/25186/inician-seminario-y-maestria-en-mediacion-sedatu>

³⁴⁵ Diario el Norte, “Darán cursos de mediación tierra-energía”, 22 de diciembre de 2014, <http://www.elnorte.com>

negociación, marco legal y energía, formando mediadores energéticos para la solución de posibles conflictos que se generen de los proyectos en el campo derivados de la Reforma Energética³⁴⁶.

De acuerdo con datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal realizado en 2015, para ese año 30 estados de la república contaban con mecanismos de solución de conflictos bajo el sistema de justicia alternativa en los tribunales superiores de justicia, los cuales informaron que dentro de su estructura tenían áreas especializadas en el seguimiento y/o monitoreo del cumplimiento de los acuerdos alcanzados por este sistema.

Para realizar esta tarea, para dicho año a nivel nacional se contaron 1,114 personas, de ellas 410 fueron hombres y 704, mujeres. Con base en las funciones que desempeñaron, la mayoría de ellos fueron personal administrativo (31 por ciento), seguidos de mediadores (29.2 por ciento) y los facilitadores (11.8 por ciento). Es decir, que a nivel nacional se contó con un registro para 2015 de 325 mediadores aproximadamente³⁴⁷.

6.2.1 Programas especiales para la profesionalización de los actores en el sector energético

En el 2014, se dio inicio al Programa Estratégico de Formación de Recursos Humanos en Materia Energética (PEFRHME), esta iniciativa nace a partir de que la reforma energética requieren de expertos profesionales y personal técnico con los conocimientos y capacidades del sector, tanto en las áreas de las ingenierías como en las económicas, sociales y legales.

En este sentido, la complejidad tecnológica de la producción, transporte y transformación de hidrocarburos, la meta de alcanzar una matriz energética diversificada con una mayor proporción de energías limpias y renovables, el recambio generacional en las Empresas Productivas del Estado (Petróleos

³⁴⁶ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, "Impulsa la SEDATU formación de mediadores para la solución de posibles conflictos en proyectos energéticos en el campo", 06 de diciembre de 2016, www.gob.mx

³⁴⁷ INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2016*, México, 2016, pp. 37.

Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad), y un sector con una nueva dinámica de crecimiento generan nuevas demandas de talento y conocimiento.

Este programa genera los incentivos y establece el sistema de gestión para la coordinación y articulación de los esfuerzos que la Secretaría de Energía, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad en conjunto con la Secretaría de Educación Pública, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como las entidades que forman parte de sus respectivos sectores coordinados, realizarán conjuntamente para profesionalizar el sector.

Para 2014, se estimaba que el país requería un mínimo de 135,000 expertos de alto nivel, profesionales y técnicos en distintas especialidades en los próximos cuatro años, para cubrir la demanda directa del sector, así como nuevos mecanismos que contribuyan a conectar adecuadamente la oferta y la demanda de recursos humanos, misma que se convierte en un desafío para la educación, la ciencia y la tecnología mexicanas y para sus instituciones.

El Programa, tiene cuatro pilares estratégicos para que el sector energético cuente con el talento que requiere para desplegar plenamente su potencial.

- Condición 1: Información para la toma oportuna de decisiones.
- Condición 2: Personal capacitado para atender las operaciones del sector.
- Condición 3: Talento que aplica y genera conocimiento, productos y servicios de alto valor.
- Condición 4: Sector energético que atrae talento.

El programa cuenta con un Comité Técnico de Seguimiento que se encarga de monitorear la implantación y seguimiento del Programa, así como coordinar las acciones de las dependencias e instituciones involucradas. Es importante

mencionar que dentro de este programa, se contempla la profesionalización de los mediadores en materia energética³⁴⁸.

Por otra parte, el Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Hidrocarburos, es un Fideicomiso creado para atender las principales problemáticas y oportunidades en materia de HIDROCARBUROS a través del desarrollo de tecnología y la formación de recursos especializados. El Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Hidrocarburos tendrá por objeto:

- La investigación científica y tecnológica aplicada, tanto a la explotación, exploración y refinación de hidrocarburos, como a la producción de petroquímicos básicos,
- La adopción, innovación, asimilación y desarrollo tecnológico en las materias señaladas en el inciso anterior; y
- La formación de recursos humanos especializados en la industria petrolera, a fin de complementar la adopción, innovación, asimilación y desarrollo tecnológico que impulsará el Fideicomiso.

Este fondo va dirigido a las universidades e instituciones de educación superior públicas y particulares, centros, laboratorios, empresas públicas y privadas y demás personas que se inscriban en el registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas que establece la Ley de Ciencia y Tecnología. En este Fondo, se considera la creación de especialidades para la mediación en materia energética

Este Fondo en la Modalidad: "Cátedras Sociales": tiene por objeto crear o fortalecer capacidades de investigación que permitan ampliar la comprensión de la interacción entre el sector energía y otros sectores productivos del país, así como el impacto que las actividades del sector energético genera en las estructuras sociales.

³⁴⁸ CONACYT, *Programa Estratégico de Formación de Recursos Humanos en Materia Energética*, Gobierno de la República, 2014, pp. 1-10.

Para lograrlo, con esta Convocatoria se pretende coadyuvar en el desarrollo y/o fortalecimiento de grupos de investigación altamente especializados y enfocados en atender las principales problemáticas en materia de investigaciones socioeconómicas, regulatorias y de políticas públicas relacionadas con los temas afines al subsector Hidrocarburos³⁴⁹.

En la Convocatoria 2015-02: Fortalecimiento Institucional para Subsector Hidrocarburos publicada el 23 de octubre de 2015, se trata de una convocatoria permanente y estará abierta en tanto haya disponibilidad presupuestal. Dentro del proceso de evaluación se han realizado cinco cortes de propuestas recibidas:

□ Enero 2016. Se recibieron 14 propuestas y cinco fueron susceptibles de apoyo, por un monto de \$500.26 MDP. La totalidad de los proyectos fueron formalizados.

□ Abril 2016. Se recibieron 29 propuestas, de las cuales cinco fueron susceptibles de apoyo por un monto total de \$288.18 MDP.

□ Julio 2016. Se recibieron 52 propuestas de las cuales 10 fueron susceptibles de apoyo, por un monto agregado de \$1,202.26 MDP.

□ Octubre 2016: Se recibieron 40 propuestas, de las cuales 10 cumplieron con una evaluación favorable. Solo una de ellas fue determinada como favorable para recibir apoyo por un monto de \$105.81 MDP³⁵⁰.

6.3 DIFUSIÓN Y TRANSPARENCIA

La Ley de Hidrocarburos, cuenta con el Capítulo II “De la Transparencia y el Combate a la Corrupción”, el cual menciona en el artículo 88 que corresponderá a la Secretaría de Energía poner a disposición del público, de forma mensual, al menos la siguiente información:

³⁴⁹ CONACYT, “CONACYT - SENER / Hidrocarburos”, Gobierno de la República, 2014, <https://www.conacyt.gob.mx/index.php/fondos-sectoriales-constituidos2/item/conacyt-sener-hidrocarburos>

³⁵⁰ CONACYT, “Informe de actividades enero-marzo 2017”, México, 2017, <http://www.siicyt.gob.mx/index.php/transparencia/informes-conacyt/informe-de-actividades/3832-inf-actividades-2017-ene-mzo/file>

I. El número de Asignaciones y permisos que se encuentran vigentes, así como sus términos y condiciones, y

II. La información sobre las áreas a concursar en Contratos para la Exploración y Extracción, incluyendo su programa quinquenal.

El artículo 89 menciona que corresponderá a la Comisión Nacional de Hidrocarburos poner a disposición del público, de forma mensual, al menos la siguiente información:

I. Los resultados y estadísticas de los procesos de licitación de Contratos para la Exploración y Extracción;

II. Las bases y reglas de los procesos de licitación que se hayan empleado para adjudicar los Contratos para la Exploración y Extracción;

III. El número de los Contratos para la Exploración y Extracción que se encuentran vigentes, así como sus términos y condiciones;

IV. El número de autorizaciones que haya otorgado y se encuentran vigentes, así como sus términos y condiciones;

V. La información relacionada con la administración técnica y supervisión de los Contratos para la Exploración y Extracción, y

VI. El volumen de producción de Hidrocarburos por Contrato para la Exploración y Extracción.

Por su parte, el artículo 90 mandata que le corresponderá a la Comisión Reguladora de Energía poner a disposición del público, de forma mensual, al menos la siguiente información:

I. El número de permisos que haya otorgado y se encuentren vigentes, así como sus términos y condiciones;

II. El volumen de Gas Natural transportado y almacenado en los sistemas permisionados, incluido el Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural;

III. La capacidad utilizada y disponible en las instalaciones y ductos de los Permisionarios;

IV. Las estadísticas relacionadas con el Transporte, el Almacenamiento, la Distribución y el Expendio al Público de Gas Natural, Petrolíferos y Petroquímicos, a nivel nacional, y

V. Los resultados y estadísticas de las actividades de los gestores de Sistemas Integrados.

El artículo 91 menciona que la información a que se refiere el presente Título deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión, aprovechando los medios electrónicos y tecnologías de la información. Los Asignatarios, Contratistas, Permisionarios y Autorizados estarán obligados a entregar oportunamente la información que se requiera para la publicación a que se refiere este Capítulo, a través de los medios y en los términos que establezcan las autoridades correspondientes.

El artículo 92 establece que los servidores públicos de la Secretaría de Energía y la Agencia sujetarán sus actividades a un código de conducta que para tal efecto emitan, que será público y en el que se establecerá como mínimo:

I. Las reglas para llevar a cabo audiencias con sujetos regulados;

II. Las reglas para participar en eventos académicos o de difusión, así como en foros y eventos públicos, y

III. La prohibición de aceptar:

a) Obsequios, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, y

- b) El pago de viáticos y pasajes, servicios, financiamiento o aportaciones económicas o en especie, así como otras consideraciones de valor.

En cuanto al proceso de mediación, de manera general el artículo 93 menciona lo siguiente:

Artículo 93.- Todos los procedimientos de contratación, sus actos previos y aquéllos que deriven de la celebración, ejecución y cumplimiento de las Asignaciones, los Contratos para la Exploración y Extracción, los Permisos y las autorizaciones, que se lleven a cabo al amparo de esta Ley, se sujetarán a las disposiciones aplicables en materia de combate a la corrupción.

La actuación de los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones y facultades, derivada de los procedimientos de contratación, sus actos previos y aquéllos relacionados con la suscripción y administración de los Contratos para la Exploración y Extracción, así como de la administración y supervisión de las Asignaciones, Permisos, autorizaciones o cualquier otro acto o procedimiento relacionado con las actividades que se lleven a cabo al amparo de esta Ley, se sujetará a los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Sin perjuicio de las disposiciones específicas en materia de combate a la corrupción, las personas físicas y morales, nacionales o extranjeras que participen en las contrataciones o permisos regulados por esta Ley serán sancionadas cuando realicen alguno o algunos de los hechos siguientes:

- Ofrezcan o entreguen dinero o cualquier otro beneficio a un servidor público o a un tercero que de cualquier forma intervenga en alguno o algunos de los actos dentro del procedimiento de contratación, a cambio de que dicho servidor público realice o se abstenga de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, con el propósito de obtener o mantener una ventaja, con independencia de la recepción de dinero o un beneficio obtenido;

- Realice cualquier conducta u omisión que tengan por objeto o efecto evadir los requisitos o reglas establecidos para obtener cualquier tipo de contratación o simule el cumplimiento de éstos;
- Intervenga en nombre propio pero en interés de otra u otras personas que se encuentren impedidas para participar en contrataciones públicas, con la finalidad de obtener, total o parcialmente, los beneficios derivados de la contratación, o
- Ostente influencia o poder político sobre cualquier servidor público, con el propósito de obtener para sí o para un tercero un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación del servidor o de los servidores públicos o del resultado obtenido.

Por último, el artículo 94 establece que las sanciones relativas a las conductas previstas en el artículo anterior, serán determinadas por las autoridades competentes, de conformidad con la normatividad en materia de combate a la corrupción y podrán ser causales de terminación de las Asignaciones, contratos, permisos o autorizaciones respectivas³⁵¹.

De lo anterior, se desprende que para los casos de los procedimientos que efectúa la SEDATU, como lo es la mediación, no debe en lo particular transparentar sus procesos, a como se ordena a otras dependencias. Sin embargo, en el tema del combate a la corrupción, si menciona que deben hacerse bajo el marco de la ley todos los procesos intrínsecos a la ejecución de la actividad energética, como lo es el proceso de mediación.

No obstante, el Reglamento Interior de la SEDATU, menciona que los titulares de las Unidades, Coordinación General y Direcciones Generales tendrán las atribuciones genéricas siguientes:

- Planear, programar, dirigir, organizar y evaluar el funcionamiento y el desempeño de las áreas de su adscripción;

³⁵¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión,. *Ley de Hidrocarburos, op. cit. p.15.*

- Acordar con su superior inmediato, la atención de los asuntos relevantes de su competencia;
- Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones;
- Formular el anteproyecto de presupuesto anual de la unidad administrativa a su cargo y, una vez aprobado, conducir su ejecución;
- Coordinar sus actividades con las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados desde la Secretaría, así como con dependencias y entidades de las Administraciones Pública Federal, entidades federativas y municipios, para el mejor despacho de los asuntos de su competencia;
- Proporcionar información, datos y la cooperación que sea requerida al área de su competencia, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, así como atender y desahogar las peticiones que le formulen, en términos del artículo 8o. constitucional, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de otras disposiciones jurídicas;
- Coadyuvar en la ejecución de las medidas de desarrollo administrativo o de simplificación necesarias para el mejor funcionamiento del área a su cargo;
- Formular los dictámenes, estudios, opiniones e informes que le sean solicitados;
- Promover la participación de los beneficiarios de los programas a su cargo, en la planeación, ejecución y vigilancia de las actividades de los mismos;
- Promover la suscripción de acuerdos, convenios y acciones de coordinación interinstitucional e intergubernamental, así como con actores públicos, sociales y privados, en el ámbito de su competencia;

Por lo cual, la Dirección General de Contratos y Negociaciones, así como la Unidad de Utilización del Suelo para Proyectos en Energía e Inversiones Físicas de los Fondos Mineros a la cual pertenece, tienen la obligación de difundir las acciones que realizan. Además, en la SEDATU, existe una Unidad de Asuntos Jurídicos, la cual tiene entre sus atribuciones lo siguiente:

Artículo 14.- La Unidad de Asuntos Jurídicos estará adscrita al Secretario y tendrá las atribuciones siguientes:

I...XXI...

XXI. Conducir las siguientes acciones en materia de transparencia y acceso a la información:

a) Vigilar y coordinar que las disposiciones previstas por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se atiendan en los términos y plazos establecidos;

b) Supervisar la aplicación de los criterios específicos para la Secretaría en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, de conformidad con las disposiciones de transparencia y acceso a la información, y

c) Recibir y coordinar la atención a las solicitudes de acceso a la información formuladas a la Secretaría, en términos de lo previsto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, así como desarrollar el portal de transparencia en la página de Internet de la Secretaría, manteniéndolo actualizado, y

XXII. Expedir copias certificadas de documentos que existan en los archivos a su cargo³⁵².

³⁵² Diario Oficial de la Federación, "Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.", 2 de abril de 2013, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294174&fecha=02/04/2013

Por último, en materia de transparencia, el Gobierno de la República cuenta con una plataforma para solicitar información gubernamental, como es la relacionada con los procedimientos de mediación que llevan a cabo.

En lo que respecta a la difusión de la mediación, el Reglamento Interior de la SEDATU menciona que la Dirección de Contratos y Negociaciones antes citada, cuenta con la atribución de elaborar manuales y folletos para ser divulgados entre los pequeños propietarios y ejidatarios; con el fin que se encuentren informados sobre sus derechos y la manera en que pueden ser resueltos los conflictos en materia energética donde se encuentren vinculados.

