

UNIVERSIDAD LATINA. S.C.

INCORPORADA A LA U.N.A.M

"LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES,
ANTE LA PERSPECTIVA GLOBALIZADORA DEL TLCAN:
DESIGUALDAD JURIDICA PARA LOS NACIONALES"

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO**

PRESENTA:

EURÍDICE BETZABÉ BARAJAS MANRIQUE

ASESOR: LIC. REBECA Y. VELÁZQUEZ LEÓN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Le doy Gracias a Dios

Por darme la oportunidad de tener vida y salud para poder terminar una página más de mi vida, por dejarme terminar mi carrera, por estar presente y nunca desampararme.

A mi Papi

Tengo tanto que decir y no se por donde empezar, quisiera expresar todo lo que llevo en mi corazón pero tu sabes que no soy muy expresiva, se que al igual que yo estas muy orgulloso de que haya culminado mi carrera profesional, y me atrevo a decir que hasta más, te agradezco todo lo que me has brindado, pero sobre todo por ser mi Papá, y se que a pesar de que el tiempo pase siempre seré tu niña la pequeña, tu consentida, gracias por confiar en mi.

TE AMO.

A mi Mami

A ti como te puedo agradecer si tu simplemente me diste la vida y eso no se paga con nada, es el tesoro más grande, tu que te desvelaste cuando yo estaba enferma, tu que nunca me has dejado y me has acompañado en las buenas y en las malas y que siempre tienes un consejo sabio para poder salir adelante, tu eres mi amiga, compañera, confidente Mi todo.

Gracias mamita por estar siempre a mi lado y por compartir los momentos mas lindos y duros al culminar mi formación profesional, gracias por todo,

TE AMO.

A mi Hermana Bere, a Joel y a Nevoso(a)

Primero que nada a Bere mil gracias por estar conmigo por darme tu apoyo, amor y comprensión eres admirable por toda tu fortaleza y entereza, gracias por tu preocupación que en verdad no creo merecer, hermana gracias por tu apoyo tu sabes cuanto

TE AMO;

A Joel gracias por estar conmigo y apoyarme de una u otra forma,

A Nevoso (a), quiero que sepas que eres la bendición mas grande que Dios nos mando, y espero que cuando tu crezcas te pueda servir de inspiración para la vida que empiezas a recorrer T.Q.M.

Arturo

Gracias a ti por tu apoyo incondicional, tu amor, comprensión brindados a lo largo de esta gran etapa que fue la de mi formación profesional, y que fue uno de los pilares que me

impulso a seguir adelante, por que creíste en mi mas que yo misma, y a pesar de los obstáculos a mi lado has estado, te valoro tanto y se que el destino nos tiene una gran sorpresa.

T.A

A mi Amiga Tania Barrera. (Hermana)

Después de todo tu fuiste la culpable de que yo hubiera estudiado esta carrera, y sabes a ti te agradezco esa idea, te agradezco por que si no estuvimos juntas físicamente siempre hemos estado unidas, y que si esta carrera la empezamos juntas y que por motivos ajenos no la pudimos terminar juntas, hoy te digo que mi Triunfo es también tuyo, que gran parte de este logro es compartido. T.Q.M

A mis Hermanas Irma(Nena), Josefina (Tatis), Sonia (Sony), Hector, Patricia (Patty) y Manolo.

A ustedes que han sido un gran ejemplo de vida, superación y fortaleza, que si algo me han enseñado es a nunca bajar la mirada, siempre ser fuerte y segur mis convicciones, que si quiero algo siempre luche por mis ideales, es también uno de los pilares que me impulsaron a seguir adelante, gracias por todo las quiero.

A Luis (Luigui), Adrian y Arantza.

Espero este logro se vea transformado en un estímulo y ejemplo para que ustedes salgan adelante y que sepan que todo en esta vida se puede, solo hay que luchar para lograrlo, y saber también que nada es fácil pero que teniendo a las personas adecuadas a nuestro lado, todo será mas sencillo, Los Quiero.

A Alejandra (Amigueta)

Comadre, aún que terminamos una parte muy importante de nuestra vida, vienen mas cosas y aun que la distancia no nos ayude mucho lo vivido juntas nadie lo borrará, recuerdas esos momentos que sólo tú y yo podíamos entender donde llegamos al punto que hasta con la mente sabíamos que pensaba la otra esa conexión fue única y especial y es por eso que hoy aprovecho para agradecerle a la vida por llegar a esta punto y compartirlo contigo, tu sabes cuanto te quiero, y recuerda así vendrán muchas pero como llegan se van la verdadera amistad perdura para siempre a pesar del tiempo y la distancia, ahí estaremos!

Vianey (Vivis), Oswaldo (Bado).

A ustedes que mas puedo decirle si con ustedes compartir esta maravillosa etapa de mi vida, junto hicimos y deshicimos y me atrevo a decir que viví la etapa de estudios profesionales al máximo a su lado les agradezco haberlos encontrado en mi vida que nuestra amistad perdure para siempre.

Los Quiero Mil.

A mi Poyo Alejandro

Compartimos muchos momentos tan bellos y muy duros fue cuando entendí que la amistad si existe entre dos sexos dientes, que cuando crees haber pedido toda esperanza y sentir morir, es ahí cuando surgen los verdaderos amigos y tu estuviste apoyándome en lo momentos que sentías no tener ninguna solución, respuesta y salida, gracias por estar ahí,
T.Q.M.

A la Sra. Betty, y Norma (Momis), Diego

Es una satisfacción tener gente como ustedes a mi lado y ahora una vez más comparto mi triunfo por que son tan especiales en mi familia.

Las Quiero Mucho.

A Penélope (alexa), a la Sra. Alma, al Sr Agustín.

A ustedes mil gracias por dejarme ser parte de su familia, por dejarme entrar a su casa y hacerme sentir como una hija y hermana, es por eso que quiero hacerle participe de mi triunfo, gracias por su apoyo.

A quienes ya no están conmigo pero están en mi corazón hasta el final, a todos aquellos que se adelantaron en el camino de la vida y los cuales sé que como pocos estarían más que orgullosos de mi por tener este logro, a todos ellos, que aún que no físicamente me acompañan los siento junto a mi cada día que pasa y se que me cuidan les dedico mi tesis, los amo y se que algún día estaremos de nuevo juntos.

DEP. Mama Jose, Tía Celia, Tía Martha, Abuelitos Barajas y Valencia y Abuelitos Manrique Cedillo

A Todos mis amigos y enemigos que creyeron en mi y hasta los que desconfiaron, es una muestra más de que querer es poder y que cuando uno se lo propone no hay poder humano que exista para no llegar a nuestras metas e ideales, es donde se sabe de que cuero salen mas correas.

Un especial Agradecimiento a la Universidad Latina

Mi casa de estudios la cual me formó y me dio los conocimientos necesarios para poder afrontarme a la vida que viene como profesionista y que me enseñó que la escuela no hace al alumno sino que el alumno hace la escuela, y soy orgullosamente una mujer Latina.

A mis Profesores, Licenciados y Mentores.

Carlota A. Barroso Lujan F.

Rebeca Yolanda Velázquez León.

Edgar Hernández.

Gustavo Robles.

Víctor Esteban Hernández Colín.

Laura Flores.

Oscar Ricardo Trejo.

Vicente Rodríguez.

Verónica Martínez.

Ma. Catalina Martinez

Alejandra Jiménez.

A ustedes que se convirtieron en un apoyo y amigos gracias por todos sus consejos.

A quien me ayudo más de lo que merecía y que sin saber siempre estuvieron a mi lado me apoyaron y me dieron su confianza así como su amistad en verdad no saben como las admiro y las quiero, son un ejemplo a seguir y dignas de admiración, gracias por su apoyo.

T.Q.M

R. Y. V. L. y C. A. B. L. F.

Al Lic. Oscar Martin Kuri Díaz.

A usted que me dio la oportunidad de colaborar con usted y que me brindó su amistad y cariño, que me aceptó tal y como soy y sobre todo siempre me dió una mano amiga en la cual me pude apoyar y que sin que me conociera a fondo usted confió en mi y eso me dio

seguridad, bien dicen que por algo pasan las cosas y se que al conocerlo fue por algo extraordinario, gracias por ser conmigo tan lindo.

Al Luis Uribe y Lic. Oscar Lozano.

Gracias por su apoyo brindado y los consejos que sabré poner en practica y sobre todo por brindarme su amistad, los sueños se pueden hacer realidad, el que persevera alcanza.

Y a todos aquellos que me apoyaron mil gracias y a los que no también, a los que estuvieron adelante y atrás de mi, a los que vi al caminar y a los que no vi por mi distracción, a lo que tuvieron que ver directa e indirectamente en mi formación y en mi vida, a los que me enseñaron algo y los que no a los que me hicieron el camino más fácil a los que pusieron obstáculos hasta ellos por que por ustedes aprendía salir adelante, a los que menciono y a los que no, a los que están presente y a los que ni me acuerdo a todos ellos

.....

Gracias de todo Corazón.

Y el reconocimiento más importante, a Mi por que me demostré que querer es poder y que SÍ puede, claro que si pude, y por que lo digo por la siguiente razón.....

Por que es bien sabido que esta etapa de mi vida ósea mi carrera, la inicie como un juego, ya que desde un inicio no era lo que yo quería estudiar lo mío era totalmente algo diferente, la medicina, pero tengo una muy buena amiga que me dijo que era fácil estudiar la Carrera de Derecho lo medite y dije por que no si no se me dio la Medicina voy a probar con otra, es entonces que digo que empecé jugando, y aunque tenia todo en mi contra ya que no tenia familia, amigos, ni conocidos Abogados, con mucha dedicación y esfuerzo es como puede salir adelante, no fue nafa fácil, nada pero nada fácil (como me habían dicho) de hecho recuerdo muy bien que al inicial las clase los Profesores, nos hacían las clásicas preguntas de por que habíamos estudiado Derecho, y yo muy atenta escuchaba las razones de mis compañeros y me angustiaba el pensar que iba a contar cuando me preguntaban y opte por decir la verdad, todos se sorprendían pero era sincera, al final recuerdo un Licenciado me saco del salón y me dijo que tenia mucho valor a decir la verdad por que la mayoría decía que por ayudar al inocente al pobre pero que en verdad eran mentiras y que el podía jurar que yo seria una de las pocas que terminaría con gran éxito; Pues así transcurrieron los cinco años algunos se quedaron en el camino y fuimos pocos muy pocos los que culminamos esta carrera, y orgullosa puedo decir que aunque tuve muchos problemas de salud en mi familia perdidas importantes, operaciones personales supe salir adelante, y así fue tanta mi pasión que le tome que lo demostré obteniendo una beca del 100% por parte de la UNAM, también lo hice tratando de ayudar a mis padres por los excesivos gastos.

“La Ley es la Libre Razón de la Pasión”

(Aristoteles).

Y sin ofender a Aristoteles pero en mis cinco años de carrera en la Universidad Latina, he venido a encontrar que la Pasión es la clave en el Estudio, en la practica de las Leyes y en la Vida, es con Pasión con Coraje, Convicción y un Fuerte sentido de lo que somos continuaremos con nuestros pasos en el Mundo. Recuerden que la primera impresión no siempre es la correcta, debemos tener fe en las personas, y lo más importante debemos tener Fe en nosotros mismos.

Y hoy por hoy puedo decir que lo logre si lo hice realidad y lo que empecé como un juego es una hermosa realidad, mis sueños se volvieron Metas y mi meta la alcance, y que con fuerza y orgullo puedo llenarme la boca de que Amo mi Carrera, la Defiendo con Pasión y puedo decir de Corazón que estudie Derecho.

Mas orgullosa no puedo estar.

Y este Triunfo no solo es mío lo comparto con todos ustedes.

“Betzy”

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE LA INFLUENCIA DE LA EXPROPIACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y EL DERECHO AGRARIO

1.1	HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES.....	2
1.1.1	Constitución de Cádiz (Proyecto Gaditano).....	3
1.1.2	Constitución de Apatzingán. (Proyecto Insurgente).....	5
	Acta Constitutiva de la Federación y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824.....	
1.1.3	Las Siete Leyes Constitucionales 1835-1836.....	
1.1.4	Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843.....	
1.1.5	Acta Constitutiva y de Reforma, 1847.....	
1.1.6	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857.....	
1.1.7	Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.....	
1.2	ETAPA LEGISLATIVA DEL DERECHO AGRARIO.....	
1.2.1	Código Agrario de 1934.....	
1.2.1.1	Modalidades de la Propiedad Social.....	
1.2.1.2	Los Derechos Individuales.....	
1.2.2	Código Agrario del 23 de Septiembre de 1940.....	
1.2.3	Código Agrario del 30 de Diciembre de 1942.....	
1.2.3.1	La Propiedad de los Núcleos de Población.	
1.2.3.2	Derechos Individuales.....	
1.3	LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA	
1.3.1	Aspectos Panorámicos.	
1.3.2	Autoridades Agrarias	
1.3.3	Atribuciones de las Autoridades Agrarias	
1.4	LA EXPROPIACION DE BIENES AGRARIOS.....	
1.5	DEFINICIÓN DE CONSTITUCIÓN.....	

CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO

2.1	ARTICULO 27 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	
2.1.1	La Cláusula Calvo.....	
2.1.2	Conflicto Internacional.....	
2.1.3	Consejo de Seguridad de la ONU.....	
2.1.4	Derecho Constitucional Internacional.....	
2.1.5	Derecho Internacional Contemporáneo.....	
2.1.6	Derechos de los Extranjeros.....	

2.1.7	La Propiedad Privada.....	.....
2.1.8	Los Tratados.....	.....
2.1.9	Los Tratados Internacionales.....	.....
2.1.10	La Costumbre Internacional.....	.....
2.1.11	La Doctrina de las Condiciones Mínimas.....	.....
2.1.12	La Teoría de Justicia de Rawls.....	.....
2.2	ANTECEDENTES DE LA LEY AGRARIA, 1992.....	.....
2.2.1	Autoridades.....	.....
2.2.2	Estructura.....	.....
2.2.3	Destino de la Tierra.....	.....
2.2.4	Reglas de Operación .....	.....
2.3	LEY DE EXPROPIACIÓN.....	.....

CAPITULO III

ESTRUCTURA JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN EN MATERIA AGRARIA

3.1	DEFINICIÓN JURÍDICA DE EXPROPIACIÓN.....	.....
3.2	LA EXPROPIACIÓN EN GENERAL.....	.....
3.3	LA EXPROPIACIÓN EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ.....	.....
3.4	LA EXPROPIACIÓN EN MATERIA AGRARIA.....	.....
3.5	EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO ESTABLECIDO POR EL REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL.....	.....
3.5.1	El Procedimiento Expropiatorio.....	.....
3.5.2	La Solicitud .....	.....
3.5.3	La Ocupación Previa .....	.....
3.5.4	El Avalúo .....	.....
3.5.5	El Decreto Expropiatorio .....	.....
3.5.6	Las Notificaciones .....	.....
3.5.7	El Pago de la Expropiación.....	.....
3.5.8	La Ejecución .....	.....
3.5.9	La Reversión.....	.....

CAPITULO IV

LA EXPROPIACIÓN ANTE LA PERSPECTIVA GLOBALIZADORA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

- 4.1 TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE AMÉRICA DEL NORTE Y CANADÁ (TLCAN).....
 - 4.1.1 Desregulación, Apertura Comercial y Contexto Internacional.....
 - 4.1.1.1 La Agricultura Mexicana Ante El TLC: Una Integración Asimétrica.....
- 4.2 ANTECEDENTES DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO.....
- 4.3 LA AGRICULTURA EN EL TRATADO LIBRE DE COMERCIO.....
- 4.4 LA INFERIORIDAD DE LA DE ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE MÉXICO RESPECTO A ESTADOS UNIDOS.....
- 4.5 DIFERENCIAS DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL.....
- 4.6 APERTURA COMERCIAL Y COMPETENCIA DESLEAL.....
- 4.7 LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO Y EN EL TLCAN: UN ENFOQUE ANALÍTICO.....
 - 4.7.1 Planteamiento del Problema.....
 - 4.7.2 Casos de Expropiación, Empresas vs los Estados Unidos Mexicanos.....
 - 4.7.3 Robert J. Frank vs Estados Unidos Mexicanos.....
 - 4.7.4 Azinian y Desona vs Estados Unidos Mexicanos.....
 - 4.7.5 Marvin Roy Feldman Karpa (CEMSA) vs Estados Unidos Mexicanos.....
 - 4.7.6 The Metalclad Corporation vs Estados Unidos Mexicanos.....
 - 4.7.7 Waste Management, Inc. vs Estados Unidos Mexicanos.....
 - 4.7.8 Fireman's Fund Insurance Company vs Estados Unidos Mexicanos.....
 - 4.7.9 GAMI Investments, Inc. vs Estados Unidos Mexicanos.....
 - 4.7.10 International Thunderbird Gaming Corporation vs Estados Unidos Mexicanos.....
- 4.8 LA LEY DE EXPROPIACIÓN EN NUESTRO PAÍS.....
- 4.9 CASOS DE EXPROPIACIÓN EN EL ESTADO DE PUEBLA.....
 - 4.9.1 Ejido de San Bernardino Tlaxcalancingo.....
 - 4.9.2 El Caso de Los Terrenos de Concepción Guadalupe.....
 - 4.9.3 San Andrés Cholula y San Francisco Ocotlán.....
 - 4.9.4 La Trinidad Chautenco.....
- 4.10 LA VIOLACIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y A LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.....
 - 4.10.1 ¿Y Ahora Que Hacemos Los Mexicanos?.....
 - 4.10.2 ¿Y Qué Puede Realizar El Poder Ejecutivo?.....

4.10.3 ¿Y Qué Puede Hacer El Poder Legislativo?.....	
4.10.4 ¿Y Qué Puede Hacer El Poder Judicial?.....	
4.11 SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.....	
4.11.1 Procedimientos Agrarios	
4.12 REGISTRO AGRARIO NACIONAL.....	
4.12.1 Efectos.....	
4.12.2 Inscripción.....	
4.13 PROCURADURIA AGRARIA.....	
4.13.1 Funciones Generales.....	
4.13.2 Atribuciones Específicas.....	
4.13.3 Procedimientos.....	
4.14 FIDEICOMISO DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL (FIFONAFE).....	
4.15 TESIS AISLADAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.....	
CONCLUSIONES.....	
BIBLIOGRAFÍA.....	
ABREVIATURAS.....	

INTRODUCCIÓN

La expropiación ha funcionado como un sacrificio del derecho a la propiedad privada, a favor de una función social. El *Estado* tiene la facultad soberana de expropiar, teniendo ciertos límites a su ejercicio jurídico.

Para el caso específico de los bienes de extranjeros se han llevado a cabo tratados internacionales que por lo general circunscriben la facultad del *Estado* de expropiar éstos bienes. Lo anterior para atraer más y mejor capital a nuestro país creando un ambiente de confianza y cordialidad.

Con la apertura de las fronteras en materia comercial entre Estados Unidos, Canadá y México, nuestro país ha adoptado nuevas reglas en el sistema jurídico. Estas nuevas normas también incluyen a la expropiación, estableciendo un marco jurídico que protege a los extranjeros y que es distinto a las normas contenidas en la Ley de Expropiación.

Durante el sexenio del C. Carlos Salinas de Gortari, se promovieron algunas reformas a ciertas leyes, siendo una de éstas la Ley de Expropiación, resultado de las negociaciones para la entrada en vigor del TLCAN. Las reformas a esta ley no incluyeron beneficios sustanciales a favor de los nacionales y al contrario, se dejó entrever las diferencias abismales entre los estadounidenses, canadienses y mexicanos.

Al parecer la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos permite dar mayores privilegios a los extranjeros que a los propios mexicanos. Nosotros los mexicanos quedamos “protegidos” ante una expropiación con el amparo de una ley gravosa.

Conforme se lleve a cabo esta investigación, podré demostrar los dos parámetros bajo los cuales se lleva a cabo una expropiación en México; de igual forma demostraré que en nuestro país la expropiación no esta sujeta a un marco de derecho, donde la justicia social no existe y pierde una vez más el que menos tiene perdiendo todas sus garantías individuales y viviendo en un país inconstitucional.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE LA INFLUENCIA DE LA EXPROPIACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y EL DERECHO AGRARIO

1.1 HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES.....	2
1.1.1 Constitución de Cádiz (Proyecto Gaditano).....	3
1.1.2 Constitución de Apatzingán. (Proyecto Insurgente).....	6
Acta Constitutiva de la Federación y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824.....	9
1.1.3 Las Siete Leyes Constitucionales 1835-1836.....	10
1.1.4 Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843.....	12
1.1.5 Acta Constitutiva y de Reforma, 1847.....	14
1.1.6 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857.....	14
1.1.7 Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.....	16
1.2 ETAPA LEGISLATIVA DEL DERECHO AGRARIO	
1.2.1 Código Agrario de 1934.....	19
1.2.1.1 Modalidades de la Propiedad Social.....	20
1.2.1.2 Los Derechos Individuales.....	20
1.2.2 Código Agrario del 23 de Septiembre de 1940.....	26
1.2.3 Código Agrario del 30 de Diciembre de 1942.....	29
1.2.3.1 La Propiedad de los Núcleos de Población.	29
1.2.3.2 Derechos Individuales.....	34
1.3 LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA	
1.3.1 Aspectos Panorámicos.	38
1.3.2 Autoridades Agrarias	38
1.3.3 Atribuciones de las Autoridades Agrarias	41
1.4 LA EXPROPIACION DE BIENES AGRARIOS.....	46
1.5 DEFINICIÓN DE CONSTITUCIÓN.....	53

CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO

2.1 ARTICULO 27 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	57
2.1.1 La Cláusula Calvo.....	70
2.1.2 Conflicto Internacional.....	74
2.1.3 Consejo de Seguridad de la ONU.....	75
2.1.4 Derecho Constitucional Internacional.....	75
2.1.5 Derecho Internacional Contemporáneo.....	76
2.1.6 Derechos de los Extranjeros.....	77

2.1.7 La Propiedad Privada.....	77
2.1.8 Los Tratados.....	78
2.1.9 Los Tratados Internacionales.....	85
2.1.10 La Costumbre Internacional.....	86
2.1.11 La Doctrina de las Condiciones Mínimas.....	87
2.1.12 La Teoría de Justicia de Rawls.....	88
2.2 ANTECEDENTES DE LA LEY AGRARIA, 1992.....	89
2.2.1 Autoridades.....	96
2.2.2 Estructura.....	96
2.2.3 Destino de la Tierra.....	97
2.2.4 Reglas de Operación	99
2.3 LEY DE EXPROPIACIÓN.....	103

CAPITULO III

ESTRUCTURA JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN EN MATERIA AGRARIA

3.1 DEFINICIÓN JURÍDICA DE EXPROPIACIÓN.....	115
3.2 LA EXPROPIACIÓN EN GENERAL.....	115
3.3 LA EXPROPIACIÓN EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ.....	119
3.4 LA EXPROPIACIÓN EN MATERIA AGRARIA.....	121
3.5 EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO ESTABLECIDO POR EL REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL.....	124
3.5.1 El Procedimiento Expropiatorio.....	124
3.5.2 La Solicitud	124
3.5.3 La Ocupación Previa	127
3.5.4 El Avalúo	128
3.5.5 El Decreto Expropiatorio	129
3.5.6 Las Notificaciones	130
3.5.7 El Pago de la Expropiación.....	131
3.5.8 La Ejecución	133
3.5.9 La Reversión.....	134

CAPITULO IV

LA EXPROPIACIÓN ANTE LA PERSPECTIVA GLOBALIZADORA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

4.1	TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE AMÉRICA DEL NORTE Y CANADÁ (TLCAN).....	145
4.1.1	Desregulación, Apertura Comercial y Contexto Internacional.....	147
4.1.1.1	La Agricultura Mexicana Ante El TLC: Una Integración Asimétrica.....	165
4.2	ANTECEDENTES DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO.....	167
4.3	LA AGRICULTURA EN EL TRATADO LIBRE DE COMERCIO.....	169
4.4	LA INFERIORIDAD DE LA DE ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE MÉXICO RESPECTO A ESTADOS UNIDOS.....	171
4.5	DIFERENCIAS DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL.....	178
4.6	APERTURA COMERCIAL Y COMPETENCIA DESLEAL.....	183
4.7	LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO Y EN EL TLCAN: UN ENFOQUE ANALÍTICO	
4.7.1	Planteamiento del Problema.....	189
4.7.2	Casos de Expropiación, Empresas vs los Estados Unidos Mexicanos.....	192
4.7.3	Robert J. Frank vs Estados Unidos Mexicanos.....	192
4.7.4	Azinian y Desona vs Estados Unidos Mexicanos.....	194
4.7.5	Marvin Roy Feldman Karpa (CEMSA) vs Estados Unidos Mexicanos.....	194
4.7.6	The Metalclad Corporation vs Estados Unidos Mexicanos.....	195
4.7.7	Waste Management, Inc. vs Estados Unidos Mexicanos.....	198
4.7.8	Fireman's Fund Insurance Company vs Estados Unidos Mexicanos.....	198
4.7.9	GAMI Investments, Inc. vs Estados Unidos Mexicanos.....	199
4.7.10	International Thunderbird Gaming Corporation vs Estados Unidos Mexicano...	199
4.8	LA LEY DE EXPROPIACIÓN EN NUESTRO PAÍS.....	200
4.9	CASOS DE EXPROPIACIÓN EN EL ESTADO DE PUEBLA.....	201
4.9.1	Ejido de San Bernardino Tlaxcalancingo.....	201
4.9.2	El Caso de Los Terrenos de Concepción Guadalupe.....	203
4.9.3	San Andrés Cholula y San Francisco Ocotlán.....	203
4.9.4	La Trinidad Chautenco.....	204
4.10	LA VIOLACIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y A LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.....	206
4.10.1	¿Y Ahora Que Hacemos Los Mexicanos?.....	209
4.10.2	¿Y Qué Puede Realizar El Poder Ejecutivo?.....	210

4.10.3 ¿Y Qué Puede Hacer El Poder Legislativo?.....	213
4.10.4 ¿Y Qué Puede Hacer El Poder Judicial?.....	214
4.11 SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.....	215
4.11.1 Procedimientos Agrarios	217
4.12 REGISTRO AGRARIO NACIONAL	
4.12.1 Efectos.....	218
4.12.2 Inscripción.....	218
4.13 PROCURADURIA AGRARIA.....	219
4.13.1 Funciones Generales.....	221
4.13.2 Atribuciones Específicas.....	221
4.13.3 Procedimientos.....	223
4.14 FIDEICOMISO DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL (FIFONAFE).....	225
4.15 TESIS AISLADAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.....	226
CONCLUSIONES.....	235
BIBLIOGRAFÍA.....	238
ABREVIATURAS.....	245

CAPÍTULO I
ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE LA INFLUENCIA DE LA
EXPROPIACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y EL DERECHO
AGRARIO

1.1 HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES

- 1.1.1 Constitución de Cádiz (Proyecto Gaditano).
- 1.1.2 Constitución de Apatzingán. (Proyecto Insurgente)
- 1.1.3 Acta Constitutiva de la Federación y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824.
- 1.1.4 Las Siete Leyes Constitucionales 1835-1836
- 1.1.5 Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843
- 1.1.6 Acta Constitutiva y de Reforma, 1847
- 1.1.7 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857.
- 1.1.8 Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 1917

1.2 ETAPA LEGISLATIVA DEL DERECHO AGRARIO

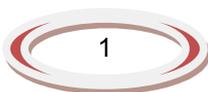
- 1.2.1 Código Agrario de 1934
 - 1.2.1.1 Modalidades de la Propiedad Social.
 - 1.2.1.2 Los Derechos Individuales
- 1.2.2 Código Agrario del 23 de Septiembre de 1940
- 1.2.3 Código Agrario del 30 de Diciembre de 1942
 - 1.2.3.1 La Propiedad de los Núcleos de Población.
 - 1.2.3.2 Derechos Individuales.

1.3 LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA

- 1.3.1 Aspectos Panorámicos.
- 1.3.2 Autoridades Agrarias
- 1.3.3 Atribuciones de las Autoridades Agrarias

1.4 LA EXPROPIACION DE BIENES AGRARIOS.

1.5 DEFINICIÓN DE CONSTITUCIÓN.



CAPÍTULO I
ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE LA INFLUENCIA DE LA EXPROPIACIÓN
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y EL DERECHO AGRARIO

1.1 HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES

En este primer capítulo se analizará con detenimiento la evolución histórica de la Constitución Mexicana, como la Ley fundamental de un Estado en la cual se establecen los derechos y obligaciones de los ciudadanos y gobernantes. Es la norma jurídica suprema y ninguna ley o precepto puede estar sobre ella. La constitución o Carta Magna, es la expresión de la soberanía del pueblo y es obra de la Asamblea o Congreso Constituyente.

México ha tenido diversas constituciones a lo largo de su historia. Algunas han sido centralistas, es decir, que establecen el poder en un solo órgano que controla todas las decisiones políticas del país y otras federalistas, como la actual, que reconocen la soberanía de los estados pero cuentan con mecanismos de coordinación para asuntos de la República como un todo.

Las leyes fundamentales emanadas de un Congreso Constituyente en México son:

- Acta constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
- Las siete leyes Constitucionales de 1835- 1836.
- Bases orgánicas de la república mexicana de 1843.

- Acta constitutiva y de reformas de 1847
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, y
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

La primera constitución propiamente mexicana es la de 1824, ya que en ella se descarta todo tipo de legislación extranjera y se proclama el ejercicio absoluto de la soberanía y la autodeterminación.

Antecedentes fundamentales para la elaboración de la primera constitución mexicana fueron la española de Cádiz de 1812, los “Sentimientos de la Nación” de José María Morelos, y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, o Constitución de Apatzingán de 1814.

1.1.1 Constitución de Cádiz (Proyecto Gaditano).¹

La invasión francesa a España, el motín de Aranjuez, la abdicación de Carlos IV, seguida de la de su hijo Fernando VII y la exaltación al trono de José Bonaparte son los factores que presidieron la promulgación de la Constitución Gaditana.

Se organizó la resistencia de España a través de una Junta Central que se convirtió en Regencia para que encargara de la administración de la Monarquía.

¹ Rojas Caballero, Ariel A. “Visión Panorámica de la Historia de Derecho Mexicano”, Centro Universitario México, México, 1996, p. 208.

Esta junta convoca el 29 de enero de 1810 a un Congreso Constituyente, a través del nombre de “Cortes Generales”, con el objeto de introducir al Imperio Español en la senda del constitucionalismo.

El 18 de mayo de 1810 se convoca a las primeras elecciones para diputados constituyentes.

Veintiuno Diputados entre propietarios y suplentes comparecieron a Cádiz como representantes de la Nueva España.

El 28 de marzo de 1812 se promulgo la Constitución Política de la Monarquía Española.

Vigente en México incluso posteriormente a la Independencia, al igual que algunas de las leyes reglamentarias como las leyes sobre administración de Justicia (9 de octubre de 1812) y de responsabilidad de Funcionarios (24 de marzo de 1813).

La Constitución Política de la Monarquía Española, o de Cádiz, que rigió en España y sus colonias, tuvo vigencia en lo que era Nueva España durante dos breves periodos: a partir de septiembre de 1812 por un año, y de mayo de 1820 a febrero de 1822. En su elaboración participaron 15 diputados novohispanos, entre ellos José Miguel Ramos Arizpe y José Miguel Guridi y Alcocer, quienes después serían constituyentes en 1824, en el ya México independiente. Este ordenamiento establecía que la soberanía reside esencialmente en la nación y que a ella pertenece el derecho de establecer sus leyes, así como la igualdad de todos los habitantes del imperio.

Su contenido fue de 384 artículos divididos en 9 títulos y capítulos.

No contiene declaración de Derechos, sino a lo largo del texto consagra algunas prerrogativas, no los enumera todos.

Divide al poder como: Ejecutivo al Monarca (Majestad Católica); Legislativo en las Cortes y Judicial en un Supremo Tribunal de Justicia y Audiencia.

Hace residir la Soberanía de la Nación

Religión: la católica.

Forma de Gobierno: Monarquía Moderada Hereditaria.