Es importante mencionar, que el 31 de octubre de 2017, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se da a conocer el modelo de formato de notificación de aviso de inicio de negociaciones para el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos. Este acuerdo se emitió considerando que la Ley Hidrocarburos determina que la contraprestación, los términos y condiciones para el uso, goce o afectación de terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar las actividades de: Reconocimiento y Exploración Superficial; Exploración y Extracción de Hidrocarburos; así como de Transporte de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos por medio de ductos, serán negociados y acordados entre los propietarios o titulares de terrenos, bienes o derechos, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales, y los asignatarios, contratistas, permisionarios y otros sujetos autorizados, y que tratándose de propiedad privada, además podrá convenirse la adquisición. Además, la SEDATU y las autoridades jurisdiccionales competentes deben estar en condiciones de contabilizar si han transcurrido los 180 días naturales de negociación con un propietario o titular concreto, requisito para que el asignatario, contratista, permisionario o sujeto autorizado, pueda solicitar el servicio público de mediación, o al Juzgado de Distrito o al Tribunal Unitario Agrario, la constitución de la Servidumbre Legal de Hidrocarburos.

Aunado, un mismo proyecto puede necesitar del uso, goce, afectación o en su caso, adquisición de varios predios, y en la medida en que éstos pertenezcan a

distintos dueños, conforme al mandato de la Ley de Hidrocarburos, el asignatario, contratista, permisionario o sujeto autorizado debe realizar necesariamente notificaciones y negociaciones predio por predio, es decir, con el respectivo propietario o titular de cada uno.

La Dirección General de Contratos y Negociaciones está adscrita a la Unidad de Utilización del Suelo para Proyectos en Energía e Inversiones Físicas de los Fondos Mineros, y tiene entre sus atribuciones la de instrumentar y aplicar, en el ámbito de competencia de la SEDATU, los procesos de negociación y mediación tendientes a lograr una solución acordada entre los asignatarios, contratistas, permisionarios u otros sujetos autorizados y los propietarios o titulares de terrenos.

Este acuerdo tiene por objeto dar a conocer el formato mediante el cual los asignatarios, contratistas, permisionarios y otros sujetos autorizados deben notificar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) del inicio de la negociación con cada propietario o titular de terrenos, bienes o derechos, incluidos los reales, ejidales o comunales, para usarlos, gozarlos, afectarlos o, en su caso, adquirirlos, por ser necesarios para las siguientes actividades de la Industria de Hidrocarburos:

- Reconocimiento y exploración superficial para considerar la posible existencia de hidrocarburos;
- Exploración de hidrocarburos;
- Extracción de hidrocarburos, y
- Transporte por ducto de hidrocarburos, petrolíferos, y petroquímicos.

El acuerdo establece que con el fin de salvaguardar el procedimiento establecido en la Ley de Hidrocarburos en beneficio de cada propietario o titular de terrenos, bienes o derechos, incluidos los reales, ejidales o comunales, la notificación en términos del Acuerdo, deberá realizarse predio por predio, de manera que sea factible contabilizar los días de negociación transcurridos en cada caso. La notificación del inicio de cada negociación deberá ser presentada en la Oficialía de Partes de la Dirección General de Contratos y Negociaciones, en el piso 11 del

edificio ubicado en Avenida Paseo de la Reforma número 99, Colonia Tabacalera, C.P. 06030, Delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México³⁵³.

Otro acuerdo, a destacar, publicado por la SEDATU, que abona a la transparencia, es el emitido el 15 de junio de 2018, por el que se da a conocer el domicilio de las diversas unidades administrativas que conforman la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

En él se comunica a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos estatales, órganos de impartición y procuración de justicia federales y locales y al público en general, el domicilio de las unidades administrativas de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, que a continuación se señalan:

- Oficina de la C. Secretaria; Subsecretaría de Ordenamiento Territorial; Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Oficialía Mayor; Unidad de Políticas, Planeación y Enlace Institucional; Unidad de Utilización del Suelo para Proyectos en Energía e Inversiones Físicas de los Fondos Mineros; Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios; Coordinación General de Modernización y Vinculación Registral y Catastral; Dirección General de Desarrollo Regional; Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda; Dirección General de Rescate de Espacios Públicos; Dirección General de Coordinación Metropolitana; Dirección General de la Propiedad Rural; Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgos; Dirección General de Capital Humano y Desarrollo Organizacional; Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales; Dirección General de Programación y Presupuestación; Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones; Dirección General de Comunicación Social; Dirección General de Coordinación de Delegaciones; Dirección General de Contratos y Negociaciones; Dirección

³⁵³ Diario Oficial de la Federación, ACUERDO por el que se da a conocer el modelo de formato de notificación de aviso de inicio de negociaciones para el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos, 31 de octubre de 2017, pp.1-3.

General de Organización y Evaluación del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, se encontrarán ubicadas en Paseo de la Reforma número 26, Torre "B", Colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc, Código Postal 06600, Ciudad de México.

- Subsecretaría de Desarrollo Agrario; Unidad de Asuntos Jurídicos; Dirección General de Concertación Social; Dirección General de Desarrollo Agrario; Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural, se encontrarán ubicadas en Avenida Heroica Escuela Naval Militar número 701, Colonia Presidentes Ejidales 2a. Sección, Delegación Coyoacán, Código Postal 04470, Ciudad de México.

Este acuerdo menciona que para los todos los efectos legales, el domicilio de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, será el ubicado en Avenida Heroica Escuela Naval Militar número 701, Colonia Presidentes Ejidales 2a. Sección, Delegación Coyoacán, Código Postal 04470, Ciudad de México. La Unidad de Enlace de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, tendrá sus oficinas en ambas direcciones.

Por último, el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y de sus Áreas de Responsabilidades, de Auditoría Interna, de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, y de Quejas, tendrá sus oficinas en Paseo de la Reforma número 26, Torre "B", Colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc, Código Postal 06600, Ciudad de México, de acuerdo a la publicación del 12 de marzo de 2018 en el Diario Oficial de la Federación³⁵⁴.

En 2018, en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, donde Legisladores se reunieron con el titular de la Unidad de Utilización de Suelo para Proyectos en Energía e Inversiones Físicas de los Fondos Mineros (Useifom), de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), Xavier Lazcano

³⁵⁴ Diario Oficial de la Federación, ACUERDO por el que se da a conocer el domicilio de las diversas unidades administrativas que conforman la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 15 de junio de 2018, pp. 1-2.

Díaz, se calificó de prioritario verificar que los recursos que se otorguen a dicho fondo sean transparentes.

Lo anterior, con el objetivo de elevar la calidad de vida de los habitantes de las zonas de extracción minera del país y cubrir los fines para los que fue creado dicho fondo. Mencionó que la Useifom tiene la gran responsabilidad de modificar su reglamento y sentar las bases para que estos recursos, creados como un acto de justicia para las comunidades de extracción minera, sean ejercidos con responsabilidad. En los últimos dos años, hubo casos donde se retrasó la entrega de recursos a los comités estatales y se condicionaba dar luz verde a proyectos autorizados, sólo si ellos ponían el constructor respectivo.

Los Legisladores señalaron que la operación del Fondo Minero es poco transparente y eficiente, ya que actualmente se aplican recursos con dos años de retraso. El titular de la Useifom, Xavier Lazcano Díaz, se comprometió a que el trabajo de la dependencia que dirige será transparente y responsable porque, ya que el Fondo Minero es un acto de justicia social que debe ayudar a las comunidades mineras por lo que se debe dar visibilidad a la ciudadanía³⁵⁵.

6.4 FORTALECIMIENTO DEL MARCO REGULATORIO

A lo largo de la investigación, se ha analizado la regulación de la actividad energética del país, y su vinculación con la mediación como un medio alternativo para solucionar conflictos entre contratistas y pequeños propietarios.

Sin embargo, a pesar de contar con una Ley de Hidrocarburos que menciona en un Capítulo de manera general los pasos a seguir para la mediación; los “Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos”, solo mencionan los principios,

³⁵⁵ Cámara de Diputados, Diputados solicitan a Sedatu mayor transparencia y vigilancia en el uso de recursos del Fondo Minero, Boletín N°. 5146, 25 de marzo de 2018, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2018/Marzo/25/5146-Diputados-solicitan-a-Sedatu-mayor-transparencia-y-vigilancia-en-el-uso-de-recursos-del-Fondo-Minero>

características de la mediación en el ámbito energético, y detalla solo de manera general el procedimiento a seguir, el idioma y lugar en que se llevará a cabo.

Actualmente, en las páginas de la SEDATU y de la SENER, no se muestran casos o registro de cómo se realiza en la práctica la mediación y los contratos, respectivamente. Por lo que se tendrán que fortalecer los mecanismos y el marco regulatorio en este ámbito.

En las Disposiciones Generales de Contratación para Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias, cuya última reforma fue publicada en el DOF 27-01-2016, menciona en el artículo 35, que en los contratos se podrán pactar mecanismos alternativos de solución de controversias reconocidos en la práctica internacional, entre otros, consultas directas, conciliación, negociación, mediación, panel de solución de controversias y arbitraje, con la participación del área jurídica³⁵⁶.

En cuanto a jurisprudencia, la tesis “comisión reguladora de energía. Determinación de las contraprestaciones, precios y tarifas en materia de hidrocarburos y su relación con el desarrollo económico”; menciona que México es una democracia en la cual existe el libre mercado basado en principios y derechos constitucionales como la propiedad privada, la libertad de comercio y la competencia económica. En este sentido, la regla general es: libertad comercial, no intervención del Estado; sin embargo, existen algunas materias de contenido económico en las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone la intervención del Estado para cumplir con una serie de fines legítimos relacionados con la estabilidad económica y la libre competencia, entre otros.

Dentro de estas excepciones constitucionales, se encuentran las que obligan a la regulación de los mercados de cierto tipo de bienes, ya sea porque se trata de la explotación de bienes de la nación, la prestación de servicios públicos o por ser

³⁵⁶ PEMEX, “Disposiciones Generales de Contratación para Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias”, 2016,
http://www.pemex.com/procura/procedimientos-de-contratacion/marco-legal/Documents/DGC_27012016.pdf

de suma importancia para el desarrollo nacional. En ese sentido, el artículo 28, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Federal señala que la exploración y extracción de hidrocarburos constituyen un área estratégica del Estado, la cual debe ser manejada eficazmente por los organismos reguladores y las empresas estatales correspondientes.

Así, de las disposiciones contenidas en la Ley de Hidrocarburos, se advierte que la Comisión Reguladora de Energía es competente para fijar las contraprestaciones, precios y tarifas en materia de hidrocarburos (salvo por lo que hace a las actividades de expendio al público de gas licuado de petróleo, gasolinas y diésel), esto es, tiene a su cargo atribuciones en materia de precios que pretenden alcanzar el desarrollo eficiente de mercados competitivos; en específico, la explotación y comercialización de los hidrocarburos son condiciones básicas para el desarrollo del país, al ser insumos necesarios para todo tipo de actividad económica³⁵⁷.

En la tesis “hidrocarburos. El acuerdo de uso y ocupación superficial para su exploración y extracción, debe presentarse dentro de los 30 días naturales siguientes a su celebración, para que el órgano jurisdiccional pueda dotarlo del carácter de cosa juzgada”, se dice que conforme al artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos, el acuerdo alcanzado en materia de uso y ocupación superficial para la exploración y extracción de hidrocarburos se presentará ante el Juez de Distrito en Materia Civil o el Tribunal Unitario Agrario competente, lo que no constituye una mera formalidad, pues el artículo es categórico al señalar que el órgano jurisdiccional lo validará, es decir, la autoridad está facultada para analizar las particularidades del asunto y el cumplimiento de los requisitos normativos aplicables; por tanto, sólo en el caso de que el órgano jurisdiccional haya validado el acuerdo alcanzado, éste podrá adquirir el carácter de cosa juzgada.

Para tal fin, la propia ley faculta al juzgador para analizar el resto de las disposiciones normativas aplicables en la materia, entre las cuales se encuentra el

³⁵⁷ Tesis 2a. CLX/2017, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo II, Octubre de 2017, p. 1219.

artículo 75 del Reglamento de la ley indicada, que exige la presentación del acuerdo dentro de los 30 días naturales siguientes a su suscripción. Así, la exigencia de un plazo responde a la idea de que exista el mayor grado de seguridad jurídica posible por la importancia de la materia, así como a la finalidad de que el órgano jurisdiccional analice el acuerdo alcanzado dentro de un plazo cercano a su celebración, lo que presupone la subsistencia de las circunstancias que lo suscitaron. De igual forma, la presentación del acuerdo en el plazo mencionado permite que se publique un extracto en un periódico de circulación local -o de ser el caso, en los lugares más visibles del ejido respectivo-, para que los terceros que puedan verse perjudicados acudan ante el órgano jurisdiccional y aleguen lo que a su derecho convenga; esto es, la normativa pretende que el estudio de validación se efectúe de manera cercana a la fecha en que se alcanzó el acuerdo, para evitar una potencial afectación a terceros de manera prolongada. Así las cosas, al no presentarse el convenio alcanzado dentro del plazo citado, el órgano jurisdiccional no podrá validarlo y, en consecuencia, no podrá dotarle del carácter de cosa juzgada³⁵⁸.

Por último, en la tesis, “hidrocarburos. El procedimiento de validación previsto en el artículo 105 de la ley relativa puede promoverse en cualquier tiempo”, se menciona que conforme al precepto indicado, 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 el Tribunal Unitario Agrario competente, a efecto de ser validado, dándole el carácter de cosa juzgada; a su vez, el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos señala el deber de presentar el referido acuerdo de voluntades para su validación dentro de los 30 días naturales siguientes a que se haya suscrito; sin embargo, al ser este último un cuerpo normativo derivado de la facultad reglamentaria en favor del Ejecutivo Federal contenida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no puede imponer un mayor requisito, como lo sería la fijación de una temporalidad que no fue establecida en la propia ley que reglamenta; estimar lo contrario,

³⁵⁸ Tesis 2a./J. 85/2017, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo II, Agosto de 2017, p. 920.

contravendría la teleología de la legislación que regula, la cual privilegia y procura que los acuerdos voluntarios celebrados por las partes en cualquier tiempo lleguen al escrutinio de las autoridades competentes a efecto de su validación.

Máxime que el artículo 75 en todo caso es una norma imperfecta, pues impone una obligación a los asignatarios y contratistas sin contener sanción alguna en caso de incumplimiento, lo cual implica que ese dispositivo no puede servir de fundamento para desechar el escrito tendente a iniciar el procedimiento de validación, por lo que resulta procedente su admisión aun cuando no fuera presentado dentro de los 30 días aludidos.

Conclusión a la que se arriba a fin de brindar funcionalidad, racionalidad y operatividad en el sistema jurídico, en concordancia con la intencionalidad de la implementación de los procedimientos establecidos en la Ley de Hidrocarburos cuya finalidad es darle fluidez y celeridad a los acuerdos económicos que permita dotar de plena vida a la reforma energética, sin soslayar los derechos de los propietarios o poseedores de tierras, dentro del marco constitucional, además para que grupos en desventaja no vean mermado su interés o derecho, producto de la asimetría de poder entre los intervinientes³⁵⁹.

Es importante señalar, que en el 2015 en el Senado de la República, el Senador Francisco García Cabeza de Vaca, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó el punto de acuerdo que exhorta a la Comisión Nacional de Hidrocarburos y a Petróleos Mexicanos a llevar a cabo las acciones que permitan garantizar que las actividades necesarias en el desarrollo de la industria petrolera se realicen en el marco de un protocolo de respeto y coordinación con los propietarios y titulares de tierras, el cual fue aprobado. Este punto de acuerdo menciona que el Reconocimiento y Exploración Superficial, y la Exploración y Extracción de Hidrocarburos, afectan en alguna medida las tierras de propiedad social o privadas que se encuentran en manos de ejidatarios y comuneros, quienes en conjunto ostentan el 52 por ciento del territorio nacional y de pequeños

³⁵⁹ Tesis: PC.XVII. J/5 C, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo III, Noviembre de 2016, p. 1721.

propietarios, quienes poseen alrededor del 37 por ciento de las tierras de la nación. En este sentido, las características particulares de la tenencia de la tierra en México, que por un lado deja en propiedad de la nación el subsuelo y la superficie territorial en manos de pequeño propietarios y titulares de tierras, hacen necesario implementar mecanismos y acciones, para que en un marco de respeto y mutua colaboración se puedan llevar a cabo las actividades que requiere el desarrollo de la industria del petróleo. En virtud de las características propias de cada una de las actividades que se llevan a cabo dentro de la industria petrolera, en muchas ocasiones se requiere de la anuencia de los propietarios o titulares de predios rústicos, para que se constituyan servidumbres de paso, que permitan el tránsito del personal de la empresa, maquinaria, equipo, etc., necesarios para mantener laborando en óptimas condiciones las actividades que se realicen ya sea para la exploración o extracción de hidrocarburos³⁶⁰..