Niega el carácter de ciudadanos a las Castas, no pudiendo ocupar cargos públicos.

Las cortes se eligen por sistema electoral indirecto a través de Juntas electorales de Parroquia - compromisario – Juntas Electorales de Partido (un diputado por cada 70,000 almas)

Regula Secretarios de Despacho (siete en total) con refrendo.

Crea el Consejo de Gobierno integrado por 40 individuos (12 de ultramar)

Subsisten los fueros militar y eclesiásticos.

Subsiste el Juicio de Residencia para los empleados públicos.

El territorio se dividen en provincias gobernadas por un Jefe Superior Político, presidiendo un órgano Colegiado denominado diputación provincial.

En cada provincia habrá ayuntamientos compuestos de alcaldes, regidores y un síndico procurador.

Se regula la fuerza publica nacional, la instrucción publica y las contribuciones que deban de estar aprobadas por las Cortes y ser proporcional a la capacidad económica, sin privilegios.

Es una Constitución Rígida.

Sus consecuencias fueron: que Fernando VII la declaró nula en 1814, pero después el levantamiento de Riego la restableció.

Su influencia y trascendencia fue:

Influyeron en el pensamiento de la Escuela Jurídica Española: Victoria Suárez, Berlamino, Padre Mariana, Menchaca y otros. Sirvió de base para las futuras Constituciones Mexicanas y estuvo vigente hasta bien entrado el México Independiente.²

1.1.2 Constitución de Apatzingán. (Proyecto Insurgente)

También un documento con importantes principios políticos que reflejaban la necesidad de lograr una organización propia y autónoma fue el concebido por Morelos en 1813, los sentimientos de la Nación, donde exponía, entre otros puntos, que América es libre e independiente de España y de cualquier otra nación, gobierno o monarquía, y que la soberanía dimana esencialmente del pueblo.

Sus antecedentes fueron, que el bando de Hidalgo (5-6 diciembre de 1810) promulgado en Guadalajara, donde abolió la esclavitud y los tributos y postula una reforma agraria, y se establecieron los elementos constitucionales de Rayón; Se hizo circular en el año de 1812, contiene 38 puntos que estructuran constitucionalmente al país, los principios libero individualista: división de poderes, la libertad de imprenta, la proscripción de la esclavitud y la tortura. Pero hace residir la Soberanía en Fernando VII.

² Rojas Caballero, Ariel A. op.cit., p. 209.

Cabe señalar que las desavenencias de la Junta de Zitacuaro y los éxitos militares de Morelos, desplazaron hacia este último la dirección del movimiento insurgente.

Con posteridad el siervo de la Nación, convoco a un Congreso, instalado en Chilpancingo el 14 de Septiembre de 1813 el cual estaba integrado por seis diputados que designo Morelos: como propietarios los vocales de la Junta de Zitacuaro, Rayón, Liceaga y Berdusco; como suplente Bustamante, Cos, Quintana Roo y dos diputados de elección popular (José Murguía por Oaxaca y José M. Herrera por Techan).

En la sesión inaugural se dio lectura a los 23 puntos, que con el nombre de “*Sentimientos de la Nación*” preparo Morelos para la Constitución.

Y es de explorado derecho que el día 6 de noviembre el Congreso proclamo un acta solemne de declaración de Independencia, donde desapareció el mito fernandino “*quitando la mascara de la Independencia*”, argumentando que, “*a un reino conquistado le es licito reconquistarse y a un reino obediente le es licito no obedecer a un rey, cuando es gravoso en sus leyes*”.³

La consecuencia jurídica de este acto motivo que los azares de la guerra obligaron al Congreso a emigrar de pueblo en pueblo pero prepararon la Constitución.

Morelos conjunto esfuerzos de diversos grupos que desde 1810 habían emprendido la guerra por la independencia y, así, los azares de la guerra obligaron

³ opcit., p. 214.

al Congreso a emigrar de pueblo en pueblo pero preparo la Constitución, se expidió el 22 octubre de 1814 el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán.

El documento recogía algunos de los principios políticos y aspiraciones de independencia de los Sentimientos de la Nación. Aunque no pudo estar en vigor un solo día, porque amenazaba los intereses de los españoles, que aún dominaban al país, la Constitución de Apatzingán establecía los derechos humanos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad, la religión católica como la única reconocida en el país, así como la división de poderes, para fines del sufragio, instituía juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

Como comentario adicional a lo establecido, esta Constitución careció de vigencia práctica, aunque se designaron los titulares de los tres poderes; una vez capturado Morelos (15 de noviembre de 1823), en su afán de protegerlos, fueron disueltos por el jefe insurgente Mier y Terán.

Finalmente el Supremo Congreso Mexicano deseoso de llenar las heroicas miras de la Nación, elevadas nada menos que al sublime objeto de sustraerse para siempre de la dominación extranjera, y sustituir al despotismo de la monarquía de España un sistema de administración que reintegrando a la Nación misma en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos. La conduzca a la gloria de la independencia, y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos, decreta la siguiente forma de gobierno, sancionando ante todas cosas los principios tan sencillos como luminosos en que pueden solamente cimentarse una constitución justa y saludable.

1.1.3 Acta Constitutiva de la Federación y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824.

Tras la consumación de la independencia, se instaló el primer Congreso Constituyente en febrero de 1822, en el cual se proclamó emperador a Agustín de Iturbide. Éste lo disolvió tres meses después pero, ante la posibilidad de ser despojado del trono debido a la inestabilidad política que provocó su autoritarismo, lo reinstaló en marzo de 1823 y ahí se declaró la nulidad de su coronación.

Después del derrocamiento de Iturbide se instaló el 5 de noviembre de 1823 un segundo Congreso. El 31 de enero de 1824 se estableció el Acta Constitutiva de la Federación, que instituía el sistema federal. Dos meses después inició el debate que llevó a la promulgación, el día 3 de octubre de ese año, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución de 1824 dio vida en México al federalismo, y entre sus disposiciones figuran las siguientes:

La soberanía reside esencialmente en la nación.

Se constituye una República representativa popular federal.

División de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; El poder Ejecutivo depositado en uno o más individuos, según lo expresara la Constitución; El poder Legislativo en un congreso Bicameral (diputados y senadores); El poder Judicial se depositara en una Corte Suprema de Justicia y a los Tribunales que se señalaran.

La religión católica es la única oficialmente autorizada.

Libertad de escribir y publicar ideas políticas sin censura previa.

Estados Libres y Soberanos y se repetía la misma división de poderes en materia local.⁴

1.1.4 Las Siete Leyes Constitucionales 1835-1836

Con la caída de Iturbide se habían empezado a gastar las pugnas entre las corrientes federalista- republicana y de inspiración democrática y centralista, monárquica y defensora de privilegios. El conflicto político entre ambas se recrudeció al instituirse la constitución de 1824 el cargo de presidente de la República para aquel que resultara ganador en votaciones, y de vicepresidente para el vencido, lo que provocó numerosos enfrentamientos entre federalistas y centralistas.

Tras los primeros intentos liberales de 1833 iniciados por Valentín Gómez Farías y el Dr. José María Luis Mora, Santa Anna promulga el plan de Cuernavaca derogando la Legislación Liberal.

Esa fue una época de rebeliones y destituciones presidenciales, nulificación de elecciones y presidencias interinas que incluyeron a Manuel Gómez Pedraza, Vicente Guerrero, Anastasio Bustamante, Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías. Lo que trajo consigo que la VI Legislatura se reuniera en enero de 1835, y arbitrariamente se convirtió por un acuerdo por las dos cámaras del Congreso Constituyente, en violación a la Carta Magna de 1824.

Con Santa Anna en la presidencia por segunda ocasión, el Congreso, de mayoría conservadora centralista, inició la elaboración de las bases para una nueva Constitución, conocida como “Las Siete Leyes”, que pondría fin al sistema federal.

⁴ Ibidem. p.p. 225-229

La primera ley se promulgó en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y las restantes en diciembre de ese año.

En consecuencia este ordenamiento, dividía al país en departamentos, éstos en distritos y los distritos en partidos. Entre otras disposiciones, fijó el período presidencial en ocho años y estableció un Supremo Poder Conservador, sólo responsable ante dios, con atribuciones para declarar nulidad de una ley o decreto, la incapacidad física o moral del presidente de la República, y la clausura del Congreso.

Su contenido general de la conocida Constitución las Siete Leyes fue:

Crear el Supremo Poder Conservador integrado por cinco miembros con facultades de nulificar los actos de los otros poderes. Responsables ante Dios y la opinión Pública.

Ejecutivo unipersonal. Consejo de Gobierno y cuatro Ministros
Legislativo Bicamaral.

Judicial integrado por Corte Suprema de Justicia, Tribunales Superiores de los Departamentos, Tribunal de Hacienda y Juzgados de Primera Instancia.

Religión católica e intolerancia religiosa.

Garantías individuales: inviolabilidad del domicilio, libertades de movimiento, prensa y circulación de ideas (con limitaciones).

Restricción para ser ciudadano requiriéndose una renta de 100 pesos anuales, y no ser sirviente domestico, ni menor ni analfabeto.

El gobierno local se ejercería a través de departamentos con un Gobernador y Juntas Departamentales a la cabeza.

1.1.5 Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843

Las revueltas interinas entre federalistas del Partido Liberal y centralistas del Partido Conservador no cesaron. Además sacudió al país la separación de Texas, el intento que en 1840 se hizo para proclamar la independencia de Yucatán, la amenaza de invasión extranjera, el descontento popular por las arbitrariedades de Santa Anna y la posibilidad de que éste intentara establecer una monarquía constitucional.

Con estas expectativas, en abril de 1842 el congreso formuló un proyecto para una nueva Constitución, en el cual el diputado Mariano Otero propuso un gobierno republicano, representativo, popular y federal, así como un sistema de representación de las minorías, lo que ocasionó gran descontento de la fracción conservadora que derivó en diversos enfrentamientos, por lo que el congreso fue disuelto. Sólo hasta junio de 1843 se sancionó una nueva Carta Magna, llamada "*Bases Orgánicas de la República Mexicana*".

Sus características mas notables eran que se le denominó como un documento jurídico solemne elaborado por la Junta Nacional Legislativa, integrado por ochenta notables, encargados de resolver la conflictiva situación que atravesaba la República. Esta Junta tiene como antecedente el Congreso que fue disuelto por su tendencia liberal, del cual se elaboraron dos proyectos de Constitución (mayoría y minoría).

Su contenido era diversos pero sus puntos más importantes eran:

República Representativa.

Desaparece el Supremo Poder Conservador.

Religión católica e intolerancia religiosa.

Ejecutivo unipersonal y cinco ministerios.

Legislativo Bicamaral.

Judicial: Suprema Corte de Justicia, Corte Marcial y tribunal para juzgar a los ministros de la Suprema Corte.

Consejo de Gobierno constituido por el Presidente y 17 vocales.