Por ende, el tiempo que se requiera para poder llevar a cabo las actividades de que se trate, varía ampliamente, ya sea que se trate de actividades de exploración que pueden durar un par de años, o de actividades de extracción que pueden durar algunas décadas, sin importar el tiempo de duración de la ocupación superficial, las negociaciones para la misma se deben llevar a cabo apegados a pleno derecho y con pleno respeto de quienes sean los titulares de la tierras a afectar. De igual forma, un tema central de los debates y que se quedó plasmado en la Ley de Hidrocarburos fue que, se tratara de la iniciativa privada o la participación del estado, a través de sus empresas productivas, como lo es PEMEX, ya sea en su modalidad de concesionarios o contratistas, no representara riesgos de inequidad para los propietarios o titulares de tierras, por lo que en su Capítulo IV, titulado “Del Uso y Ocupación Superficial”, se encuentra regulado el proceso de negociación de con los tenedores de la tierra. Así, las premisas del proceso de

³⁶⁰ Senado de la República, *Del Sen. Francisco García Cabeza de Vaca, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con punto de acuerdo que exhorta a la Comisión Nacional de Hidrocarburos y a Petróleos Mexicanos a llevar a cabo las acciones que permitan garantizar que las actividades necesarias en el desarrollo de la industria petrolera se realicen en el marco de un protocolo de respeto y coordinación con los propietarios y titulares de tierras*, Gaceta LXII/3SPR-6/55242, 03 de junio de 2015, http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/55242

negociación son la transparencia, la información, una contraprestación justa, y sobre todo la obligación de los Asignatarios o Contratistas de abstenerse de realizar, directa o indirectamente conductas o prácticas abusivas, discriminatorias o que busquen influir indebidamente en la decisión de los propietarios o titulares de los terrenos, bienes o derechos, durante las negociaciones. En este sentido, si la ley estipula el que los Asignatarios o Contratistas se abstengan de realizar prácticas abusivas durante el proceso que duren las negociaciones para la ocupación superficial de que se trate, no se esperaría menos que tal conducta permanezca el tiempo que dure la ocupación necesaria para desarrollar la actividad tengan que llevar a cabo. En tal virtud, dada la importancia que representa PEMEX, en las actividades de la industria petrolera, la experiencia que sin duda le ha dejado el haber sido por muchos años, como empresa paraestatal, la única autorizada en México explotar el petróleo de la nación, y de la importancia que aún conserva en la industria petrolera, es que considero atinado el hacerle un exhorto muy respetuoso, para que se aproveche esta amplia experiencia, y sus actividades se realicen bajo un protocolo que defina el procedimiento por el cual deba laborar su personal, para mantener un trato cordial y de mutua colaboración con los propietarios y titulares de tierras por las que deban transitar para llevar a cabo sus labores cotidianas. El punto de acuerdo plantea que merece especial atención el artículo 112 de la Ley de Hidrocarburos, pues el mismo prevé que el Asignatario o Contratista deberá entregar a la Comisión Nacional de Hidrocarburos una copia de los documentos en los que consten los acuerdos alcanzados mediante negociación o las medidas decretadas por el Ejecutivo Federal o los tribunales competentes, conforme al Capítulo IV. Asimismo, que las dependencias mencionadas en el propio Capítulo IV, como lo es la propia Comisión, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y la Procuraduría Agraria, entre otras, podrán celebrar los convenios de colaboración y coordinación que requieran para el cumplimiento de sus atribuciones. Por ello, el exhorto deja clara la intención, para que estos dos organismos, PEMEX y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, de conformidad con lo establecido en la ley, establezcan programas de coordinación con las entidades de la Administración Pública Federal que correspondan, como

puede ser la SEDATU y la Procuraduría Agraria, en aras de mantener la cordialidad y el respeto con los tenedores de la tierra afectados en alguna medida por la actividades que se desarrollen al amparo de una Asignación o Contrato para la Exploración o Extracción de Hidrocarburos. Además, en la medida en que se hagan públicos los protocolos de actuación del personal de PEMEX, tanto este mismo como los propietarios y titulares de tierras, habrán de mantener una relación cordial, respetuosa conforme a sus derechos y las obligaciones que hayan logrado en el acuerdo respectivo de ocupación superficial que hubiera tenido lugar³⁶¹.

Por otra parte, en la Cámara de Diputados, se emitió el Dictamen por el que se considera cumplimentado el objeto de la proposición con punto de acuerdo que exhorta a los titulares de SENER SEDATU y al Procurador Agrario a cumplir en tiempo y forma con las disposiciones que establece la Ley de Hidrocarburos para garantizar los derechos de los sujetos agrarios ante las empresas inversionistas en el mecanismo de negociación para el uso y ocupación superficial de la propiedad social; esto el 7 de diciembre de 2016.

En este punto de acuerdo se menciona que la industria energética ha sido por años un motor de cambio y símbolo de identidad nacional. A partir de la reforma energética y la instrumentación de los nuevos modelos de negociación, la legisladora manifiesta su preocupación respecto a que los sujetos agrarios se beneficien de los cambios que se están generando en el sector y que se posicionen ante la oportunidad del desarrollo.

Además, que de acuerdo con el artículo 117 de la Ley de Hidrocarburos las empresas que pretendan identificar posibles yacimientos, tendrán que solicitar un permiso o autorización de exploración superficial ante la Secretaría de Energía, no obstante, los sujetos agrarios aún desconocen las nuevas disposiciones, existe falta de información y cierto desconocimiento de los propietarios respecto a las actividades realizadas por las empresas. Por lo que se sugiere mayor intervención de las autoridades para concretar un proceso de gestión cercano y más amigable

³⁶¹ Ibidem.

para los habitantes de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar proyectos en términos del artículo 118 de la Ley de Hidrocarburos. Dicho lo anterior y considerando que antes de la reforma energética algunas empresas no ofrecen información suficiente a los sujetos agrarios respecto al tipo de trabajo que se realizará, es que se exhorta a las autoridades a proteger los derechos agrarios y acompañar la etapa inicial de los proyectos, con objeto de velar por los intereses de los pobladores. El objeto buscó en su momento que se emitieran diversas disposiciones para regular la relación entre propietarios y Asignatario o Contratista, por lo que se tuvo que la Secretaría de Energía ha publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) lo siguiente:

- ACUERDO por el que se emiten 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 la exploración y extracción de hidrocarburos y de transporte por medio de ductos. Publicado en el DOF el 2 de junio 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 el 14 de octubre de 2016³⁶².

De esta forma, se consideró que el punto de acuerdo había sido resuelto, lo que genera muchas dudas debido a que aún se están suscitando las acciones que lo promovieron, pese a que se cuenta con esta normatividad.

³⁶² Cámara de Diputados, *Dictamen por el que se considera cumplimentado el objeto de la proposición con punto de acuerdo que exhorta a los titulares de SENER, SEDATU y al Procurador Agrario a cumplir en tiempo y forma con las disposiciones que establece la Ley de Hidrocarburos para garantizar los derechos de los sujetos agrarios ante las empresas inversionistas en el mecanismo de negociación para el uso y ocupación superficial de la propiedad social*, 2016, pp. 1-8.

6.5 CONCLUSIONES

Los métodos alternos de solución de conflictos, en la actualidad, han tomado una posición importante dentro de la impartición de justicia, debido a la agilidad, voluntariedad y demás principios que los caracterizan.

En este sentido, la mediación, debido a su imparcialidad y beneficios, ha pasado a utilizarse no solo en el ámbito escolar o comunitario, sino ha llegado a aplicarse en ámbitos más complejos como en la actividad energética. México, ha evolucionado desde finales del siglo pasado en el uso de la mediación, creando centros, capacitación y profesionalización, así como un marco normativo que enmarque su desarrollo.

La reforma energética, es desde el punto de vista de la gestión pública, una oportunidad de desarrollo económico, que pondrá a las empresas del sector en un estándar de calidad internacional, con eficiencia y productividad. No obstante, en estas actividades convergen actores de diversos escenarios y estratos sociales, por lo que debe salvaguardarse la protección de los derechos de todos los involucrados.

Por ello, en el establecimiento de contratos entre asignatarios y pequeños propietarios de la tierra con el fin de llevar a efecto proyectos de infraestructura energética, se cuenta con la mediación como un instrumento para obtener acuerdos donde la base sea ganar-ganar, sin un atropello de los derechos humanos.

Es relevante analizar la regulación de la mediación en materia energética, con el fin de generar discusión, perspectivas y propuestas que mejoren su ejecución. En otras partes del mundo, la mediación ha ido fortaleciéndose con base en las necesidades sociales, económicas y políticas; a lo cual México no debe ser la excepción.

El derecho comparado ha dejado al descubierto que existen países donde este tema se ha consolidado y donde se han establecido mayores regulaciones y normas para que todo lo relacionado con el uso y ocupación superficial al igual que de la mediación se encuentre con apego a la norma. Los países donde la actividad petrolera es motor del desarrollo como en México, existe legislación que debe ser

tomada en cuenta para aplicarse en el país. El estudio de las mejores prácticas siempre será una herramienta para el cambio social, político y económico.

En la actualidad, no es clara ni transparente la forma en que se lleva a efecto la mediación en materia de hidrocarburos, ya que en páginas oficiales de internet no se encuentran pruebas de su realización, ni de los contratos que actualmente el sector energético suscribe con los pequeños propietarios.

En México, se han realizado movimientos sociales en favor de la protección de los derechos de los afectados por la industria energética; en estos hechos el Estado de Tabasco ha jugado un papel crucial debido a la importancia que tiene esta actividad para la economía local.

A lo largo de la historia mundial, latinoamericana y nacional hemos tenido sucesos históricos donde los movimientos sociales han terminado en actos de violencia, donde la fuerza o ha sido el instrumento correcto. Por lo tanto, los movimientos que surjan a partir de la actividad energética que se realiza en los campos rurales, deben considerar la vía pacífica como el estandarte de su acción, hoy en día los medios digitales acercan el gobierno a la ciudadanía. Lo cual debe ser un motor para las exigencias de los afectados.

6.6 PROPUESTAS

Es tiempo, de que la protección de los derechos y de los mecanismos para salvaguardarla, como la mediación; sean ejecutados de forma objetiva, transparente y expedita, donde no exista la corrupción ni la impunidad. La transparencia en el tema que atrae que es la mediación en materia de hidrocarburos debe versar en la creación de sitios web y plataformas donde se puedan consultar los contratos de uso y ocupación superficial que se inscriben, para estar informado sobre la evolución y desarrollo que tiene y cuáles serán las comunidades las cuales no se debe perder de vista.

Las leyes en materia de anticorrupción y transparencia abren la ventana a nuevos recursos para que los afectados puedan solicitar la información que

necesiten para su actuación frente a las disposiciones que la legislación secundaria en materia energética establece.

Los lineamientos para la mediación en materia de hidrocarburos, y para los contratos de ocupación superficial, deben pasar de lo general y enmarcar las mejores herramientas para su efectividad en el contexto actual. Deben contextualizarse en el medio donde realmente se lleva a cabo la actividad energética, que es el medio rural, el cual, se encuentra bajo la pobreza, el rezago y la desigualdad. Es tiempo de velar por la justicia social.

Es necesario y urgente que las instituciones vinculadas con la mediación en hidrocarburos se fortalezcan, lo que significa que deben contar con mediadores capacitados a lo que requiere mayores recursos y medios para lograrlo, por lo que se tienen que elevar el número de convenios existentes para la profesionalización.

La capacitación y profesionalización tiene en todo momento, hacer uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, ya que con estas herramientas las acciones de capacitación podrán ejecutarse de manera virtual, generando un mejor uso de los recursos financieros e informáticos en beneficio de los servidores públicos que requieren estar actualizados en la materia. La creación de convenios con instituciones nacionales e internacionales que estudien la temática, es una estrategia que no debe dejarse de lado.

De igual forma, deben de fortalecerse los mecanismos de transparencia de las instituciones vinculadas con los contratos de ocupación superficial, ya que no se encuentran disponibles a la fecha de la investigación.

La reforma energética en México, desde la óptica del Gobierno, contempló una serie de adecuaciones y creación de leyes que dotaron al sector de lo indispensable para poder competir en el ámbito internacional, y del mismo modo obtener beneficios para la población.

Las voces y opiniones saltan a la vista, más allá de partidos e intereses, México requiere asegurar el uso racional de los recursos para las generaciones

futuras, institucionalizando verdaderamente la gestión ambiental e incluyendo esta corriente sustentable en los procedimientos que emite la legislación energética en el país.

La mediación que establece la Ley de Hidrocarburos, está actualmente en un periodo de formación, por lo que los tomadores de decisión que en él intervienen tienen en sus manos el ir por el camino de la impunidad y la opacidad, o bien, fortalecer este mecanismo para que se refleje el bienestar social en las comunidades donde todos los días la actividad energética es fundamental para la economía local.

México

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

LIBROS

- AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID), *Programa de Capacitación Integral 2016 Programa de especialización para el Perfil de Facilitadores*, Gobierno de los Estados Unidos de América, 2016, pp. 1-7.
- AGUILERA MORALES, Marien, “La mediación penal: ¿quimera o realidad?”, *REDUR* 9, diciembre 2011, pp. 127-146.
- ALAIN Touraine, *Crítica de la modernidad*, México, FCE, 2000.
- ALBERTO, Melucci, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, COLMEX, 2002.
- ALCOVER, Carlos, *La mediación como estrategia para la resolución de conflictos: una perspectiva psicosocial*, en *Métodos alternativos de solución de conflictos: perspectiva multidisciplinar*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2006.
- ALEXANDER, Nadja, “The Mediation Meta Model: Understanding Practice Around the World”, Asian Pacific Mediation Forum, 2008.
- ÁLVAREZ QUIÑONES, Viviana, Ortega Pérez, Pamela, *La mediación como medio idóneo en la resolución de los conflictos familiares*, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2012.
- ANDRADE, Y, La justicia alternativa en México: una visión a través de los derechos humanos, *Revista jurídica de la Universidad Latina de América*.
- ARRIVILLAGA MEZA, Cindy, *La negociación, mediación y conciliación como métodos alternativos de Resolución de conflictos: aspectos adjetivos*, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 2017.
- AVRITZER, Leonardo, “El ascenso del Partido de los Trabajadores en Brasil”, en Rodríguez, César, y otros, *La nueva izquierda en América Latina*, Bogotá, Norma, 2004.
- BAGSHAW, Dale, “Mediation in the World Today”, Opportunities and Challenges, *Journal of Mediation & Applied Conflict Analysis*, 2015.

- BAGSHAW, Dale, Porter, Elisabeth, *Mediation in the Asia-Pacific, Transforming Conflict and Building Peace*, Routledge, New York & London, 2009.
- BARBOSA CANO, Fabio, "Las reservas y el potencial mexicano de petróleo crudo: pasado y presente de una explotación depredadora", en Colmenares César, Francisco et al. (coords.), *Pemex: presente y futuro*, México, UNAM, UAM, Universidad Autónoma de Campeche, Plaza y Valdés, 2008.
- BAZERMAN, M. y Hoffman. A. J., 2003, "Applying the Insights of Walton and McKersie to the Environmental Context" en *Negotiations and Change: From the workplace to society. Compilado por Thomas Kochan y Davod Lipsky*, Cornell University Press, New York.
- BELLOSO, Martín, "La mediación familiar: algunas experiencias en el Derecho comparado internacional" en *Estudios sobre mediación: la Ley sobre Mediación Familiar en Castilla y León*, Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (comp.), Castilla, España, Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, 2006.
- BERNARDINA DE PINHO, Humberto-Dalla, "The Legal Framework Of Mediation In Brazilian Law", PBL , 2014.
- BERNAL SAMPER, Trinidad, "Conflicto y mediación", en Heredia Cervantes, Iván, (coord.), *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, España, 2007.
- _____, *El psicólogo y la mediación. En tratado de Psicología Forense*, México, Urra, J. y Comp. Editorial Siglo XXI, 2002.
- BLANCO BALÍN, Ramón, "El sector de hidrocarburos de Brasil", *Revista ICE Brasil*, 2003.
- BOAVENTURA DE SOUZA Santos, "Los nuevos movimientos sociales", en Osal, septiembre, 2001.
- BOQUÉTORREMIRELL, María Carme, *Cultura de Mediación y Cambio Social*, Barcelona, España, Gedisa, 2009.
- BRITO RONQUILLO, Carolina, *El papel del abogado en la mediación en México*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2007.

- BRUCKMANN, Mónica, Dos Santos, Theotonio, “Los movimientos sociales en América Latina: un balance histórico”, en: *Seminário Internacional REG GEN Alternativas Globalização*, Rio de Janeiro, 8 al 13 de Octubre de 2005.
- BUENROSTRO, Rosalía, et. al, *Justicia alternativa y el sistema acusatorio*, México, D.F., Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, 2008.
- CALDERÓN, Fernando, *Movimientos sociales y política. La década de los ochenta en América Latina*, México, Siglo XXI, 1995.
- CÁMARA INTERNACIONAL DE COMERCIO A.C., *Medios Alternativos de Solución de Controversias*, ICC México, 2015.
- CARVALHO, Mónica, *La mediación como sistema complementario de administración de justicia en Brasil: la experiencia de Bahía*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2012.
- CENTRO DE MEDIACIÓN Y CONCILIACIÓN DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, *Solucionando tus conflictos a través de la mediación*, Aguascalientes, Aguascalientes, Poder judicial del estado de Aguascalientes.
- CLAUS OFFE, *Partidos políticos y los nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988.
- COMISIÓN ADMINISTRADORA BICAMERAL DE LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE LA NACIÓN DE ARGENTINA, *Dossier legislativo: legislación extranjera hidrocarburos*, Dirección Servicios Legislativos, Buenos Aires, 2014.
- COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA, *Cronología del Sector Petrolero Español*, Dirección de Petroleo, Madrid, 2006.
- CONSEJO INTERNACIONAL PARA LA POLÍTICA SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS, *¿Negociar la justicia?*, *Derechos Humanos y Acuerdos de Paz*, Suiza, 2008, pp. 1-16.
- CORNELIO LANDERO, Eglá, CORNELIO LANDERO, Rosa, “Conflictos y comunicación como elementos de la negociación en las organizaciones”, en

- Islas Colín, Alfredo, Cornelio Landero, Eglá, *Mediación y Derechos Humanos*, Editorial Porrúa, México, 2014.
- _____, Eglá, *Mediación en conflictos colectivos del trabajo, una visión de justicia*, México, 2015.
- _____, Eglá, *Mediación: mecanismo para la solución de conflictos laborales en México. Horizontalidad de la Justicia*, Editorial Porrúa, 2017.
- DÁVALOS, Pablo, "Izquierda, utopía y movimiento indígena en Ecuador", en Rodríguez César, *La nueva izquierda en América Latina*, Bogotá, Norma, 2004
- DECKERT, Katrin, *Mediation in France: Legal Framework and Practical Experiences*, Oxford Scholarship, 2013.
- DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE CATALUÑA, *El mapeo del conflicto, Teoría y metodología Aplicación práctica en justicia juvenil*, Departamento de Justicia, 2014.
- DÍAZ, Luis Miguel, "¿Artículo 17 de la Constitución como opción al orden jurídico?", *Anuario mexicano de derecho internacional*, 2009.
- DOUGLASS, North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de. Cultura Económica, 1995.
- DURAND PONTE, Víctor Manuel, "El movimiento por el respeto de los derechos humanos y la transición política", en Durand Ponte, Víctor Manuel (coord.), *La construcción de la democracia en México*, México, 1994.
- ELIZARRARAZ SANDOVAL, Adriana, *Iniciativa que reforma el artículo 101 de la Ley de hidrocarburos*, Congreso de la Unión, 2018
- FAGAN, Alphonsus, *An Introduction to The Petroleum Industry*, Government of Newfoundland and Labrador, 1991.
- FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo, *La "historia de los movimientos sociales"*, El país, 12 de enero de 1977.
- FIUZA, Alejandro, Abramovich Cosamn, Vicron, "Sinopsis de la Legislación sobre Hidrocarburos en la Argentina", *Lecciones y ensayos*, 1985.
- FLORES, Manuel, *Apuntes sobre el petróleo mexicano*, México, s. p. i., 1913.

- FURUBOTN, Eirik, Pejovich, Svetozar, *The Economics of Property Rights*, Ballinger Publishing Company, 1974.
- GALÁN LÓPEZ, Francisco Javier, "Políticas y acciones colectivas que anteceden a la Universidad Intercultural en Tabasco", en Aguilar Sánchez, Martín, (coord.), *Resistencia y Protesta Social en el Sureste Mexicano*, México, Red Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales, 2016.
- GARCÍA DELATOUR, Gonzalo, Deferrari, Sofía, "What are the current challenges to enforcement of multi-tiered dispute resolution clauses?", 2017.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "Hacia una regulación constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011
- _____, Sergio, "La reforma del proceso penal. Riesgos y desafíos", Foro sobre la Reforma de la Justicia Penal y de la Justicia para Adolescentes, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, 15 de marzo de 2007
- GARCÍA, Sergio, *La Reforma Constitucional (2007.2008): ¿Democracia o autoritarismo?*, México, D.F., Porrúa, 2010.
- GARCÉS, Mario, *Los movimientos sociales en América Latina en el actual contexto*, Universidad Nacional de Córdoba, 20 de junio de 2003, pp. 1-14.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO, *Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018*, Villahermosa, 2013.
- GÓMEZ FUNES, Gloria, *Conflicto en las Organizaciones y mediación*, Universidad Internacional de Andalucía, 2013.
- GONZÁLEZ CANO, María Isabel, *Los métodos alternativos de resolución de conflictos, Mediación y solución de conflictos*, Tecnos, 2007.
- GOTTHEIL, Julio, Schiffrin, Adriana, *Mediación: una transformación en la cultura*, España, Paidós, 1996.
- GOZAÍNI, Osvaldo A., *Mediación y Reforma Procesal. La ley 24.573 y su decreto reglamentario*, Ediar, Sociedad Anónima, Argentina, 1996.

- GRAU ELENA, Ibarra, Pedro, "Anuario de Movimientos sociales. Una mirada sobre la red", Icaria Editorial y Getiko Fundazioa, Barcelona, 2000, pp. 9-26.
- GUILLEN, A., *El artículo 27 constitucional y la Reforma Energética*, Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California Sur, 2014.
- HERNÁNDEZ, Mara, Aguilera, Sylvia, García, Ana Lucía, Espinosa Rosario, *Negociación y construcción de consensos en conflictos ambientales*, Centro de Colaboración Cívica, 2000.
- HERNÁNDEZ, Martha, PUNTES, Salvador, "Las competencias laborales del mediador", Centro de Mediación del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, 2012.
- HERNÁNDEZ MERGOLDD, Pascual, "Justicia Alternativa: La mediación civil y mercantil como servicio público en el Distrito Federal", *Arbitraje y Mediación*, México, Secretaria de Gobernación, 2011.
- HOPT, KLAUS, Steffek, Felix, *Mediation: Principles and Regulation in Comparative Perspective*, EUA, 2013.
- ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE VALENCIA, *Características de la mediación*, Valencia, 2010.
- INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2016*, México, 2016, pp. 37.
- ISLAS COLÍN, Alfredo, *Derechos Humanos ante una Sociedad Globalizada*, Coordinador, México, Porrúa, 2014.
- _____, Alfredo, *Mediación y Derechos Humanos*, México, Porrúa & UJAT, 2014.
- IRETA GUZMÁN, Hugo, Arias Rodríguez, José Manuel, *Los donativos y donaciones de PEMEX a Tabasco*, Asociación Ecológica Santo Tomas, 2005.
- JOLYHURARD, Julie, "Médiations judiciaires, Témoignages de praticiens avertis", Paris, Francia, Centre d'Etudes des Modes Alternatifs de Règlement des Conflits, 1999.
- KUHNER, Timothy, "Court-connected mediation compared: the cases of Argentina and the United States", *ILSA Journal of Int'l & Comparative Law*.

- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, El régimen de la propiedad agraria en México. Primeros auxilios jurídicos para la defensa de la tierra y los recursos naturales, México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígena, 2017.
- LUHRS, Margarita, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015.
- MÁRQUEZ ALGARA, María Guadalupe; De Villa Cortes, José Carlos, *Medios alternos de solución de conflictos*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013.
- MARTÍ PUIG, Salvador, Figueroa, Carlos, *La izquierda revolucionaria en Centroamérica*, Madrid, Catara, 2006.
- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos. *El laboratorio de la revolución: el Tabasco garridista*, México, Siglo XXI, 1979.
- MAZO ÁLVAREZ, Héctor Mauricio, "La mediación como herramienta de la justicia restaurativa", *Revista Opinión Jurídica*, Medellín, Universidad de Medellín, 2013.
- MELUCCI, Alberto, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, COLMEX, 2002.
- MEYER, Lorenzo y Morales, Isidro, *Petróleo y nación (1900-1987)*. La política petrolera en México.
- MILLER, David, "The Historical Development of the Oil and Gas Laws of the United States", *California Law Review*, August 1963.
- MILLET, Ripol, *Familias, trabajo social y mediación*, Barcelona, España, Paidós, 2001.
- MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL DEL GOBIERNO ESPAÑOL, *Manual de Procedimiento para la autorización de proyectos de interes comun*, Madrid, España, Secretaria de Estado de Energia, 2011.

- MUNDUATE JACA, Lourdes, Barón Duque, Miguel, *La mediación como estrategia de resolución de conflictos*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Universidad de Sevilla, España, 2001.
- NORTH, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1993.
- OLIVERA, Beatriz, "impactos ambientales del petróleo", Greenpeace, 2012, pp. 1-2.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz*, Washington, D.C., E.U.A., Organización de las Naciones Unidas, 2012.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Sistemas de resolución de conflictos laborales, Directrices para la mejora del rendimiento*, Italia, Centro Internacional de Formación, 2013.
- OTERO PARGA, Milagros, *Las raíces históricas y culturales de la mediación, Mediación y solución de conflictos*, Tecnos, 2007.
- PACHECO PULIDO, Guillermo, *Mediación, cultura de la paz, medio alternativo de administración de justicia*. México, D.F., Porrúa, 2012.
- PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO, *La Industria Petrolera en México 2000 - 2012: PEMEX entre la Asociación y la Privatización, la Reforma que Viene*, México, 2013.
- PÉREZ FUENTES, Gisela María, Cantoral Domínguez, Karla, *Teoría y Práctica de los Derechos Reales en Estudios de Caso*, Editorial Novum, México, 2014, p. 40-99.
- PIRKER, Kristina, et. al., *El acceso a la información para la contraloría social: El caso de las Donaciones y donativos de Pemex a Tabasco*, México, Fundación William, Flora Hewlett y Open Society Institute, 2007.
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE, *Propuestas para Chile*, Concurso Políticas Públicas, 2011.
- QUIROZ, Juan Carlos, et. al., *El destino está en los detalles: las leyes secundarias y la reforma energética*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), 2014, pp. 7-10.

- RABAGO DORBECKER, Miguel, "Derechos de la propiedad. Art. 27 constitucional y art. 21 convencional", *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- RAMÍREZ SAIZ, Juan Manuel, "Entre el corporativismo social y la lógica electoral: el Estado y el movimiento urbano popular", en Alonso, Jorge, Aziz, Alberto, Tamay, Jaime (coords.), *El Nuevo Estado Mexicano: III Estado, Actores y Movimientos Sociales*, México, 1992.
- RENDÓN, Armando, et. al., J. *Los conflictos laborales en la industria petrolera*, México, UAM-I, 1997.
- RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, México, Segunda Edición, Editorial Mcgraw-Hill, 1994, pp.70-74.
- RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, Juan José (Dir.), *Hacia un uso sostenible de los recursos naturales*, Sevilla, Universidad Internacional de Andalucía, 2008, pp. 1-2.
- RODRÍGUEZ VARGAS, Maribel, "Mediation Law in Spain: An Overview of the Spanish Mediation Act", *New York Chapter International News*, 2012.
- ROMERO, Roxana, *Hidrocarburos: Petróleo, vicisitudes de su política y legislación*, Universidad Nacional del Nordeste, 2002.
- ROZENBLUM, S., *Mediación en la escuela*, Buenos Aires, Argentina, Aique, pp. 199, 1998.
- SAADIA, Toval, "Multilateral Negotiation: an Analytic Approach" en Breslin, J.M. y Rubin, J.Z., *Negotiation Theory and Practice*, Harvard University Cambridge, 1991.
- SAPPPIA, Jorge, *Justicia Laboral y medios alternativos de solución de conflictos colectivos e individuales del trabajo*, Organización Mundial del Trabajo, Chile, 2002, pp. 9.
- SANTOS AZUELA, Héctor; *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1991.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, García Villegas, Mauricio, *Emancipación social y violencia en Colombia*, Bogotá, Norma, 2004.
- SASSI, Mohamed, "The Emergence of the French Oil Industry between the Two Wars", *Business History Conference*, 2003.

- SASTRE CAMPO, Ana, *Por la mediación hacia los derechos*, Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, 2012, pp. 1-3.
- SCHUSTER, Federico, "Izquierda política y movimientos sociales en la Argentina contemporánea", en Rodríguez César, et. al., *La nueva izquierda en América Latina*, Bogotá, Norma, 2004.
- SCHIFFRIN, Adriana, "La mediación: aspectos generales", Gottheil, Julio y Schiffrin, Adriana (comps). *Mediación. Una transformación en la cultura*, Paidós, Argentina, 1996.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- SECRETARIA DE ENERGÍA, *Reforma Energética*, 1ra. ed., Gobierno de la República, 2014.
- SILVIA BOLOS, *La constitución de los actores sociales y la política*, México, PyV y U. Iberoamericana, 1999.
- SOLANO PALACIOS, Esther, *Desarrollo sustentable en zonas afectadas por la industria petrolera*, Ecofronteras, núm. 24, México, Colegio de la Frontera Sur, 2009.
- SOLARI, L., *Derecho internacional público*, Lima, Perú, Studium, 1994.
- SOMUANO, Fernanda, "Movimientos Sociales y Partidos Políticos en México", en Bizberg, Ilán y Zapata, Francisco (coords.), *Los grandes problemas de México: VI Movimientos Sociales*, El Colegio de México, México, 2010.
- SOMUANO VENTURA, Ma. Fernanda, "Movimientos sociales y partidos políticos en América Latina: una relación cambiante y compleja", *Política y Cultura*, núm. 27.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2015*, 24va ed., México, D.F., Porrúa, 2005.
- TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO, *Foro: Implicaciones de la Reforma Energética en Materia Agraria*, México, D.F., Tribunales agrarios, 2015.

VERA CONSTANTINO, Claudio Aníbal, "Implicaciones de la Reforma Energética en Materia Agraria", *Revista de los Tribunales Agrarios*, Octubre-diciembre 2015.

VENEGAS, Marco Tulio, *Los Métodos de Resolución de Controversias en la Reforma Energética*, Von Wobeser & Sierra, S.C., 2014.

WILLIAMS, Michael, *Can't I get no satisfaction? Thoughts on the promise of mediation*, *Mediation quarterly*, Association for Conflict Resolution, 1997.

ZEPEDA MARTÍNEZ, "El papel del sindicalismo en la democratización de Latinoamérica en el periodo 1980-2000", en *Los movimientos sociales en la dinámica de la globalización*, Aguilar García, Francisco Javier, Camarena

REVISTAS CIENTIFICAS

ALLUB, Leopoldo, "Polarización de clases y conflicto social en regiones petroleras", *Estudios Sociológicos*, Volumen 3, Número 8, México, 1985.

AYALA ROSTRO, Carlos Alberto, "La mediación como alternativa de solución de conflictos: el caso focos rojos", *Revista Estudios Agrarios*, Número 32, México, 2006.

_____, "La mediación como alternativa de solución de conflictos: el caso "focos rojos", *Estudios Agrarios*, núm. 32, 2010, pp. 119-130.

AZUELA, Antonio, Herrera, Carlos, Saavedra-Herrera, Camilo, "La expropiación y las transformaciones del estado", *Revista mexicana de sociología*, 71(3), 2009.

BASTARD, Benoit, Cardia-Voneche, Laura, "Family mediation in France", *International Journal of Law, Policy and the Family*, Volume 7, Issue 3, 1 December 1993.

BRITO VALDÉS, Emilia, "Los nuevos movimientos sociales latinoamericanos", *Panorama Cuba y Salud*, vol. 12, núm. 1, La Habana, 2017, pp. 56-58.

CABALLERO, José Francisco, "La Teoría de la Justicia de John Rawls", *Revista Voces y contextos*, núm. II, año I, 2006, p. 3.