Garantías Individuales: libertades de prensa y opinión, fueros religiosos y militar, inviolabilidad de la propiedad.

Ciudadanía condicionada a un ingreso anual de 200 pesos y a saber leer y escribir.

Gobierno local: Departamentos a cargo de un gobernador y asamblea constituida por 8 a 11 vocales.

Estas bases, que solo estuvieron en vigor tres años, reiteraron la independencia del país, la organización política en República Centralista, y suprimieron al Supremo Poder Conservador que encabezaba el propio Santa Anna. Este ordenamiento trajo como consecuencia que se instaurara la pena de muerte y se restringió la libertad de imprenta, ratificando que el país protegía y profesaba la religión católica.

También se tocó el tema relativo a la elección de los representantes que era indirecta, esto es, se dividió a la población en secciones de 500 habitantes, mismos que elegirán un elector primario; éste nombraba los electores secundarios,

los cuales formaban el Colegio Electoral que a su vez elegía a los diputados al Congreso. El ejecutivo tenía un demostrado derecho de veto de leyes.

1.6 Acta Constitutiva y de Reforma, 1847

En plena guerra con EUA, el país se dividió en grupos políticos antagónicos, y ante los levantamientos a favor de poner en vigencia nuevamente los ordenamientos constitucionales del federalismo, el 10 de mayo de 1847, en el Congreso Extraordinario Constituyente, se aprobó el Acta Constitutiva y de reformas. De esa manera se restablecía el federalismo, de manera formal puesto que la Constitución del 24 había sustituido a la Constitución centralista conocida como Bases Orgánicas desde agosto de 1846, pero con diversas modificaciones para evitar caer nuevamente en situaciones de conflicto político. Por ejemplo, contemplaba que los poderes Legislativos, Ejecutivos, y Judicial solo pueden y deben hacer lo que la Constitución otorga como facultad e impone como obligación.

Es de comentarse que, el Acta Constitutiva y de Reforma estableció las garantías individuales para todos los habitantes de la República, suprimió el cargo de vicepresidente y adoptó elecciones directas para diputados, senadores, presidente de la República y miembros de la Suprema Corte. Además, facultó al congreso para anular las leyes de los estados que implicasen una violación al pacto federal, e implantó los derechos de petición y de amparo.

1.1.7 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857.

Tras el movimiento revolucionario encabezado por Juan Álvarez y que concluyó con la firma del Plan de Ayutla, en el que se desconocía el gobierno de

Santa Anna, se convocó un Congreso Extraordinario, reunido en la ciudad de México en febrero de 1856.

Un año después, el 5 de febrero de 1857, fue aprobada la nueva constitución por el Congreso Constituyente y por el presidente Ignacio Comonfort.

Se establece que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, señala la constitución y entre sus preceptos resaltan el mantenimiento del federalismo, la abolición de la esclavitud, las libertades de trabajo, de propiedad, de expresión de ideas, de imprenta, de asociación, de petición y de comercio. Igualmente, se establece que son ciudadanos con derecho a voto todos los mexicanos varones que hayan cumplido 18 años si son casados y 21 si no eran casados.

Es de explorado derecho comentar que, la nueva Constitución no logró estabilizar al país. El propio Comonfort la desconoció unos meses después de su promulgación, al sumarse a la rebelión de Ignacio Zuloaga, dar un golpe de Estado y encarcelar a varios ciudadanos, entre ellos a Benito Juárez, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia y a quien legalmente le correspondía la Presidencia en un caso como éste.

La rebelión derivó en la llamada Guerra de Tres años o Guerra de Reforma. Entre los conservadores que desconocían la Constitución y los liberales que la defendían. A la postre, los liberales, encabezados por Benito Juárez, triunfaron. En el curso mismo de la guerra, se emitieron una serie de ordenamientos conocidos como Leyes de Reforma, entre las que destacan la separación entre la Iglesia y el Estados.

Finalmente, cabe agregar que la Constitución de 1857 fue, de hecho, elemento fundamental en la defensa nacional ante la invasión francesa y el imperio de Maximiliano de Habsburgo. Tuvo vigencia plenamente tras la expulsión de los extranjeros y permaneció en vigor hasta 1917.

1.1.8 Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 1917

Después de la constitución de 1857, siendo un periodo difícil por la guerra de los tres años, la invasión francesa, la república restaurada de Juárez, la dictadura porfiriana y la Revolución de 1910 y 1914, la tornaron intermitente en su vigencia y especial en su aplicación, es entonces cuando entra la Constitución de 1917 denominada como Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Porfirio Díaz duró mas de 30 años gobernando a México, pero el descontento de la población, por su larga trayectoria en el poder y diferentes factores, hicieron que se levantara en armas, dando así el inicio de la revolución mexicana.

La entrevista que otorgó el presidente Díaz al periodista James Creelman el 17 de febrero de 1908 (publicada en Pearsons Magazine en marzo de 1908) y luego en el *Imparcial* en la ciudad de México donde *“había creído que podía prepararse al país para el ejercicio de una democracia”, agregó que estaba dispuesto “no sólo a tolerar un partido de oposición, sino a protegerlo y aconsejarlo”*. Simplemente Díaz no pudo dejar el poder y así aceptó de nuevo su reelección. En es mismo año Francisco I. Madero sacó su libro llamado *“La sucesión presidencial en 1910”*. Decía en su libro que aceptaba que Porfirio Díaz continuara como presidente, pero que el vicepresidente (Ramón Corral), parte de las Cámaras y de los gobernadores de los estados serían del partido antirreleccionista.

Más adelante, el 5 de octubre de 1910, Madero expidió *el Plan de San Luis*, por el que declaraba nulas las elecciones que se habían realizado en junio y julio de ese año y desconocía el gobierno de Porfirio Díaz. En ese momento, Francisco I. Madero asumía la presidencia provisional el 20 de noviembre. El 25 de mayo de 1911 el presidente Díaz presentó su renuncia y abandonó para siempre el país.

El descontento no se hizo esperar, ya que en el sur, Emiliano Zapata elaboró el *Plan de Ayala* el 28 de noviembre de 1911, desconoció a Madero y adicionó el Plan de San Luis Potosí. El plan de Ayala se convertiría en uno de los importantísimos precedentes del Constituyente del 17 ya que se habla de la reforma agraria (artículo 27 de la Constitución).

Con posterioridad el 19 de febrero de 1913 la legislatura de Coahuila, siendo el gobernador Venustiano Carranza, desconoció al gobierno de Huerta.

El 27 de marzo de 1913 en la hacienda de Guadalupe en Coahuila, se firmó *El plan de Guadalupe* donde desconocía al General Huerta como presidente de la República, a los poderes legislativos y Judicial de la Federación, a los gobiernos de los Estados que hubieran reconocido al gobierno.⁵

Así fue como el Plan de Guadalupe designó a Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, quien se encargaría del poder ejecutivo y convocaría a elecciones generales y entregaría el poder al ciudadano que hubiere sido electo.

⁵ Barragán Rodríguez, Juan, *Historia del Ejército Constitucionalista*. Ed. Stylo, México, 1946. p.p. 23-53.

Carranza formuló una síntesis de las reformas que proponía:

Lo primero que debería hacer la Constitución política de un pueblo era garantizar, y no simplemente declarar, a la libertad humana, resguardo que no habría efectuado apropiadamente la ley suprema del “57”, ni sus leyes secundarias. Por ello se proponían reformas sobre este particular, especialmente, por lo que hacía el artículo 14, donde establecían nuevas garantías para todo acusado (fianza, duración máxima de los juicios penales (etcétera). Se otorgaba así mismo dentro de la Constitución, la facultad persecutoria a cargo del Ministerio Público y se fijaba el principio de que toda detención sólo podía lograrse mediante orden de la autoridad judicial (artículo 16).

Y por lo que respecta al artículo 27, que después sería modificado en la Constitución de 1957 se refería a la expropiación, el proyecto de Carranza imponía que la declaración de utilidad pública que la acompañara, fuera hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando a la autoridad judicial fijar el monto de lo expropiado.⁶

En la protesta de Ley el entonces presidente de la República Mexicana, Venustiano Carranza hacer guardar la Constitución, como también lo hicieron todos los constituyentes. El 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución que hoy rige a los mexicanos.

⁶ Rabasa, Emilio, *Historias de las Constituciones Mexicanas*. UNAM, México, 2002. p.p. 93-94.

1.2 ETAPA LEGISLATIVA DEL DERECHO AGRARIO

1.2.1 Código Agrario De 1934⁷

Durante el mandato presidencial de Abelardo L. Rodríguez se promulgó este Código, que estableció la imprescriptibilidad e inalienabilidad de los bienes de los núcleos agrarios. En el Art. 117 disponía:

“Serán imprescriptibles e inalienables los derechos sobre los bienes agrarios que adquieran los núcleos de población, por lo tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna, cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse, en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o pretendan llevar a acabo en contravención de este precepto”.

Igualmente, este artículo declaraba nulos de pleno derecho

“...todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las autoridades municipales, de los Estados o de la Federación, así como de las autoridades judiciales federales del orden común, que hubieran tenido por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población.”

Asimismo se exceptuaban de las disposiciones anteriores los actos que expresamente autorizaban los artículos 141 y 142, así como los que permitía el artículo 147 de dicho código.

⁷ Decreto del 22 de marzo de 1934, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de abril de 1934 y corregido mediante publicación en el *DOF* el 3 de julio del mismo año.

1.2.1.1 Modalidades de la Propiedad Social.

El artículo 118 disponía que al ejecutarse las resoluciones presidenciales dictadas en materia agraria se procedía inmediatamente a fraccionar las tierras de aprovechamiento individual, y que quedarían para ser disfrutados en común los terrenos de agostadero, los bosques y demás bienes no repartibles conforme al código que nos ocupa.

Por su parte, el Art. 139 establecía que la propiedad de las tierras laborables de los ejidos sería individual, con las modalidades que el mismo *Código* señalaba. La propiedad de los montes, pastos, aguas y demás recursos naturales superficiales correspondía a la comunidad.

Las tierras laborables que constituyeran unidades de explotación físicamente infraccionables y que reclamaran para su cultivo la intervención de la comunidad de ejidatarios, se mantendrían en propiedad y explotación comunales.

1.2.1.2 Los Derechos Individuales

La protección y limitación a la propiedad social desde el punto de vista individual imponía el Art. 140 al señalar:

“El adjudicatario tendrá el dominio sobre la parcela ejidal, con las siguientes limitaciones:

- I. Será no enajenable, imprescriptible e inembargable la parcela ejidal; por lo tanto, se tendrán como inexistentes cualquier acto, operación o contrato que bajo cualquier forma o título se hayan*

celebrado o se celebren por el adjudicatario, y que tengan por objeto la enajenación o el gravamen de toda la parcela o parte de ella.

II. No podrán los adjudicatarios dar las parcelas en arrendamiento, en aparcería o en cualquier otro contrato, que implique la explotación indirecta de la tierra.

III. En caso de fallecimiento del adjudicatario, sus derechos pasarán a la persona o personas a quienes sostenía aun cuando no hubiesen sido sus parientes, siempre que hubieren vivido en familia con él. Para este efecto, en la entrega de la parcela, cada adjudicatario consignará al Comisariado Ejidal una lista de las personas que vivan a sus expensas, expresando el nombre de quien, a su fallecimiento, deba sustituirlo como jefe de familia; en esa lista no deberá incluirse persona que tenga ya parcela en el mismo ejido, o en otro distinto.

IV. Sólo tienen derecho a ser incluidos en las listas de sucesión:

- a) La mujer del ejidatario.*
- b) Los hijos.*
- c) Las personas de cualquier sexo, que hayan formado parte de su familia.*

Cuando conforme a la lista de sucesión de un ejidatario, la parcela deba transmitirse a un menor de dieciséis años, incapacitado para dirigir la explotación, el Consejo de Vigilancia designará persona que en su nombre cuide la explotación de la parcela.

- V. *En el caso que el ejidatario al morir no tenga sucesores o en el de que renuncie él la parcela, o sea privado legalmente de ella, la asamblea resolverá sobre la adjudicación, por mayoría de dos terceras partes y con aprobación del Departamento Agrario.*
- VI. *Los adjudicatarios de parcelas perderán definitivamente sus derechos a ellas en los casos siguientes:*
- a) *Por violación de las disposiciones contenidas en las fracciones I y II de este artículo.*
 - b). *Por dejar ociosa la tierra durante dos años agrícolas y consecutivos.*
 - c) *Las mujeres con parcela, al cambiar de estado, si en su nueva situación la familia disfruta de parcela.*
 - d). *Por enajenación mental, degeneración alcohólica o reclusión penal por un término mayor de dos años, si no hay familiares que se hagan cargo de la parcela.*
 - e). *Por no presentarse a tomar posesión de la parcela y a recibir el certificado provisional o el título correspondiente, durante los tres primeros meses siguientes a los actos posesorios.*
 - f). *Por no contribuir puntualmente con las cantidades que correspondan para el pago de impuestos, o de cualquier otro compromiso contraído por resolución de la asamblea y para atenciones del ejido. En este caso, previamente se concederán por dos veces los plazos que se estimen prudentes para que el interesado cumpla sus obligaciones.”*

En cuanto a la expropiación, el Art. 141 disponía:

“Las superficies comprendidas dentro de los ejidos sólo podrán expropiarse:

- a) Para crear y desarrollar centros urbanos.*
- b) Para el establecimiento de vías de comunicación.*
- e) Para la construcción de obras hidráulicas de interés público; y*
- d) Para la explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación y sujetos al régimen de concesión federal.”*

También procedía la expropiación de las aguas propiedad de los ejidos, siempre que no hubieran otras disponibles, los casos de expropiación eran:

El Art. 142 establecía:

- a) Para usos domésticos de los habitantes de poblaciones.*
- b) Para servicios públicos de poblaciones y abastecimiento de ferrocarriles y demás sistemas de transporte.*
- c) Para usos industriales distintos de las fuerzas hidráulicas*

El Art. 143 establecía:

“Las tierras y aguas comprendidas dentro de los ejidos sólo podrán expropiarse por decreto presidencial, previa compensación y substanciándose expediente en el que conste el parecer de las Comisiones Agrarias Mixtas, del gobernador de la entidad correspondiente y del Departamento Agrario.

En dichas expropiaciones se tomará como base de la compensación el valor económico de las tierras y aguas expropiadas. Las compensaciones pertenecerán a la comunidad, quedando ésta obligada a dar nueva parcela o compensar a los ejidatarios que directamente resultaren afectados.

El Ejecutivo Federal fijará en el Decreto correspondiente, con toda exactitud, cuáles han de ser las compensaciones, señalando su monto si fueren en efectivo.”

El Artículo 153 del capítulo V del Fondo Común de los productos de las expropiaciones:

“En cada ejido se constituirá un fondo común, del que formaran parte:

- I. Los de los montes y pastos u otros recursos del ejido, resultantes de explotación hecha por cuenta de la comunidad.*
- II. Los de cuotas acordadas por la asamblea para fines de impulsión general del ejido.*
- III. Los que se refiere el Artículo 154.*
- IV. Cualquier otra que no pertenezca en particular a los miembros de la comunidad.*

Dicho fondo se destinara preferentemente a los objetos siguientes:

- a. Ejecución de obras de mejoramiento territorial, como escuelas, obras de irrigación, servicios urbanos, etc.*

- b. Constitución del fondo de explotación a la que se refiere la Ley de Crédito Agrícola.*
- c. Adquisición de maquinaria, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas, etc.*

Queda absolutamente prohibida la inversión de fondo par fin es religiosos o políticos.

El uso que se haga de este fondo, en todos los casa debería de ser puesto a consideración de la asamblea ejidal y aprobado por Departamento Agrario.

Articulo 154- En los casos a que se refiere el art. 141, se procederá de la siguiente manera:

- I. Si la expropiación tiene por objeto crear un centro urbano, en el fraccionamiento se entregara gratuitamente un lote a cada uno de los ejidatarios que en el momento tengan derechos parcelarios. De los productos de la venta del resto del terreno urbanizado, se separara lo necesario para establecer los servicios públicos de urbanización y cualquier saldo que hubiere pasara al fondo común del ejido.*
- II. Si la expropiación tuviere por objeto el establecimiento de vías de comunicación, cuya concesión implique el pago de indemnizaciones por el terreno expropiado, el producto entrara a formar parte del fondo común y cualquier otro beneficio que implique la expropiación indicada, será disfrutado comunalmente.*
- III. Si la expropiación tuviere por objeto cualquiera de los fines del*

inciso c) del artículo 141, la indemnización ser aprovechada comunalmente.

- IV. Si la expropiación tuviera por objeto cualquiera de los indicados en el inciso d) del artículo 141, deberá de establecerse en decreto correspondiente, las regalías o participaciones a que haya lugar, que pertenecerán a la comunidad.*

Artículo 155 Las compensaciones correspondiente a cualesquiera de los casos de expropiación de que trata el artículo anterior, deberán de consistir de preferencia en terrenos de cultivo para reponer los que hubieren sido tomados de las parcelas individuales; en segundo termino, para la adquisición de cualquier otra clase de tierras que convengan al mejoramiento del ejido y en tercero, para inversiones conforme al artículo 153.

1.2.2 Código Agrario del 23 de Septiembre de 1940⁸

Este Código Agrario se promulgó durante el mandato presidencial del general Lázaro Cárdenas. Constaba de 334 artículos y seis transitorios.

Los artículos mas relevantes que hablaban de la expropiación son lo que a continuación se mencionaran:

Artículo 165 La expropiación de los bienes ejidales o de bienes comunales, solo podrán hacerse por las causas de utilidad pública que enseguida se enumeran:

⁸ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de octubre de 1940.

- I. *El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;*
- II. *La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos o ferrocarriles, o para facilitar el transporte;*
- III. *Para el establecimiento de campos de demostración, producción de semillas y educación vocacional;*
- IV. *La creación, fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;*
- V. *La creación o mejoramiento de centros de población, y de sus fuentes propias de vida;*
- VI. *Para la explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello;*
- VII. *Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a las leyes generales de vías de comunicación como líneas para conducción de energía eléctrica, teléfonos, telégrafos, etc.;*
- VIII. *La resolución de conflictos inter-ejidales, o entre ejidos o bienes de propiedad comunal, por límites dudosos o por superficies cuya propiedad resulte discutible;*
- IX. *La resolución de conflictos entre pequeñas propiedades y ejidos y bienes comunales, originados por información defectuosa o por errores de localización; y*

X. *Los demás casos previsto por las leyes especiales.*

Artículo 166 nos menciona que;

La expropiación podrá recaer tanto sobre terrenos restituidos o dotados al núcleo de población, como sobre los que hayan sido adquiridos del peculio de este⁴, por el empleo de fondos comunales o usando del crédito.

El Artículo 167 establecía;

Cuando en virtud del otorgamiento de unas concesión de tierras a la explotación si los recursos naturales del subsuelo pertenecientes a la Nación, se expropian u ocupen terrenos ejidales comunales, el núcleo de población o los ejidatarios afectados, tendrán derecho a las regalías y demás prestaciones que debe de otorgar el concesionario y deberán celebra con el mismo los convenios sobre indemnización que fijen las leyes. Cuando la indemnización se determine por convenio para que estos sean validos deberán de ser aprobados por la Dirección de Organización Agraria Ejidal.

Artículo 168 menciona;

Las aguas pertenecientes a los ejidos o los bienes comunales solo podrá expropiarse cuando no haya otras disponibles;

- I. Para usos domestico de los habitantes de la población;*
- II. Para servicios públicos de poblaciones y abastecimiento de ferrocarriles, demás sistemas de transporte y generales de comunicaciones*

1.2.3 Código Agrario del 30 de Diciembre de 1942⁹

Fue promulgado por el entonces presidente de la República, Manuel Ávila Camacho. Este ordenamiento constaba de 362 Artículos y cinco transitorios. A continuación analizaremos los puntos más trascendentales de este código:

Las expropiaciones que trajeran consigo la desaparición total de la comunidad agrícola, la indemnización se deberá de destinar a la adquisición de tierras para el núcleo expropiado; ... *“pero en caso de que los ejidatarios no aceptaren ocupar y aceptar las tierras que se les propongan, la indemnización se destinara a realizar obras o adquirir elementos para impulsar la agricultura ejidal”*. (Art. 189).

Se pretendía asegurar la propiedad de los bienes ejidales y comunales, que se debiera respaldar el decreto presidencial y mediante compensación inmediata, con bienes equivalentes a los expropiados, o indemnización en efectivo (Art. 192). Salvo en caso de expropiación de los bienes ejidales o comunales para destinarlos a un servicio publico, en el que el gobierno se obligaba a compensar a los afectados con bienes equivalentes, pero no a pagar la indemnización en efectivo (/Art. 195).¹⁰

1.2.3.1 La propiedad de los Núcleos de Población.

En lo que se refiere a la propiedad social, el Art. 130 estipulaba: *“A partir de la diligencia de posesión definitiva el núcleo de población será propietario y poseedor, con las limitaciones y modalidades que este Código establece, de las tierras y aguas que de acuerdo con la resolución presidencial se le entreguen.”*

⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943.

¹⁰ Medina Cervantes, José Ramón. “Derecho Agrario” Ed. Harla. México 1987, P. 266

Ello implicaba que una vez dictada la resolución presidencial que otorgaba tierras a un núcleo de población, el acta de posesión y deslinde definitivo se integraban como parte de la misma, donde físicamente se localizaban las tierras dotadas, las cuales se entregaban en propiedad al núcleo solicitante.