- CADENA-ROA, Jorge, "Las organizaciones de los movimientos sociales y los movimientos sociales en México 2000-2014", *Análisis*, No. 1, México, 2016.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "La nueva legislación secundaria en materia energética de 2014", *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol.48, no.143, México, 2015, pp. 1-5.
- CARDIA-VONECHE, Laura y Bastard, Benoit, "La médiation familiale une pratique en avance sur temps?" *Recherches et Prévisions*, Volume 70, Issue 1, 2002.
- CAVAZOS-ARROLLO, Judith, et. al., "Afectaciones y consecuencias de los derrames de hidrocarburos en suelos agrícolas de Acatzingo, Puebla, México", *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, México, Volumen 11, Número 4, Octubre-Diciembre 2014.
- CHECA-ARTUSO, Martin, "Geografía, Poder y Petróleo en México, algunos ejemplos", *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona, ISSN: 1138-9788, Vol. XVIII, núm. 493 (51), 1 de noviembre de 2014.
- CORNELIO LANDERO, Eglá, "Los mecanismos alternativos de solución de controversias como derecho humano", *Revista BARATARIA*, núm. 17, junio, 2014, Toledo.
- _____, Eglá, "Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en México", en Islas Colín, Alfredo, Cornelio Landero, Eglá, *Mediación y Derechos Humanos*, Editorial Porrúa, México, 2014, p. 39.
- DE ARMAS, M., La mediación en la resolución de conflictos, *Educación*, pp. 125-136, 2003.
- DE PAREDES GALLARDO, Carla, "La mediación penal: especial atención a los extranjeros", *Revista de Mediación*, España, vol. 8, No. 1, 2015, pp. 50-60.
- DEFAYS, Julien, Thibaut, Muriel, et. al. "L'exploration et la production d'hydrocarbures en France", *Panorama énergies-climat*, 214, pp. 1-3.

- ESTRADA GONZÁLEZ, Martha Eréndira, "Realidad de la mediación en las leyes de hidrocarburos y de la industria eléctrica", *Alegatos*, Núm. 94, Septiembre 2016.
- FOLBERG, Jay, "Development of Mediation Practice in the United States", *Juris diction*, febrero- julio 2015.
- FONSECA, Emma, "Hacia una justicia restaurativa en México", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm.18, 2004.
- FUQUEN ALVARADO, María Elina, "Los conflictos y las formas alternativas de resolución", *Tabula Rasa*, Bogotá, enero-diciembre de 2003, pp. 265-278.
- GARCÍA CHIANG, Armando, "El diagnóstico social en la industria petrolera. Propuesta metodológica para elaborar un Plan de Responsabilidad Social", *Revista Equilibrio Económico*, Núm. 12.
- GARCÍA, Ana Rubio "Perspectivas teóricas en el estudio de los movimientos sociales", en *Circunstancia*, número 3, enero 2004.
- GARCÍA VILLALUENGA, Leticia, y Vázquez de Castro, Eduardo. "La mediación civil en España: luces y sombras de un marco normativo", *Revista Política y Sociedad*, vol. 50, núm. 01, 2013.
- GIMÉNEZ, Carlos, "La naturaleza de la mediación intercultural" *Revista de Migraciones*, Madrid, núm. 2, 1997.
- GOODIN, Robert, "Mediation And The Courts", *Issues of Democracy*, Diciembre 1999.
- GONZÁLEZ, María del Refugio, "Del Señorío del Rey a la propiedad originaria de la Nación", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. 5, 1993.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Agustín, "Competencia de los tribunales agrarios ante Controversias por la tenencia de la tierra con motivo De la vigencia y aplicación de la reforma energética de 2013, específicamente de la ley de hidrocarburos y de La ley de energía eléctrica", *Revista de los Tribunales Agrarios*, Octubre-diciembre 2015.

- ICAZA DUFOUR, Francisco, "El movimiento conservador frente al derecho de propiedad", *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, no. 3, 1971.
- ISLAS COLÍN, Alfredo, "DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONA: Como debe protegerse y como se protege la persona", *Perfiles de las Ciencias Sociales*, Año 3, No. 6, Enero – Junio 2016.
- _____, Alfredo, "La Defensa del Petróleo", *Revista amicus curiae*, Núm. 1, Vol. 1, 2008.
- _____, Alfredo, "Normas imperativas de derecho laboral de los derechos humanos", *Perfiles de las Ciencias Sociales*, Año 3, Núm. 5, Julio – Diciembre 2015.
- KATZ, Isaac, "La constitución y los derechos privados de la propiedad", *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 4, enero-junio 2001.
- LEDESMA NARVÁEZ, Marianella, *El Procedimiento Conciliatorio, un Enfoque Teórico- Normativo*, México, D.F., Gaceta Jurídica, 2000.
- LECLERCQ, Virginie, "La mediation familiale dans la loi du 26 mai 2004", *Droit de la famille*, n° 10, Octobre 2004.
- LÓPEZ, Enrique, et. al. , "La economía petrolera en Colombia (Parte I) Marco legal - contractual y principales eslabones de la cadena de producción (1920-2010)", *Revista Borradores de Economía*, Bogotá, 2012.
- LÓPEZ NEGRETE, Jorge, "La expropiación en materia agraria", *Estudios Agrarios*, México, núm. 31, 2006.
- LÓPEZ QUETGLAS, Francisca, "El derecho a la propiedad privada como derecho fundamental (breve reflexión)", *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, España, Núm. 39, 2006.
- MANUEL SERRANO, José, PONS PARRA, Rosa María, "El Constructivismo hoy: enfoques constructivistas en educación", *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, Vol. 13, Núm. 1, 2011, p. 5.

- MIRANZO DE MATEO, Santiago. "Quiénes somos, a dónde vamos...origen y evolución del concepto de mediación" *Revista de mediación*, Madrid, año 3, núm. 5, marzo 2010.
- MUÑOZ, H., Algunos alcances acerca de la expropiación, *Revista Jurídica Cajamarca*, pp.1-2, 2002 .
- MUÑOZ, Patricia, et. al., *La ley de hidrocarburos amenaza la propiedad social de la tierra: campesinos*, La Jornada, 17 de junio de 2014.
- OCAMPO, José Antonio, "La América Latina y la economía mundial a lo largo del siglo XX", en *El Trimestre Económico*, LXXI (284), octubre-diciembre de 2004.
- OLIVERA LOZANO, Guillermo, "La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México", *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. IX, núm. 194 (33), Universidad de Barcelona, agosto de 2005, pp. 1-3.
- OROZCO GARIBAY, Pascual Alberto, "Naturaleza del ejido de la propiedad ejidal características y limitaciones", *Revista Mexicana de Derecho*, Núm. 12, 2010.
- ORTIZ ORTIZ, Mario, "La explotación petrolera en Tabasco inició en el Campo Sarlat, 1900-1923", *Revista Iberoamericana de Ciencias*, Vol. 3 No. 6, Noviembre 2016.
- PERCY CALDERÓN, Concha "Teoría de Conflictos de Johan Galtung", *Revista de Paz y Conflictos*, Argentina, Vol. 2. Número 11, 2009, pp. 63-66
- PÉREZ SAUCEDA, José Benito, "Cultura de paz y resolución de conflictos: la importancia de la Mediación en la construcción de un estado de paz", *Ra Ximhai*, vol. 11, núm. 1, enero-junio, 2015, pp. 109-131.
- PIEDRA CRISTÓBAL, Julio, *Aproximación a la mediación comunitaria. Retos y desafíos*, *Revista de Mediación*, Vol. 10, Núm. 1, 2017, pp. 1-8.
- PINKUS-RENDÓN, Manuel Jesús, Contreras-Sánchez, Alicia, Impacto socioambiental de la industria petrolera en Tabasco: el caso de la Chontalpa, *Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. X, núm. 2, Centro de Estudios

- Superiores de México y Centro América San Cristóbal de las Casas, México, julio-diciembre, 2012.
- PURICELLI, Sonia, "Revista ALASRU, "Movimientos sociales en América Latina"", núm. 2, nueva época, México, diciembre de 2005, pp. 244.
- QUIROZ, Juan Carlos, et. al., *El destino está en los detalles: las leyes secundarias y la reforma energética*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), 2014, pp. 25-27.
- RIVERA CASTRO, José, "La expropiación petrolera. Raíces históricas y respuesta de los empresarios extranjeros", *Casa del tiempo*, Vol. 1, Época 4, Numero 8. Junio de 2008.
- RODRÍGUEZ, Gabriela, "Principios básicos de la mediación y resolución alternativa de conflictos penales", *Revista Critica Penal y Poder*, No. 1, septiembre 2011.
- ROMO, Daniel, El campo petrolero Cantarell y la economía mexicana, en *Revista Problemas del Desarrollo*, 183 (46), octubre-diciembre 2015.
- SALAZAR ABAROA, Enrique, "El municipio y la expropiación", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 34-35, mayo-diciembre de 1989.
- SAUER, ILDO, SEGER, Sonia, Puerto Rico, Julieta. "Reforma del sector petrolero y disputa por la renta en Brasil. Latinoamérica". *Revista de estudios Latinoamericanos*, Núm. 51, 2010.
- TAYLOR, Alison, "Concepts of neutrality in family mediation: context, ethics, influence and transformative process", *Mediation quarterly*, volume 14, issue 3, spring 1997, march1997.
- TOURAINÉ, Alain, "Los movimientos sociales", *Revista colombiana de sociología*, núm. 27, 2006, pp. 255-278.
- VALENCIA RODRÍGUEZ, Luis, "La mediación, procedimiento de solución de conflictos", *Revista Afese del Servicio Exterior Ecuatoriano*, Quito, Ecuador, núm. 52, diciembre 2009.

SITIOS WEB

- ALMENDROS, Fernando, "Conciliation, mediation and arbitration in Spain", European Observatory of Working Life, 27 de mayo de 1997, www.eurofound.europa.eu
- ALMEYRA, Guillermo, Los movimientos sociales latinoamericanos y la alternativa, La Jornada, México, 12 de mayo de 2013, <https://www.jornada.com.mx/2013/05/12/opinion/018a1pol#>
- AMERICAN ASSOCIATION OF PETROLEUM GEOLOGISTS, "World of Petroleum", 2017, <http://www.aapg.org>
- AROS MUÑIZ, Roberto Carlos, "El mediador", Poder Judicial de Tamaulipas, 2000, <http://www.pjetam.gob.mx/tamaulipas/interiores/Mediacion/Articulo1.html>
- ASPAR, Lucia, *Reforma Agrária no Brasil*, Pesquisa Escolar Online, Fundação Joaquim Nabuco, Recife, http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar_en, 2009.
- BARTOLO SALAZAR, Facundo, "Reforma Energética despojará a ejidatarios", 08 de abril de 2014, <http://diarioelmartinense.com.mx/>
- BETANCOURT SÁNCHEZ, Luis, "Evolución histórica del derecho agrario en México", 21 de febrero de 2014, <http://antonioluisbetancourt.blogspot.mx/2014/02/evolucion-historica-del-derecho-agrario.html>
- BIRD & BIRD, "Francia", 2 de abril de 2007, www.lexology.com
- BLANCO CARRASCO, Marta, "Teoría General de Mediación", Madrid, Curso de Verano Universidad Complutense de Madrid, 2009, <http://eprints.ucm.es/>
- BURGEN, Stephen, "Spain's oil deposits and fracking sites trigger energy gold rush", The Guardian, 26 de marzo de 2014, www.theguardian.com
- CÁMARA DE DIPUTADOS, Diputados solicitan a Sedatu mayor transparencia y vigilancia en el uso de recursos del Fondo Minero, Boletín N°. 5146, 25 de marzo de 2018, <http://www5.diputados.gob.mx/>
- _____, "Ley de Hidrocarburos y reformas a leyes de Inversión Extranjera; Minera, y de Asociaciones Público Privadas, regulan participación del sector privado en explotación de energéticos", 27 de julio de 2014, www5.diputados.gob.mx

CARACOL RADIO, “La industria petrolera en Colombia está seriamente amenazada por consultas populares”, 5 de junio de 2017, http://caracol.com.co/radio/2017/06/05/nacional/1496686943_796052.html

CARTOCRITICA, “Ductos, ¿por dónde circulan los hidrocarburos en México?”, 25 de julio de 2017, <http://www.cartocritica.org.mx/2017/ductos/>

CENTRO DE MEDIACIÓN DEL ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE VALENCIA, “Mediación energética”, 2012, <http://www.mediacion.icav.es/noticia.php?idioma=es&id=1430>

CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL, Diversas disposiciones de la reforma energética son violatorias de derechos humanos, 27 de agosto de 2014, <http://www.cemda.org.mx>

CHACÓN, GINA, “La Reforma Energética en México: retrocesos en la gobernanza democrática de los recursos naturales”, Fundar, 2014, <http://fundar.org.mx/>

CHÁVEZ, Víctor, “Aumentarán pagos por afectaciones en terrenos de gas shale”, 28 de julio de 2014, <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/aumentaran-pagos-por-afectaciones-en-terrenos-de-gas-shale.html>

COLDWELL, Joaquín, “La Reforma Energética y los derechos humanos”, Excelsior, 20 de marzo de 2015, <http://www.excelsior.com.mx>

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO, “Mediación en la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México”, 2017, <http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/difus/mediacion13.pdf>

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, “Derecho de la Propiedad”, 2016, http://www.cndh.org.mx/Derecho_Propiedad

CONACYT, “Informe de actividades enero-marzo 2017”, México, 2017, <http://www.siicyt.gob.mx/index.php/transparencia/informes-conacyt/informe-de-actividades/3832-inf-actividades-2017-ene-mzo/file>

COATS, Christopher, “Is Spain Embracing Local Oil and Gas?”, Forbes, www.forbes.com

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, “Hidrocarburos”, Marzo de 2015, <http://www.congreso.es>

- DAVIS, Edward, "Mediation in the U.S. legal system", 2017, <http://lawcommissionofindia.nic.in>
- DE LA CALLE, Luis, "Derechos de la propiedad, hidrocarburos y minería", 28 de agosto de 2014, <http://www.eluniversalmas.com.mx/columnas/2014/08/108514.php>
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, "Ley de Transición Energética", Gobierno de la República, 24 de diciembre de 2015, <http://dof.gob.mx>
- DIARIO EL NORTE, "Darán cursos de mediación tierra-energía", 22 de diciembre de 2014, <http://www.elnorte.com>
- DÍAZ GUDE, Alejandra, La Experiencia de la Mediación Penal en Chile, Polít. crim., vol.5, n.9 2010, pp.1-67. http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992010000100001&lng=es&nrm=iso. ISSN 0718-3399. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992010000100001>.
- DIOGUARDI, Juana, "La mediación en Argentina", Buenos Aires, Argentina, e-Marc, 2013, <http://e-marc.net/>
- FELD, Barry. Rehabilitation, "Retribution and Restorative Justice: Alternative Conceptions of Juvenile", Centre for Justice & Reconciliation, 1999, <http://restorativejustice.org/>
- FEMINIA, Nora, "Un Marco Etico para la Mediacion", 2015, <http://intermediacion.com/>
- FERNANDEZ DE BENITO, Maria Jesús, "Seminario Sobre Mediación Contencioso-Administrativa: Soluciones Prácticas a Planteamientos Masivos de Recursos/Unificación de Criterios", *Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña*, Cataluña, 2011, pp. 1-17, <http://www.mediacion.icav.es/>
- FERNÁNDEZ RIQUELME, Sergio, "La Mediación Social: Itinerario Histórico De La Resolución De Conflictos Sociales." *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, núm. 01, 2010, <http://www.eumed.net/>

FORBES, “Revive interés por industria petrolera de Brasil”, 15 de mayo de 2013, <https://www.forbes.com.mx/exitosa-subasta-de-bloques-petroleros-brasil/>

_____, “La evaluación de impacto social en proyectos del sector energético: intereses y responsabilidades”, 2015, <http://fundar.org.mx>

GARCÍA REYES, Arnaudl, et. al., “Propiedad Social, Comunal y Ejidal”, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, 2016, <http://www.academia.edu/>

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA MEXICANA, “Reforma energética”, <http://www.presidencia.gob.mx>, 2013.