Por su parte, el Art. 131, en relación con los pastos y montes, señalaba: "Los pastos y montes de uso común pertenecerán siempre al núcleo de población, excepto cuando se abran al cultivo y sean objeto de fraccionamiento y adjudicación individual."

En lo que toca a los solares y parcelas, el Art. 134 preceptuaba: "*Los solares y parcelas que hayan pertenecido a ejidatarios y que queden vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal, volverán a la propiedad del núcleo de población correspondiente, para ser adjudicados a ejidatarios que carezcan de ellos.*"

El Art. 137 protegía los derechos en lo individual de los sujetos agrarios al disponer: "*Los núcleos de población en ningún tiempo podrán desconocer o menoscabar en forma alguna los derechos de sus componentes al aprovechamiento de los bienes ejidales.*"

En lo concerniente a los bienes que adquirieran los núcleos de población y con la finalidad de protegerlos contra una transmisión de ellos en detrimento del núcleo, el Art. 138 establecía:

Los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y, por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o

gravarse, en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

Esta disposición es aplicable a los bienes que se reconozcan y titulen en favor de comunidades.

Por su parte, el Art. 139 declaraba que eran inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquier actos de las autoridades municipales, de los estados o federales, así como los de las autoridades judiciales federales o del orden común, que hayan causado o tengan por consecuencia la privación total o parcial de sus derechos agrarios a los núcleos de población, si no están expresamente autorizados por la ley.

El Art. 140 prohibía la explotación indirecta de terceros: *"Queda prohibida la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y en general de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta de los terrenos ejidales."*

La excepción a la regla la contenía el Art. 141 al señalar: *"Se exceptúan de las disposiciones contenidas en los tres artículos anteriores, los actos a que se refieren los artículos 146, 148, 167, 174 Y 177 Y en general todos aquellos expresamente autorizados por este Código."*

El Art. 143 permitía a las comunidades cambiar de régimen: *"Cuando las comunidades que hayan obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tierras, bosques o aguas o opten por el régimen ejidal, sus bienes se deslindarán y a petición de los interesados se fraccionarán como en el caso de las restituciones."*

Al respecto, el Art. 144 también disponía:

Los núcleos de población que posean terrenos comunales, podrán adoptar el régimen ejidal por voluntad de sus componentes, tramitándose este cambio por conducto del Departamento Agrario; pero cuando sean beneficiados en virtud de una resolución dotatoria, quedarán automáticamente sujetos, por lo que toca a todos sus bienes, al régimen ejidal.

Igualmente, el Art. 145 precisaba: "El cambio del régimen comunal por el ejidal, se operará en virtud de resolución dictada por el Presidente de la República".

En cuanto a la permuta, el Art. 146 mandaba:

Cuando convenga a la economía ejidal, los núcleos de población podrán efectuar permutas parciales o totales de las tierras, bosques o aguas de su ejido por las de otro. Para que pueda efectuarse válidamente la permuta, se requerirá la aprobación de las asambleas de ejidatarios, por voto de las dos terceras partes de sus componentes y deberá oírse la opinión de la Secretaría de Agricultura y la del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en caso de que refaccione por lo menos a uno de los ejidos interesados.

Con estos elementos, el Cuerpo Consultivo Agrario emitirá el dictamen que se le llevará al Presidente de la República para que dicte la resolución que proceda.

Podrá también autorizarse la permuta de terrenos ejidales por terrenos de particulares; pero solo cuando la operación sea evidentemente

favorable para el ejido, la acepte el 90% de los ejidatarios y opinen favorablemente a ella la Secretaría de Agricultura, el Cuerpo Consultivo Agrario y el Banco de Crédito Ejidal, en caso de que refaccione al ejido.

Acerca de la pérdida de los núcleos agrarios respecto a los derechos sobre las tierras, en el Art. 147 establecía:

Los núcleos de población ejidal perderán sus derechos sobre las tierras, bosques o aguas que se les hayan concedido:

- I. Cuando con plena libertad manifiesten que no quieren recibir los bienes objeto de la resolución presidencial, por decisión expresa cuando menos del 90% de sus componentes;*
- II. Cuando desaparezcan totalmente, y*
- III. Cuando después de la entrega de las tierras desaparezca o se ausente definitivamente del núcleo un número de ejidatarios tal que aquél quede reducido a menos de diez capacitados.*

En estos casos, el Ejecutivo Federal considerará a esas tierras como vinculadas a la realización de finalidades agrarias y las destinará preferentemente al acomodo de campesinos cuyas necesidades no se hayan satisfecho, o a la creación de nuevos centros de población.

La pérdida de los derechos del núcleo de población se determinará por resolución presidencial fundada en la comprobación de la existencia de alguna de las causas señaladas, en un procedimiento que seguirá el Departamento Agrario con las formalidades necesarias para no incurrir en violación de garantías.

Cualquiera que sea el fin a que se dediquen las tierras, bosques o aguas, participaran de preferencia en su disfrute los ejidatarios que no se hayan negado a aceptarlas, o que hayan permanecido en el núcleo.

1.2.3.2 Derechos Individuales

En cuanto al derecho de los sujetos agrarios sobre las parcelas, el Art. 152 disponía:

“A partir del fraccionamiento de las tierras de cultivo, la propiedad de éstas pasara con las limitaciones que este Código establece, a los ejidatarios en cuyo favor se adjudiquen las parcelas.”

El Art. 158 establecía la protección de los derechos individuales:

“Los derechos del ejidatario sobre la parcela, sobre la unidad de dotación y en general los que le correspondan sobre los bienes del ejido a que pertenezca, serán inembargables, no enajenables y no podrán gravarse por ningún concepto; son inexistentes los actos que se realicen en contravención de este precepto”.

El Art. 159 prohibía la explotación indirecta de la parcela, a la vez que precisaba los casos de excepción:

“Los derechos individuales del ejidatario sobre la unidad normal de dotación o la parcela, así como sobre los bienes del ejido, no podrán ser objeto de contratos de aparcería, arrendamiento o cualesquiera otros que impliquen la explotación indirecta o el empleo de trabajo

asalariado, excepto en los siguientes casos:

- I. Cuando se trate de mujeres con familia a su cargo, incapacitadas para trabajar directamente la tierra por sus labores domésticas y la atención de los hijos o menores que de ellas dependan, siempre que vivan en el núcleo de población;*
- II. Los menores de 16 años que hayan heredado los derechos de un ejidatario;*
- III. Los incapacitados, cuando la incapacidad haya sobrevenido por lo menos un año después de trabajar en el ejido, y*
- IV. Los ejidatarios que hubieran sufrido accidentes o padezcan enfermedades que los imposibiliten para el trabajo agrícola, siempre que aquéllos o éstas hayan sobrevenido cuando menos un año después de trabajar en el ejido.*

El Consejo de Vigilancia, en los casos antes indicados, intervendrá en la celebración de los contratos y designará a la persona que en su representación vigile el exacto cumplimiento de los mismos.

A diferencia del Código Agrario anterior, éste, aunque de manera muy limitativa permitía la autorización para que de forma eventual se contratara mano de obra que ayudara al ejidatario en sus labores. En su Art. 160 establecía:

“La Secretaría de Agricultura y Fomento podrá autorizar a los ejidatarios para que eventualmente contraten trabajo asalariado en la explotación de sus tierras. Esta autorización únicamente se concederá para aquellas faenas agrícolas que, por la naturaleza de los cultivos, el ejidatario no pueda realizar oportunamente, a pesar de que aplique a ello todo su esfuerzo“

La permuta de parcelas se hallaba preceptuada en el Art. 161:

“Una parcela ejidal puede permutarse por otra. Cuando la permuta se efectúe dentro del mismo ejido, bastará para que la operación se perfeccione, la conformidad de lo interesados y la aprobación del Departamento Agrario; y cuando se realice entre ejidos distintos, se requerirá, además, la conformidad de las Asambleas Generales de Ejidatarios. “

El Art. 165 retoma, en cuanto a la prescripción, el contenido del Art. 128 del Código Agrario de 1940, al señalar:

“Los campesinos radicados en un núcleo de población ejidal que hayan poseído pacíficamente una parcela y la hayan cultivado personalmente durante dos o más años, tendrán derecho a que se les adjudique, aun cuando no hayan sido incluidos en el censo tendrán derecho a que se les adjudique, aun cuando no hayan sido incluidos en el censo correspondiente, teniendo en cuenta las preferencias establecidas en el Art. 153.”

En correspondencia con el artículo anterior, el numeral 166 disponía:

En caso de violación a lo dispuesto en el artículo 159, el ejidatario perderá los frutos de su parcela, los cuales quedarán a beneficio de los individuos que la hayan trabajado personalmente, quienes a su vez están obligados a resarcir las cantidades que por avío hayan percibido y la parte proporcional del crédito refaccionario cuya inversión hayan aprovechado.

El Artículo 171 establecía las reglas para el caso en que un ejidatario tuviera algún vínculo afectivo o matrimonial con otro sujeto agrario individual, al indicar:

“Queda prohibido el acaparamiento de parcelas por un mismo jefe de familia. Por tanto, cuando una mujer que tenga parcela cambie de estado, si la persona con quien contraiga matrimonio o haga vida marital disfruta de parcela, la que se haya concedido a la mujer se adjudicará en favor de quien tenga derecho a sucederla, y en ausencia de heredero la adjudicación se hará siguiendo el orden de preferencia establecido en el artículo 153”

En cuanto a la suspensión de derechos individuales, el Art. 174 precisaba:

La suspensión de los derechos de un ejidatario sólo podrá decretarse cuando durante un año deje de cultivar su parcela, o de ejecutar los trabajos de índole comunal, o aquellos que le correspondan dentro de una explotación colectiva.

La sanción será aplicada previa comprobación plena de las causas antes indicadas, por la Secretaría de Agricultura y Fomento y abarcará un ciclo agrícola. En estos casos, la parcela se adjudicará provisionalmente, por el término de la sanción, al heredero legítimo del ejidatario sancionado, o, en su defecto, a quien corresponda de acuerdo con las preferencias establecidas en el artículo 53.

Esta ley (*LFRA*) vino a derogar el *Código Agrario* del 30 de diciembre de 1942 mediante el decreto del 16 de marzo de 1971. Dicha ley fue promulgada durante la presidencia de Luis Echeverría Álvarez y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 1971.

Con 480 artículos y ocho transitorios, esta ley reglamentaba las disposiciones agrarias del Art. 27 constitucional; su contenido era de interés público y de observancia general en toda la República, hasta su derogación mediante el decreto del 23 de febrero de 1992, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 del mismo mes.

1.3.1 Aspectos Panorámicos.

Esta ley siguió aplicándose en la actualidad, conforme a los artículos transitorios tanto del decreto del 6 de enero de 1992 que reformó al Art. 27 constitucional, como del decreto de la *Ley Agraria* del 26 de febrero del mismo año, respecto de aquellos asuntos que hubieran estado en trámite en el momento de entrar en vigencia la *Ley Agraria*.