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, LXII Legislatura, “Reforma energética. Análisis de la propuesta de legislación secundaria enviada por el ejecutivo federal al Congreso de la Unión”, Junio 2014, <http://diputadosprd.org.mx/docs/analisis-ls-re.pdf>

HG LEGAL, “rbitation and Mediation Associations in the USA”, 2017, www.hg.org/

HSBC GLOBAL CONNECTIONS, “Importancia de la industria energética en el crecimiento de la economía”, HSBC, 2015, <https://globalconnections.hsbc.com/>

IBARRA CORONA, Donato, et. al., “Financiamiento de los agronegocios”, UPAEP, 2 de octubre de 2014, <https://prezi.com/j32buxsnvano/sedatu/>

INSTITUT FRANCAIS D’ INFORMATION JURIDIQUE, “Code de procédure civile”, Paris, Francia, 2016, http://codes.droit.org/cod/procedure_civile.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, “PIB y cuentas nacionales”, 2014. www.inegi.gob.mx

_____, Catastro de la Propiedad Social, 2010, <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/catastro/>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO INHERM, 7 de enero de 1907: Huelga de Río Blanco, 31 de enero de 2017, <https://www.mexicoescultura.com/actividad/163459/7-de-enero-de-1907-huelga-de-rio-blanco.html>

INTERNATIONAL PETROLEUM CORP., “France”, 2017, www.international-petroleum.com

MARTÍ I PUIG, Salvador “Los movimientos sociales”, 2017, <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Losmovimientossociales.pdf>

DE MARÍA Y CAMPOS, Carlos, Fernández Cueto, Francisco, “Los Nuevos Lineamientos y Modelos de Contratos para Adquisición y Uso de Inmuebles para la Industria Petrolera y Eléctrica: ¿Solución o problema?”, Academia Mexicana de Derecho Energético, México, 18 de julio de 2016, <http://amde.com.mx>

MEANA, Sergio, “Nuevo requisito detiene al menos 20 proyectos para generar energía”, El financiero, 03 de octubre de 2016, <http://www.elfinanciero.com.mx>

MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL DEL GOBIERNO ESPAÑOL, “Exploración y producción de hidrocarburos en España”, Secretaría de Estado de energía, 2017, <http://www.minetad.gob.es>

MINISTERIO DE HACIENDA DEL GOBIERNO ESPAÑOL, *La ley de expropiación forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*, Madrid, España, Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones, 2003, p. 179, <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/Subsecretaria/Gabinete%20Tecnico/LEY%20EXPROPIACION%20FORZOSA.pdf>

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE ARGENTINA, “Mediación y métodos participativos de resolución de conflictos”, 2011, <http://www.jus.gob.ar/mediacion>.

MONTALOV, Tania, “Los argumentos a favor y contra la Ley de Hidrocarburos”, 12 de junio de 2014, <https://www.animalpolitico.com>

_____, “Reforma energética obliga a campesinos a ‘aceptar’ la explotación de hidrocarburos en su propiedad”, 12 de agosto de 2014, <http://www.animalpolitico.com/>

MONREAL ÁVILA, Ricardo, “iniciativa con proyecto de decreto por el que se Abroga la ley agraria y se expide la ley para el Desarrollo agrario”, 23 de octubre de 2018, <http://sil.gobernacion.gob.mx/>

MORENO RODRÍGUEZ, María del Carmen, “La mediación en la resolución de conflictos”, Toledo, IES El Greco Toledo, 2000, <http://www.bvsde.paho.org>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, “Qué es la tenencia de la tierra, 2017”, <http://www.fao.org>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, “Indigenous and Tribal Peoples Convention”, 2015, <http://www.ilo.org>

_____, “Manual de Mediación”, Lima, Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, 1998, <http://cemical.diba.cat>

ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES,” Oil and gas: the engine of the world economy”, 2017, <http://www.opec.org>

PHILLIPS, Peter, “France: Current State of Arbitration and Mediation”, 4 de junio de 2012, <http://www.businessconflictmanagement.com>

PINEDA, Guillermo, Zenteno, Javier, “Ocupación superficial: retos y principales implicaciones”, 31 de agosto de 2015, <http://energiaadebate.com/>

PODER JUDICIAL DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DE URUGUAY, “Centros de mediación”, 2009, <http://www.poderjudicial.gub.uy/centros-mediacion-actualizado.html>

PORTAL EUROPEO DE JUSTICIA, “Mediación en los Estados Miembros”, 2015, <https://e-justice.europa.eu/>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Huelga de Cananea, 01 de junio de 2013, <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/huelga-de-cananea>

PROCURADURÍA AGRARIA, “La procuración agraria en la historia de México”, 1994, <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070405.htm>

_____, “Procuraduría agraria tiene oportunidad histórica en implementación de reforma energética”, SEDATU, 10 de abril de 2015, <http://www.pa.gob.mx/>

PRICEWATERHOUSECOOPERS,” Sector Energía: Ocupación Superficial e Impacto Social”, México, 2015, <https://www.pwc.com>

- REDORTA, Josep, “La mediación: retos críticos”, 2016, <https://arymecom.files.wordpress.com/2016/12/formacic3b3n-en-mediatic3b3n-retos-crc3adticos-josep-redorta.pdf>
- REQUEJO, Marta, “Spanish Law on Mediation”, 17 de marzo de 2012, <http://conflictoflaws.net>
- REVISTA PETROQUÍMICA, “Brasil abre su sector petrolero a la inversión extranjera”, 3 de mayo de 2016, <https://revistapetroquimica.com/brasil-abre-su-sector-petrolero/>
- RODRIGUEZ, Felipe, “Expropiación: notas y apuntes del Instituto juridico, aspectos más importantes del estudio”, Buenos Aires, Argentina, Instituto Juridico, 2013, pp. 2-3, <http://www.feliperodriguez.com.ar/wp-content/uploads/2013/02/EXPROPIACION-NOTAS-BREVES-DEL-INSTITUTO-JUR%C3%8DDICO.pdf>
- SALDAÑA ZORRILLA, Héctor, “10 consecuencias económicas de la reforma energética”, Forbes, 2014, <http://www.forbes.com.mx/>
- SANDOVAL PEREIRA, Erika Guadalupe, “Antecedentes de los medios alternos de solución de conflictos y justicia restaurativa en México”, 6 de diciembre de 2013, http://justiciasandoval.blogspot.mx/2013/12/antecedentes-de-los-medios-alternos-de_6.html
- SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO, “Impulsa la SEDATU formación de mediadores energéticos con visión pública: Rosario Robles”, 27 de noviembre de 2016, <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/impulsa-la-sedatu-formacion-de-mediadores-energeticos-con-vision-publica-rosario-robles>
- SEDATU, 4to. Informe de Labores 2015-2016, Gobierno de la República, www.gob.mx
- SEMARNAT, “Antecedentes”, 2013, <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/antecedentes>
- SENADO DE LA REPUBLICA, “Actividad agraria se verá seriamente afectada por reforma energética, denunciaron Senadores del PRD y líderes campesinos”, <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/multimedia/videos/13834->

- actividad-agraria-se-vera-seriamente-afectada-por-reforma-energetica-denunciaron-senadores-del-prd-y-lideres-campesinos.html*, 2014.
- SIQUEIRA • CASTRO, Carlos Roberto, "Mediation", noviembre de 2016, *gettingthedealthrough.com*
- STAVENHAGEN, Rodolfo, "Etnografía activista: mi experiencia en la ONU", Nueva antropología, XVIII, Núm. 83, 2015
- _____, "Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales", Revista IIDH, Vol. 15
- _____, Rodolfo, *Los pueblos originarios: el debate necesario*, CTA Ediciones, Buenos Aires, 2010.
- TAPIA, Graciela, "Un pionero que hizo historia", Revista de Fundación Libra, , 2010, <http://www.fundacionlibra.org.ar/>
- THE WASHINGTON POST, "The United States of oil and gas", 14 de febrero de 2017, www.washingtonpost.com
- TREVIÑO CASTILLO, Rubén, "Reforma energética y núcleos agrarios, Procuraduría Agraria", http://www.pa.gob.mx/publica/rev_57/analisis/reforma%20Ruben%20trevi%C3%B1o.pdf
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE AGUASCALIENTES, "La Mediación fundamental para el nuevo sistema de justicia en México", <http://www.uaa.mx/rectoria/dcrp/?p=10503>, 2011.
- UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID, "Los movimientos sociales: definiciones, conceptos, tipos y análisis", 2018, <http://webs.ucm.es/centros/cont/descargas/documento21985.pdf>
- UNIVERSIDAD PANAMERICANA, "Inician Seminario y Maestría en mediación SEDATU-UP", enero de 2015, <http://www.up.edu.mx/es/noticias/25186/inician-seminario-y-maestria-en-mediacion-sedatu>
- UNIVERSITY OF COLORADO AT BOULDER, "Federal Laws", 2017, <http://www.oilandgasbmps.org>

VILALTA, Aura, Pérez Martell, Rosa, "Overview of the new normative on mediation in Spain", American Journal Mediation, 2003, <http://www.americanjournalofmediation.com>

VIANA CORTA, María Isabel, "La mediación: orígenes, ámbitos de aplicación y concepto", Valencia, Universidad de Valencia, 2011, <http://roderic.uv.es/>

ZEPPA, Beto, "La nueva política petrolera de Brasil", Rio negro, 06 de marzo de 2017, www.rionegro.com.ar

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO DE ESPAÑA, "Impacto ambiental de los hidrocarburos y recuperación de los ecosistemas", Madrid, 2016, <http://www.magrama.gob.es/>

LEGISLACIÓN CONSULTADA

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, "Ley 15/2009, de 22 de julio, de mediación en el ámbito del derecho privado", Madrid, España, BOE, 2009, <https://www.boe.es/>

BOLETÍN OFICIAL DE CANTABRIA, "Ley de Cantabria 1/2011, de 28 de marzo, de Mediación de la Comunidad Autónoma de Cantabria", Gobierno de Cantabria, Cantabria, 2011, <https://www.ucm.es/>

CÁMARA DE DIPUTADOS, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, 2016.

_____, *Dictamen de las comisiones unidas de energía y de estudios Legislativos, primera, del proyecto de decreto por el que se Expide la Ley de hidrocarburos y se reforman diversas Disposiciones de la Ley de inversión extranjera; Ley minera y Ley de asociaciones público privadas*, Congreso de la Unión, 2014

_____, *Dictamen por el que se considera cumplimentado el objeto de la proposición con punto de acuerdo que exhorta a los titulares de SENER, SEDATU y al Procurador Agrario a cumplir en tiempo y forma con las disposiciones que establece la Ley de Hidrocarburos para garantizar los derechos de los sujetos agrarios ante las empresas inversionistas en el*

- _____ *mecanismo de negociación para el uso y ocupación superficial de la propiedad social*, 2016, pp. 1-8.
- _____, *Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos*, Diario Oficial de la Federación, 2014.
- _____, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Diario Oficial de la Federación, 1988.
- _____, *Ley de Hidrocarburos*, México, D.F., Cámara de Diputados, 2014.
- _____, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Diario Oficial de la Federación, 1988.
- _____ *Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal*, Congreso de la Unión, 2014.
- _____. *Ley Minera*, México, D.F., Cámara de Diputados, 2014.
- CONGRESO DE LA UNIÓN, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Cámara de Diputados, 2016, <http://www.diputados.gob.mx/>
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, ACUERDO por el que se da a conocer el domicilio de las diversas unidades administrativas que conforman la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 15 de junio de 2018, pp. 1-2.
- _____, ACUERDO por el que se da a conocer el modelo de formato de notificación de aviso de inicio de negociaciones para el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos, 31 de octubre de 2017, pp.1-.3.
- _____, *Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos*, México, D.F., Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2015.
- _____, “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, D.F., 2008, <http://www.dof.gob.mx/>
- _____, “Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano”, 21 de diciembre de 2015, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420796&fecha=21/12/2015

_____, “Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.”, 2 de abril de 2013, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294174&fecha=02/04/2013

_____, *Reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*, 31 de octubre de 2014.

H. CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO, “Codigo Civil para el Estado de Tabasco”, H. Congreso del Estado de Tabasco, Villahermosa, Tabasco, 2015,

<http://documentos.congresotabasco.gob.mx/2015/Codigo%20Civil%20para%20el%20Estado%20de%20Tabasco.pdf>

H. CONGRESO DE LA UNIÓN, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

_____, “Ley Agraria”, México, 2017.

_____, “Ley de Expropiación”, Cámara de Diputados, México, D.F., 2012, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/35.pdf>

_____, *Ley de Hidrocarburos*, Cámara de Diputados, México, D.F.

LEGIFRANCE, “Code minier (nouveau)”, version consolidée au 1 janvier 2015, www.congreso.es

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO DE ESPAÑA, “Impacto ambiental de los hidrocarburos y recuperación de los ecosistemas”, Madrid, 2016, <http://www.magrama.gob.es/>

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE ARGENTINA, *Mediación y métodos participativos de resolución de conflictos*, 2015, <http://www.jus.gob.ar/>

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA, “Preámbulo de la Ley 5/2012”, Julio de 2012,

_____, *Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa*, Madrid, España, Jefatura del Estado, 1954.

TESIS 2a. /J. 47/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, Abril de 2011.

TESIS: 2A. /J. 68/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, Julio de 2011.

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
México

ANEXOS

1. LEGISLACIÓN RELACIONADA CON LA MEDIACIÓN EN MATERIA DE HIDROCARBUROS

1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

Artículo 27. La propiedad de 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.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos

subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional...

1.2 Ley de Hidrocarburos

Artículo 101. La negociación y acuerdo a que se refiere el artículo anterior deberá realizarse de manera transparente y sujetarse a las siguientes bases y a lo señalado en el Reglamento:

I. El Asignatario o Contratista deberá 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;

II. El Asignatario o Contratista deberá mostrar y describir el proyecto que planea desarrollar al amparo de la Asignación o Contrato para la Exploración y Extracción y atender las dudas y cuestionamientos del propietario o titular del terreno, bien o derecho de que se trate, de manera que entienda sus alcances, así como las posibles consecuencias y afectaciones que se podrían generar por su ejecución y, en su caso, los beneficios que le representaría en lo personal y/o en su comunidad o localidad;

III. La Secretaría de Energía podrá prever la participación de testigos sociales en los procesos de negociación, en los términos que señale el Reglamento;

IV. Los Asignatarios y Contratistas deberán notificar a las Secretarías de Energía y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del inicio de las negociaciones a que se refiere este artículo;

V. La forma o modalidad de uso, goce, afectación, en su caso, adquisición que se pacte deberá ser idónea para el desarrollo del proyecto en cuestión, según sus características. Al efecto, podrán emplearse las figuras de arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, ocupación temporal, compraventa, permuta y cualquier otra que no contravenga la ley;

VI. La contraprestación que se acuerde deberá ser proporcional a los requerimientos del Asignatario o Contratista, conforme a las actividades que se realicen al amparo de la Asignación o Contrato...

Artículo 109. 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 o Asignación, así como todos aquéllos que sean necesarios para tal fin. En todo caso, la servidumbre legal de hidrocarburos no podrá exceder el plazo del Contrato o Asignación respectivo.

Las servidumbres legales de hidrocarburos se decretarán a favor del Asignatario o Contratista y se registrarán por las disposiciones del derecho común federal y las controversias relacionadas con las mismas, cualquiera que sea su naturaleza, serán competencia de los tribunales federales.

Las servidumbres legales de hidrocarburos se podrán decretar por vía jurisdiccional o administrativa, en términos de esta Ley y las demás disposiciones aplicables.

Los peritos que se designen por la autoridad jurisdiccional deberán observar lo dispuesto en el artículo 104 de la presente Ley y, en lo conducente, lo señalado en las fracciones V a VII del artículo 101 de esta Ley.

1.3 Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos

Artículo 4. Los principios rectores de la Mediación, son:

1. Voluntariedad. Basada en la libre determinación de las partes para sujetarse al proceso y a las decisiones que tomen dentro del Acuerdo para la Mediación;
2. Confidencialidad. Conforme al cual las partes y cualquier participante o asistente están impedidos a divulgar el contenido de las sesiones de Mediación, excepto en

los casos de la probable comisión de un delito, de conformidad con la normatividad aplicable;

3. Imparcialidad. Los mediadores, no deben actuar a favor o en contra de alguna de las partes en la Mediación;

4. Equidad. Consiste en generar condiciones de igualdad con responsabilidad y ponderación, para llegar a un equilibrio entre las prestaciones, intereses y necesidades de las partes;

5. Legalidad. La Mediación se constriñe a que su objeto es el establecido en la normatividad aplicable y al bien, o derecho que las partes ostenten legítimamente;

6. Honestidad. Rige la actuación de las partes en cuanto a la buena fe que deben observar dentro de la Mediación;

7. Flexibilidad. El proceso de Mediación carece de forma, son las partes las que lo construyen voluntariamente dentro de un marco de confianza y respeto, y

8. Oralidad.- La Mediación se realizará preponderantemente de manera oral.

Artículo 5.- El mediador deberá conducir la Mediación sujetándose a los principios rectores de la misma, fomentando en todo momento un diálogo respetuoso, informado y eficaz. Con ese fin sus intervenciones deberán llevarse a cabo con un lenguaje claro, en un marco de transparencia.

La conducción de la Mediación estará a cargo del mediador con el fin de proveer a las partes de las mejores condiciones para que se alcancen Acuerdos voluntarios y satisfactorios, propiciando la comunicación y entendimiento para la construcción de una sana relación en el futuro entre las partes.

En ese sentido el mediador podrá solicitar información, documentación y/o el apoyo de dependencias, organismos e instituciones de los tres niveles de gobierno.

A efecto de proveer de todos los instrumentos necesarios que faciliten los servicios de Mediación, el mediador, con el consentimiento de las partes podrá utilizar medios electrónicos, visuales, teleconferencias, videoconferencias y cualquier otra tecnología de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 18. La designación de mediador deberá constar en oficio suscrito por el Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. La función de mediador es personalísima, por lo que el ejercicio de la misma no podrá ser delegado.

Tomando en consideración las características del asunto, el mediador en cualquier momento del proceso, podrá solicitar a la Secretaría se designe otro u otros mediadores para que le asistan en su función, quedando como responsable de la misma, aquel mediador designado en primer término.

Misma facultad tendrán las partes, debiendo solicitar expresamente la participación de otro mediador. Dicha solicitud deberá dirigirse a la Unidad, la cual resolverá dentro del término de tres días hábiles sin mayor trámite.

1.4 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 la exploración y extracción de hidrocarburos y de transporte por medio de ductos

Capítulo Primero

Disposiciones Generales

PRIMERO.- Objeto. Los presentes Lineamientos tienen por objeto señalar los contenidos mínimos de los contratos respecto de la contraprestación, así como de los demás términos y condiciones, en particular, derechos y obligaciones, también de los mecanismos de solución de controversias que se pacten para el uso, goce, afectación o, en su caso, adquisición de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos y de Transporte por medio de ductos, así como los modelos de contrato para tal efecto.

Los términos, condiciones, derechos, obligaciones y mecanismos de solución de controversias constituyen la base que deberá contener todo acuerdo, sin perjuicio de que las Partes puedan insertar otros, siempre y cuando no omitan ni contravengan los elementos mínimos establecidos en los presentes Lineamientos y modelos de contratos.

Los modelos de contratos son de uso obligatorio para las Partes, debido a que contienen los elementos mínimos sobre los que deberán pactar, independientemente de que éstas puedan solicitar asesoría jurídica profesional, ya

sea para la elaboración de cláusulas adicionales o para el entendimiento de los alcances.

Capítulo Segundo

Previsiones comunes a los contratos

SEXTO.- Elementos.- Todo contrato deberá constar por escrito, firmado por todas las personas que en él intervengan, elaborado en idioma español y deberá contener, independientemente de la figura jurídica que acuerden las Partes, al menos, los elementos siguientes:

I.- Encabezado.- Se refiere al tipo de contrato que las Partes celebran, señalando su nombre, denominación o razón social y, de ser el caso, el de su representante o apoderado legal.

II. Declaraciones.- Manifestaciones relativas a la personalidad con que se ostentan las Partes, su capacidad para contratar y su titularidad sobre el Inmueble por virtud de los cuales contratan, así como el estatus jurídico y descripción del Inmueble.

En dicho apartado las Partes señalarán, al menos, lo siguiente:

- a) Que se ha dado cumplimiento al artículo 101, fracción I, de la Ley de Hidrocarburos, relativa a la manifestación del interés de usar, gozar, afectar o, en su caso, adquirir el Inmueble.
- b) Que se ha dado cumplimiento al artículo 101, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos, sobre la descripción general del proyecto de la industria de hidrocarburos que se planea desarrollar.
- c) Que se ha dado cumplimiento al artículo 101, fracción IV, de la Ley de Hidrocarburos, relativa a la notificación del inicio de negociaciones que el Promovente dirigió a la Secretaría y a la SEDATU.
- d) Que, en el caso de Núcleos de Población Ejidal o Comunal, se ha dado cumplimiento a lo establecido en el artículo 102 de la Ley de Hidrocarburos.
- e) Que se ha dado cumplimiento al párrafo segundo del artículo 103 de la Ley de Hidrocarburos, al acompañar a su escrito de interés de usar, gozar, afectar o, en su caso, adquirir el Inmueble, los tabuladores sobre los valores promedio de la tierra y, en su caso, de los accesorios.

f) Establecer la superficie objeto del uso, goce, afectación o, en su caso, adquisición del terreno y tipo de tierra.

En caso de que las Partes hubieran solicitado la participación de un testigo social, la práctica de avalúos o el proceso de mediación, deberá señalarse en una declaración específica la fecha de la solicitud y la determinación correspondiente.

III. Clausulado.- Se refiere a la estipulación de los términos y condiciones por medio de los cuales las Partes se obligan, asentando derechos y obligaciones, así como posibles mecanismos de solución de controversias.

IV.- Lugar y fecha de suscripción.- Se refiere a la entidad federativa en la cual se firma, y al día, mes y año calendario.

V.- Manifestación de la conformidad.- Se refiere a la firma o a la colocación de la huella dactilar de las Partes como expresión de su voluntad para cumplir sus obligaciones. En el caso de la huella dactilar deberá acompañarse de la firma de otra persona que suscriba a su ruego. Las Partes además se identificarán con documento oficial vigente.

SÉPTIMO.- Elementos Optativos.- En caso de que las Partes convengan establecer un apartado sobre Antecedentes, se podrá señalar los actos y hechos previos a la firma del contrato establecidos en Ley, o cualquier otra información que se estime relevante para el contrato respectivo, como las definiciones, entre otras.

Capítulo Tercero

De las Declaraciones

OCTAVO.- Declaraciones del Promovente.- Asentará y acreditará en el contrato respectivo, mediante documental pública o privada, lo siguiente:

I.- La legal constitución de la Persona Moral;

II.- Las facultades del representante o apoderado legal, necesarias y suficientes para obligar a su representada;

III.- Clave del Registro Federal de Contribuyentes;

IV.- El objeto de la Persona Moral;

V.- La fecha en que expresó por escrito su interés en usar, gozar, afectar o adquirir el Inmueble;

VI.- La fecha en que mostró y describió al propietario o al titular del Inmueble, el proyecto que planea desarrollar, en cumplimiento de la fracción II del artículo 101 de la Ley de Hidrocarburos, en donde deberá informar de manera general lo siguiente:

- a) Los antecedentes, razones y objetivos generales del proyecto y actividad.
- b) La naturaleza y alcance del proyecto y actividad, destacando sus componentes técnicos.
- c) La duración del proyecto y sus procedimientos, señalando las fases generales de desarrollo y las zonas que se verían afectadas.
- d) El personal que probablemente intervenga en la ejecución del proyecto.
- e) Una evaluación preliminar de los probables impactos económicos, sociales y ambientales, incluidos los posibles riesgos que podrían registrarse.
- f) La descripción de las eventuales afectaciones en el terreno materia de la negociación.

VII.- La fecha del otorgamiento de la Asignación o de suscripción del Contrato para la Exploración y Extracción o del otorgamiento del permiso o autorización o, en su caso, la fecha en que haya sido suscrito el contrato de servicios derivado de un proceso de licitación, así como la autoridad que la emite o suscribe, el nombre del proyecto que ampara, la duración de éste y la actividad a desarrollar;

VIII.- La fecha en la cual se realizó la notificación a la Secretaría y a la SEDATU del inicio de las negociaciones relacionadas con el uso, goce, afectación o adquisición del Inmueble;

IX.- Los tabuladores sobre los valores promedio de la tierra, elaborados y publicados por el INDAABIN;

X.- La manifestación por parte del Promovente de que por así convenir a sus intereses, es su deseo y está dispuesto en celebrar el contrato respectivo.

XI.- La solicitud a la Secretaría para la participación de un testigo social, en caso de haberlo requerido;

XII.- En caso de haberlo requerido, la práctica de avalúo por parte del INDAABIN, Instituciones de Crédito Nacionales Autorizadas, Corredores Públicos o

Profesionistas con Postgrado en valuación, siempre que formen parte del padrón que se establezca en los términos del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos; y
XIII.- La mediación ante la SEDATU, en caso de haberla solicitado, indicando la fecha de la misma.

NOVENO.- Declaraciones de los Núcleos de Población Ejidal o Comunal.- Los Núcleos de Población Ejidal o Comunal asentarán y acreditarán en el contrato respectivo, mediante documental pública, lo siguiente:

I.- La legal constitución del Núcleo de Población Ejidal o Comunal, en la que conste el tipo de tierra requerida para la ocupación superficial y el titular de los derechos parcelarios, si fuere el caso. Podrá acreditarlo mediante las documentales que integran la carpeta básica y la carpeta agraria.

II.- Acta de la Asamblea General de Elección de los miembros del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales o, en su caso, la fecha de inscripción o solicitud de inscripción ante el Registro Agrario Nacional;

III.- La fecha en que fue expedida la Convocatoria de la Asamblea para autorizar a los integrantes del Núcleo de Población Ejidal o Comunal para suscribir el Contrato y recibir la contraprestación. En caso de que se haya instalado en segunda Convocatoria, deberá asentarse en una Declaración subsecuente;

IV.- En los casos señalados en la fracción II del artículo 102 de la Ley de Hidrocarburos, se indicará la fecha y el lugar en la que tuvo verificativo la Asamblea, de conformidad con los artículos 24 a 28, 30 y 31 de la Ley Agraria y demás formalidades y requisitos exigidos por la legislación agraria vigente, y en la que se otorgó el consentimiento y resolvió celebrar con el Promoviente el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos ejidales o comunales, en la que conste el tipo de tierra, así como el titular de los derechos parcelarios, si fuere el caso; en los demás supuestos esto no se incluirá;

V.- La fecha en que el Promoviente expresó por escrito al Núcleo de Población Ejidal o Comunal y, en su caso, al Ejidatario o Comunero su interés en usar, gozar o afectar el Inmueble;

VI.- La fecha en que el Promovente mostró y describió el proyecto que planea desarrollar al amparo de la Asignación o el Contrato de Exploración y Extracción o, en su caso, el permiso o autorización;

VII.- La superficie del Inmueble que será objeto del uso, goce, afectación o adquisición, que por su destino se trata de tierras (parceladas/uso común) y que ésta se encuentra al corriente en el pago de contribuciones y sin limitación de dominio;

VIII.- Señalar la solicitud a la Procuraduría Agraria para fungir como su asesor o, en su caso, su representante en las negociaciones, en caso de haberlo requerido;

IX.- La solicitud a la Secretaría para la participación de un testigo social, en caso de haberlo requerido;

X.- En caso de haberlo requerido, la práctica de avalúo por parte del INDAABIN, Instituciones de Crédito Nacionales Autorizadas, Corredores Públicos o Profesionistas con Postgrado en valuación, siempre que formen parte del padrón que se establezca en los términos del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos;

XI.- La mediación ante la SEDATU, en caso de haberla requerido, y

XII.- La manifestación por parte del Núcleo de Población Ejidal o Comunal, según sea el caso, de que por así convenir a sus intereses, es su deseo y está dispuesto en celebrar el contrato respectivo.

En el caso del modelo de contrato de compraventa, el apartado de Declaraciones del Ejidatario referirá el cumplimiento de la normatividad aplicable para acreditar el dominio pleno de la parcela respectiva.

DÉCIMO.- Declaraciones de los propietarios o titulares del Inmueble. Los propietarios o titulares del Inmueble acreditarán y asentarán, mediante documental pública o privada, lo siguiente:

I.- Documento mediante el cual acredite que es titular o legítimo propietario, o bien, cuenta con la posesión física o material y jurídica del Inmueble;

II.- En caso de contar con representante o apoderado legal, acreditar las facultades necesarias y suficientes para obligar a su representada;

III.- La fecha en que el Promovente le expresó por escrito su interés en usar, gozar o afectar el Inmueble;

IV.- La fecha en que el Promoviente le mostró y describió el proyecto que planea desarrollar al amparo de la Asignación o el Contrato de Exploración y Extracción o, en su caso, el permiso o autorización;

V.- La superficie del Inmueble que será objeto del uso, goce, afectación o, en su caso, adquisición y que éste se encuentra al corriente en el pago de contribuciones y sin limitación de dominio;

VI.- La solicitud a la Secretaría para la participación de un testigo social, en caso de haberla requerido;

VII.- En caso de haberlo requerido, la práctica de avalúo por parte del INDAABIN, Instituciones de Crédito Nacionales Autorizadas, Corredores Públicos o Profesionistas con Postgrado en valuación, siempre que formen parte del padrón que se establezca en los términos del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos;

VIII.- La mediación ante la SEDATU, en caso de haberla requerido, y

IX.- La manifestación por parte del propietario de que por así convenir a sus intereses, es su deseo y está dispuesto en celebrar el contrato.

DÉCIMO PRIMERO.- Declaraciones comunes. En los contratos se establecerán como declaraciones comunes las siguientes:

I.- Que las Partes se reconocen mutuamente la personalidad y la capacidad para celebrar el instrumento, así como que no se han presentado vicios del consentimiento;

II.- Que las Partes manifiestan que por así convenir a sus intereses, es su deseo y están dispuestas a celebrar el contrato respectivo, y

III.- Que las Partes estuvieron de acuerdo en requerir a la Secretaría la participación de un testigo social, de ser el caso.

DÉCIMO SEGUNDO.- Otras Declaraciones.- Adicionalmente y de ser necesario, podrá señalarse de manera enunciativa y no limitativa, lo siguiente:

I.- En caso de las comunidades indígenas, el cumplimiento de la normativa aplicable en la materia;

II.- El Régimen matrimonial con relación a los bienes;

III.- Copropiedad;

IV.- Sucesión;

V.- Ausencia del titular del bien, y

VI.- Cualquier otra que se estime conveniente a fin de especificar la situación jurídica del Inmueble.

Capítulo Cuarto

De las Cláusulas

DÉCIMO TERCERO.- Del Objeto del Contrato.- Se refiere al acuerdo de voluntades para que un Inmueble o una Fracción del mismo se otorgue en uso, goce, afectación o adquisición, para realizar las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, así como de Transporte por medio de ductos, el cual deberá quedar descrito en sus rumbos, medidas y colindancias, y se indicará la superficie del mismo sobre el cual recaerá el objeto.

DÉCIMO CUARTO.- Vigencia.- Los contratos que se refieren al uso, goce y afectación de un Inmueble sujetos a la Ley Agraria, de acuerdo al artículo 45 de dicho ordenamiento, serán por un tiempo no mayor a 30 años, los cuales podrán ser prorrogables de conformidad con dicho ordenamiento.

Para el caso de propiedad privada, salvo que exista disposición normativa en contrario, la vigencia de los contratos señalados en el párrafo anterior, será igual a la vigencia de la Asignación, Contrato para la Exploración y Extracción, permiso o autorización que emita la autoridad correspondiente, y podrá ser prorrogable conforme a la normativa aplicable.

De ser el caso, las Partes podrán señalar que por mutuo acuerdo y bajo determinadas circunstancias, darán por terminado de forma anticipada el contrato correspondiente.

Asimismo, se indicará que en caso de transmisión de la propiedad del Inmueble o cesión de los derechos del contrato por parte del Propietario o Titular del mismo, permanecerá vigente el contrato respectivo.

DÉCIMO QUINTO.- Propiedad y No Accesión.- Respecto de la propiedad del Inmueble, los contratos deberán referirse a los terrenos, bienes o derechos para el uso, goce o afectación, para realizar las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, así como de Transporte por medio de ductos, cuyo dominio le pertenece legalmente al propietario o titular, y no podrá aprovecharse sin su

consentimiento, salvo la infraestructura que se construya para esos fines, la cual pertenecerá al Promoviente.

Respecto de la no accesión, los contratos deberán prever que cualquier tipo de construcción que se realice en el Inmueble no otorgará al propietario o titular, facultad alguna para unir o incorporar dichas obras a su propiedad.

DÉCIMO SEXTO.- Contraprestación.- Para fijar la contraprestación servirá de base el tabulador a que se refiere el artículo 103 de la Ley de Hidrocarburos, elaborado por el INDAABIN y, en su caso, el avalúo en términos del artículo 104 de la Ley de Hidrocarburos. Para la aplicación de los tabuladores de valores promedio de la tierra, se deberá considerar lo siguiente:

- a) Para los casos en los que se pague de forma anticipada y en una sola exhibición, cuyos periodos sean más de 10 años, así como en la compraventa, se deberá pagar cuando menos los tabuladores de valores promedio de la tierra;
- b) Para los casos en que el pago se efectúe de manera mensual, se deberá pagar cuando menos los tabuladores de valores promedio de la tierra, y
- c) Para los casos en que se pague de forma anticipada y en una sola exhibición, cuyos periodos sean menores a 10 años, se deberá pagar cuando menos los tabuladores de valores promedio de la tierra.

La contraprestación consistirá en la renta por concepto de ocupación, servidumbre o uso de la tierra; pago de afectaciones de bienes o derechos distintos a la tierra, así como la previsión de los daños y perjuicios; en el caso de proyectos que alcancen la extracción comercial de Hidrocarburos, se indicará el cumplimiento de lo establecido en el artículo 101, fracción VI, inciso c), de la Ley de Hidrocarburos; y para el caso de Núcleos de Población Ejidal o Comunal, la observancia del artículo 102, fracción IV, de la misma Ley.

Respecto del pago de la contraprestación, los contratos podrán incluir las siguientes modalidades:

- I.- Pago en numerario y deberá realizarse en moneda nacional, a través de depósito en cuenta o a través de un fideicomiso, título de crédito, así como cualquier otra modalidad que acuerden las Partes; señalando a quien se le entregará y de acuerdo al plazo y lugar determinado por las Partes.

II.- Compromisos para ejecutar proyectos de desarrollo en beneficio de la comunidad o localidad afectada, señalando, en su caso, la temporalidad para su ejecución y si se efectuó un avalúo. En el caso de Núcleos de Población Ejidal o Comunal podrá preverse algún mecanismo de administración de fondos del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal;

III.- Cualquier otra prestación que no sea contraria a la Ley, o

IV.- Una combinación de las anteriores.

La contraprestación que se pacte deberá contemplar las deducciones o retenciones que deban realizarse conforme a la normatividad fiscal vigente.

En ningún caso se podrá pactar una contraprestación asociada a una parte de la producción de Hidrocarburos del proyecto.

Las Partes acordarán la forma y términos en que se llevará a cabo el pago de la contraprestación.

En los casos en que se practique el avalúo a que hace referencia el artículo 104 de la Ley de Hidrocarburos, se considerarán, entre otros factores:

1. La previsión de que el proyecto a desarrollar generará, dentro de su zona de influencia, una plusvalía de los terrenos, bienes o derechos de que se trate;
2. La existencia de características en los inmuebles, bienes o derechos que, sin reflejarse en su valor comercial, los hace técnicamente idóneos para el desarrollo del proyecto de que se trate;
3. La afectación en la porción remanente de los inmuebles del cual forme parte la fracción por adquirir, usar o gozar;
4. Los gastos complementarios no previstos en el valor comercial, para que los afectados sustituyan los terrenos, bienes o derechos por adquirir, cuando sea necesaria la emigración de los afectados, y
5. En los casos de otorgamiento del uso o goce de los terrenos, bienes o derechos, la previsión de los daños y perjuicios, las molestias o afectaciones que sus titulares podrían sufrir con motivo del proyecto a desarrollar, incluyendo aquellos correspondientes a bienes o derechos distintos de la tierra, o el eventual perjuicio por el tiempo que la propiedad será afectada, calculado en función de la actividad habitual de dicha propiedad.

DÉCIMO SÉPTIMO.- Daños al Inmueble.- Se refiere al derecho del propietario o titular del Inmueble de reclamar al Promovente los daños físicos que éste y/o el personal a su cargo causen al mismo o a sus accesorios, incluyendo bienes distintos a la tierra, que resulten procedentes, durante el tiempo de sus actividades dentro del Inmueble, siendo éstas de manera enunciativa mas no limitativa, desde la construcción e instalación de la infraestructura, así como su mantenimiento y retiro, conforme a la legislación aplicable.

DÉCIMO OCTAVO.- Acceso al Inmueble.- Se establecerá la autorización al Promovente y al personal que éste designe para acceder de forma permanente al Inmueble durante el tiempo de vigencia del contrato correspondiente.

DÉCIMO NOVENO.- Actividades en el Inmueble.- Se establecerá que el propietario o titular del Inmueble podrá hacer el uso acostumbrado del mismo, siempre y cuando no interfiera con la operación del proyecto. Lo anterior, salvo pacto en contrario.

VIGÉSIMO.- Otras obligaciones del titular del Inmueble.- El titular del Inmueble se obliga a no menoscabar de modo alguno el uso, goce o afectación del Inmueble para el desarrollo del proyecto.

VIGÉSIMO PRIMERO.- Otras obligaciones del Promovente.- El Promovente se obligarán a cumplir con la normativa aplicable en materia de impacto ambiental, seguridad industrial e impacto social, por tanto, se compromete a llevar a cabo las acciones correspondientes en dichas materias.

Asimismo, el Promovente respetará los derechos humanos, en particular, los derechos de tenencia de la tierra, por lo que actuará con la debida diligencia a fin de evitar repercusiones negativas.

VIGÉSIMO SEGUNDO.- Responsabilidad laboral.- La suscripción del contrato no implica la creación de una relación laboral entre las Partes o sus empleados, contratistas o causahabientes.

VIGÉSIMO TERCERO.- Confidencialidad.- Los contratos incluirán una cláusula referente a la obligación de las Partes de mantener la confidencialidad de la información a la que tengan acceso y que sea propiedad de la otra. Los montos,

términos y condiciones de la contraprestación pactada en el contrato, no se considerará información confidencial.

Lo anterior en términos de las disposiciones aplicables en materia de transparencia y protección de datos personales.

VIGÉSIMO CUARTO.- Legalidad.- Las Partes deberán actuar en todo momento apegados al principio de legalidad, de tal forma que todos sus actos deberán ser conforme al marco normativo aplicable, bajo la pena de invalidez.

VIGÉSIMO QUINTO.- Totalidad de acuerdos, modificaciones y renunciaciones.- El contrato contiene la totalidad de los acuerdos adoptados por las Partes, así como la totalidad de los derechos y obligaciones pasadas, presentes y futuras, por lo que cualquier pacto, convenio o acuerdo, verbal o escrito que hayan celebrado con anterioridad a la fecha de la firma del contrato, quedará sin efecto legal alguno.

Se indicará que ninguna disposición del contrato podrá ser modificada sin el consentimiento de las Partes, el cual constará por escrito.

VIGÉSIMO SEXTO.- Cesión.- Las Partes tendrán la facultad de ceder o transmitir, total o parcialmente, los derechos y las obligaciones que asuman en virtud del Contrato, siempre y cuando, se respete el objeto del mismo y la Parte interesada en realizar la cesión avise a la otra Parte con treinta días naturales de anticipación.

En su caso, las Partes podrán pactar que el Promovente ceda sus derechos derivados del Contrato a una institución de crédito mexicana actuando como fiduciario en un contrato de fideicomiso de garantía que se constituya para beneficio de los acreedores del Promovente quien, a su vez, podrá ceder dichos derechos como resultado de la ejecución del patrimonio del fideicomiso.

VIGÉSIMO SÉPTIMO.- Causahabientes.- Se asentará que el contrato y cada uno de sus términos y disposiciones serán obligatorios y redundarán en beneficio de las Partes, sus sucesores, cesionarios o causahabientes legales.

VIGÉSIMO OCTAVO.- Avisos y notificaciones.- Se asentará que todos los avisos y notificaciones relacionados con el contrato deberán constar por escrito y surtirán efectos al día siguiente de su realización, además de indicar el domicilio en el cual recibirán dichos avisos y notificaciones.

VIGÉSIMO NOVENO.- Ausencia de Vicios de la Voluntad.- Las Partes hará constar que en el contrato no existe error, dolo, mala fe, ni intimidación y que ninguna de ellas ha abusado de la ignorancia, miseria o inexperiencia de la otra.

TRIGÉSIMO.- Responsabilidad Objetiva.- Se dejará constancia de que el Promovente será responsable por el uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas, por lo que responderá por los daños y perjuicios que llegare a causar y que no estén previstos en la contraprestación, obligándose a hacerlo a través de los mecanismos financieros que precise la regulación específica que sobre el particular emita la Agencia de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos o cualquier otro conforme a la normatividad aplicable.

TRIGÉSIMO PRIMERO.- Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.- En caso de disputa, las Partes acordarán someterse, adicionalmente a lo previsto en las disposiciones jurídicas aplicables, a cualquiera de los siguientes mecanismos alternativos de solución de controversias:

I.- Arbitraje;

II.- Conciliación;

III.- Mediación, o

IV.- Acuerdo mutuo de las partes en cualquier momento.

TRIGÉSIMO SEGUNDO.- Legislación aplicable y jurisdicción.- El contrato se regirá e interpretará de conformidad con las leyes federales y normatividad administrativa emitida por las Dependencias de la Administración Pública Federal. Asimismo, se someterán a la jurisdicción de los Tribunales Federales Mexicanos.

TRIGÉSIMO TERCERO.- Registro.- El contrato se deberá inscribir, según corresponda, en el Registro Agrario Nacional, en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio respectivo, o en el Registro Público de la Propiedad Federal, previa calificación de los órganos jurisdiccionales, en cumplimiento del artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos.

TRIGÉSIMO CUARTO.- Gastos e Impuestos.- Se asentará que las Partes acuerdan que todos los derechos, gastos y honorarios derivados de la celebración del instrumento y, en caso de ser necesaria la expedición de su testimonio y

registros correspondientes, serán cubiertos por el Promovente. Se pactará expresamente que cada Parte es responsable por el pago de los impuestos que le corresponda, en términos de la legislación fiscal aplicable.

TRIGÉSIMO QUINTO.- Encabezados y divisibilidad.- Los encabezados contenidos en el contrato se insertan sólo para conveniencia de las Partes y de ninguna manera definirán, limitarán, ampliarán o extenderán el alcance o intención del mismo o cualquiera de sus estipulaciones.

En caso de que alguna de las cláusulas del contrato sea declarada ilegal, inválida, inexigible o inejecutable, las estipulaciones restantes seguirán vigentes.

TRIGÉSIMO SEXTO.- Causales de nulidad.- Se establecerán como causales de nulidad del contrato, las contempladas en el artículo 115, fracción I, de la Ley de Hidrocarburos.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO.- Causales de rescisión.- Se indicarán como causales de rescisión del contrato, las establecidas en el artículo 115, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos.

Las Partes podrán acordar en el contrato respectivo el procedimiento a seguir respecto de la causal de rescisión que se considere se actualiza, el cual deberá prever como mínimo la notificación al Promovente para que manifieste lo que a su derecho convenga y cuente con un plazo que le permita subsanar cualquier hecho que dé lugar a la causal de rescisión y, en caso de desavenencia, podrán hacer uso de los mecanismos establecidos en el Lineamiento Trigésimo Primero de los presentes.

TRIGÉSIMO OCTAVO.- Presentación del contrato ante la autoridad.- Se establecerá que el Promovente presentará al Tribunal Unitario Agrario o Juez de Distrito en materia civil, según corresponda, el contrato para su validación y entregará copia del mismo a la SEDATU, la Comisión Nacional de Hidrocarburos o la Comisión Reguladora de Energía, según su competencia.

TRIGÉSIMO NOVENO.- Publicación del extracto del acuerdo.- De conformidad con el artículo 105, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos, y conforme lo determine el Tribunal Unitario Agrario o Juez de Distrito en materia civil competente, el Promovente publicará el extracto del acuerdo alcanzado en un

periódico de circulación local y, en su caso, en los lugares más visibles del Núcleo de Población Ejidal o Comunal respectivo.

CUADRAGÉSIMO.- Otras Cláusulas.- Además de las Cláusulas señaladas en los presentes Lineamientos, las Partes podrán incluir cualquier otra que estimen conveniente, siempre que no contravenga la Ley.

En caso de que el Promovente con motivo del proyecto prevea una posible ampliación para el uso, goce, afectación o adquisición del Inmueble objeto del acuerdo de voluntades, podrá establecerse en una cláusula que las Partes de común acuerdo, podrán modificar o adicionar la superficie del Inmueble para incluir mayor superficie de la originalmente pactada.

En este supuesto, bastará que lo celebren por escrito con los propietarios o titulares, y lo notifiquen al Juzgado de Distrito o Tribunal Agrario que sancionó el documento original para que determine su legalidad y ordene su inscripción en el Registro Agrario Nacional, Registro Público de la Propiedad o Registro Público de la Propiedad Federal, respectivo.

Capítulo Quinto

Previsiones particulares de los contratos

CUADRAGÉSIMO PRIMERO.- Otras modalidades de los contratos.- Con independencia de la utilización de los modelos de contrato que se indican en el Lineamiento CUADRAGÉSIMO TERCERO, se podrán emplear otras modalidades de contratos, desarrollando los mínimos señalados en los presentes Lineamientos, tal y como se establece en los modelos de contrato anexos, sin perjuicio de lo indicado en el párrafo segundo y tercero del Primero de estos Lineamientos.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO.- Cláusulas no previstas.- Las cláusulas no previstas en los presentes Lineamientos y modelos de contrato, se regirán por las reglas generales de los contratos; por las estipulaciones de las Partes, siempre que no contravengan lo señalado en las disposiciones aplicables; y en lo que fueren omisas, por las disposiciones del contrato con el que tengan más analogía de los regulados en el derecho común federal.

CUADRAGÉSIMO TERCERO.- Modalidades de los contratos.- La forma de uso, goce, afectación o, en su caso, adquisición que se pacte entre las Partes,

deberá ser idónea para el desarrollo del proyecto en cuestión, según sus características, conforme a los siguientes modelos de contrato:

I.- Contrato de Ocupación Superficial: cuyo objeto es que el propietario o titular del Inmueble permita al Promovente, a cambio de un pago único, el uso, goce y aprovechamiento temporal sobre la superficie exterior y subterránea, así como las construcciones ya existentes o por edificar sobre la superficie y por debajo del Inmueble para su ocupación superficial, en términos de lo previsto en el Anexo A.

Las construcciones ya existentes a que se refiere el párrafo anterior deberán ser del propietario o titular del Inmueble.

De ser el caso, se podrá identificar la superficie de afectación como "Fracción" cuando así sea requerido por el proyecto.

Asimismo, si las Partes lo estiman conveniente podrán pactar la contraprestación mediante pagos periódicos.

II.- Contrato de servidumbre voluntaria, continua y aparente de paso: cuyo objeto es que el propietario o titular del Inmueble, permita al Promovente, a cambio de un pago único, establecer un gravamen real sobre la fracción ubicada dentro del Inmueble, de forma voluntaria y continua que se anuncia por obras o signos exteriores, dispuestos para su uso, goce y aprovechamiento, de conformidad con el Anexo B.

III.- Contrato de Arrendamiento: cuyo objeto es que el propietario o titular del Inmueble, conceda el uso y goce temporal del mismo, y el Promovente se obligue a satisfacer la renta en la forma y tiempo convenidos, como se dispone en el Anexo C.

De ser el caso, se podrá identificar la superficie de afectación como "Fracción" cuando así sea requerido por el proyecto.

IV.- Contrato de Compraventa: cuyo objeto es que el propietario o titular del Inmueble, transfiera la propiedad del mismo al Promovente, quien se obliga a pagar por el Inmueble el precio cierto en la forma convenida, según lo estipulado en el Anexo D.

En el caso de propiedad ejidal o comunal se indicará que es indispensable que se cuente con el dominio pleno respecto de la superficie objeto de compraventa.

contemplado en los artículos 23, fracción IX, y del 81 al 84 y 86 de la Ley Agraria, mismo que resulta del acuerdo expreso de la Asamblea de Ejidatarios o Comuneros.

Por la naturaleza jurídica de este contrato, no contendrá algunas de las cláusulas previamente señaladas, y en su lugar, deberá contener disposiciones referentes a Saneamiento para el caso de Evicción; Entrega del Inmueble, y Documentos sobre pagos de servicios; el cual deberá formalizarse en escritura pública.

México

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.