1.3.2 Autoridades Agrarias

La aplicación de esa ley estaba encomendada a las autoridades siguientes:

El presidente de la República;

Los gobernadores de los estados y el jefe del Departamento del Distrito Federal;

La Secretaría de la Reforma Agraria;

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;

El Cuerpo Consultivo Agrario, y

Las comisiones agrarias mixtas.

Todas las autoridades administrativas del país actuarían como auxiliares en los casos que esta ley determinara (Art. 2).

La Secretaría de la Reforma Agraria era la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar ésta y las demás leyes agrarias, en cuanto las mismas no atribuyeran expresamente competencia a otras autoridades. Su titular era nombrado y removido libremente por el presidente de la República.

Las comisiones agrarias mixtas se integraban por un presidente, un secretario y tres vocales, y tenían las atribuciones que determinaba esta ley.

El presidente de la Comisión Agraria Mixta era el delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria y residía en la capital del estado correspondiente, o en el Distrito Federal.

El primer vocal era nombrado y removido por el secretario de la Reforma Agraria; el secretario y el segundo vocal lo eran por el Ejecutivo local, y el tercero, representante de los ejidatarios y comuneros, era designado y sustituido por el presidente de la República, de una terna que presentaba la Liga de Comunidades Agrarias y sindicatos campesinos de la entidad correspondiente.

El secretario y los vocales de la Comisión Agraria Mixta, con excepción del representante de los campesinos, debían reunir los requisitos exigidos para ser miembro del Cuerpo Consultivo Agrario. El representante de los campesinos duraba en su cargo tres años, debía ser ejidatario o comunero y estar en pleno goce de sus

derechos ejidales, civiles y políticos.

El reglamento interno de cada una de las comisiones agrarias mixtas lo expedía el gobernador de la entidad respectiva, previa opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Los presupuestos anuales de gastos los formulaban las propias comisiones agrarias mixtas, los cuales eran pagados por el gobierno federal y el local correspondientes conforme a los convenios que al efecto se celebraran. La aportación del gobierno federal no tenía que ser menor de 50%.

En cada entidad federativa debía haber por lo menos una delegación dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria para el despacho de los asuntos que le estaban encomendados; su titular tenía bajo sus órdenes a los subdelegados y al personal necesario para el cumplimiento de las funciones a su cargo, conforme al reglamento interior de la secretaría.

A los delegados los nombraba y removía el presidente de la República y debían cumplir con los mismos requisitos para ser miembros del Cuerpo Consultivo. A los subdelegados los nombraba y removía el secretario de la Reforma Agraria y debían ser profesionales titulados con experiencia en materia agraria.

1.3.3 Atribuciones de las Autoridades Agrarias

El presidente de la República era considerado la suprema autoridad agraria y estaba facultado para dictar todas las medidas necesarias a fin de afianzar plenamente los objetivos de la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA). Sus resoluciones definitivas en ningún caso podían ser modificadas. Se entendía por

resolución definitiva la que ponía fin a un expediente de restitución o dotación de tierras, bosques o agua; de ampliación de los ya concedidos; de creación de nuevos centros de población; de reconocimiento y titulación de bienes comunales; de expropiación de bienes ejidales y comunales; de establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades y las demás que señalaba dicha ley:

Las atribuciones de los gobernadores de los estados y del jefe del Departamento del Distrito Federal eran:

- I. Dictar mandamiento para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y aguas, inclusive dotación complementaria y ampliación de ejidos;
- II. Emitir opinión en los expedientes de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales;
- III. Proveer, en lo administrativo, cuanto fuera necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal;
- IV. Nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas;
- V. Expedir los nombramientos a los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos que elijan los grupos solicitantes;
- VI. Poner en conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de ésta, y

VII. Las demás que dicha ley y otras leyes y reglamentos les señalaren. (Art. 90. de la Ley Federal de la Reforma Agraria)

Las atribuciones de las comisiones agrarias mixtas eran:

- I. Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques yaguas, así como los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones;
- II. Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques yaguas que deban ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo local, y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones;
- III. Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como en los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad;
- IV. Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados en los términos de esta ley, e intervenir en las demás cuyo conocimiento les esté atribuido, y
- V. Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen. (Art. 12 de la *LFRA*)

Eran atribuciones de los delegados agrarios en materia de procedimientos, controversias, organización y desarrollo agrario:

- I. Representar en el territorio de su jurisdicción a la Secretaría de la Reforma Agraria en los asuntos de la competencia de esta;

- II. Tratar con el Ejecutivo local los problemas agrarios de la competencia de éste;
- III. Presidir las Comisiones Agrarias Mixtas y vigilar que en su funcionamiento se ajusten estrictamente a esta ley y a las disposiciones agrarias vigentes;
- IV. Dar cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria de las irregularidades en que incurran los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas;
- V. Velar, bajo su estricta responsabilidad, por la exacta ejecución de las resoluciones presidenciales;
- VI. Intervenir en la elección, renovación y sustitución de autoridades ejidales y comunales, en los términos de esta ley;
- VII. Intervenir, en los términos de esta ley, en las controversias que se susciten en los ejidos y comunidades;
- VIII. Supervisar al personal técnico y administrativo que la Secretaría de la Reforma Agraria comisione para la resolución de problemas especiales o extraordinarios, dentro de la jurisdicción de la Delegación;
- IX. Organizar y ordenar la distribución del personal técnico y administrativo de la Delegación, y
- X. Informar periódica y regularmente a la Secretaría de la Reforma Agraria de todos los asuntos que se tramiten en la Delegación y de todos aquellos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales o comunales y de las anomalías o de los obstáculos para la correcta explotación de los bienes que ocurran en su circunscripción. El delegado es personalmente responsable de la veracidad de los informes que remita a la Secretaría de la Reforma Agraria;

- XI. Realizar en su jurisdicción los estudios y las promociones de organización de los campesinos y de la producción agropecuaria regional, o de unidades ejidales y comunales que le encomiende la Secretaría de la Reforma Agraria, en coordinación con otras dependencias federales y locales, para lo que dispondrá del número de promotores que se requiera para el cumplimiento de sus funciones;
- XII. Intervenir en los asuntos correspondientes a la organización y el control técnico y financiero de la producción ejidal en los términos de esta ley y de otras leyes y reglamentos que rijan en esta materia;
- XIII. Autorizar el reglamento interior de los ejidos y comunidades de su jurisdicción;
- XIV. Coordinar sus actividades con las diversas dependencias de la Secretaría d Agricultura y Recursos Hidráulicos, a fin de que concurren a mejorar la explotación de los recursos agropecuarios y silvícolas de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población ejidal y colonias,
- XV. Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le atribuyan. (Art. 13 de la *LFRA*)

El Cuerpo Consultivo Agrario estaba integrado por cinco titulares y contaba con el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal era necesario. Dos de los miembros titulares del Cuerpo Consultivo actuaban como representantes de los campesinos, y la misma proporción se observaba en el caso de los supernumerarios. El secretario de la Reforma Agraria lo presidía y tenía voto de calidad. Sólo en casos de ausencia por asuntos oficiales, enfermedad o licencia podía el subsecretario suplir al titular de la Secretaría en la presidencia del Cuerpo

Consultivo, en el orden establecido en el reglamento interior.

El secretario de la Reforma Agraria proponía al presidente de la República el nombramiento y la remoción de los miembros del Cuerpo Consultivo, quienes debían cubrir los requisitos siguientes:

- I. Ser de reconocida honorabilidad, titulados en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias, y contar con una experiencia suficiente a juicio del Presidente de la República;
- II. No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables, y
- III. No desempeñar cargo alguno de elección popular. (Art. 15 de la *LFRA*);

Las atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario eran:

- I. Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria, cuando su trámite haya concluido;
- II. Revisar y autorizar los planos proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe
- III. Opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales a que se refiere la fracción I, cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios, procurando un acuerdo previo entre las partes;
- IV. Emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de las iniciativas de ley o los proyectos de reglamentos que en materia agraria formule a el Ejecutivo Federal,

así como sobre todos los problemas que expresamente le sean planteados por aquél;

V. Resolver en los casos de inconformidad de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, y

VI. Las demás que esta ley otras leyes y reglamentos le señalen.
(Art. 16 de la *LFRA*).

1.4 LA EXPROPIACION DE BIENES AGRARIOS.

No obstante la función que desempeña el patrimonio ejidal o comunal compuesta con los bienes dotados, restituidos, confirmados o adquiridos por el esfuerzo del núcleo de población, no queda exento de ser expropiado; en tanto que el concepto de utilidad pública a que van a ser destinados, sea superior a la utilidad social que desempeñan en el ejido o comunidad. Con la salvedad, que en igualdad de circunstancias con los bienes de propiedad privada, estos tendrán preferencia para ser expropiados (artículos 112 y 114)

Por las características de la expropiación, necesariamente tiene que intervenir la Secretaría de la Reforma Agraria; fincarse en el avalúo son la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales – con valides de un año – que tomara en cuenta el valor comercial de los bienes expropiados, en función de la causal invocada para la expropiación; y que se formalizara en un decreto presidencial (Artículo del 113- 121). De ahí que sea improcedente la ocupación previa de los bienes ejidales o comunales, invocando una expropiación en tramite.

En materia de expropiación de bienes ejidales y comunales, son causa de utilidad pública las siguientes (artículo 112).

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;*
- II. La apertura, ampliación y alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte;*
- III. El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas, y en general, servicios del Estado para la producción.*
- IV. Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para conducción de energía eléctrica;*
- V. La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad;*
- VI. La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales;*
- VII. La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos al régimen de concesión, y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ellos;*
- VIII. La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicios y otras similares que hace la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;*
- IX. Las demás previstas por las leyes especiales.*

La expropiación de las aguas pertenecientes a los ejidos, o a los núcleos

de población que guarden el Estado comunal, es procedente cuando no existan otras alternativas para resolver las siguientes necesidades (Artículo 115):

- I. Para usos domésticos y servicios públicos;*
- II. Para abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de transportes y vías generales de comunicación; y*
- III. Para usos domésticos distintos de la producción de fuerza motriz.*

Destino de los bienes expropiados, operara en función de la (s) causal (es) de expropiación y en consecuencia al patrimonio al que se incorporara a efecto de cumplir los objetivos de utilidad publica correspondiente. Con base a este criterio los podemos agrupar:

- a) Para servicios públicos, infraestructura de comunicaciones y transporte, y de desarrollo educativo (Artículo 112 I-IV). La expropiación se hará a favor de los gobiernos federal, local o municipal; o de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal (artículo 116).
- b) Desarrollo urbano y vivienda nacional, estatal y municipal (art. 112-VI). La expropiación será a favor de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología, o del Departamento del Distrito Federal, o de la Comisión de la Regularización de la Tenencia de la Tierra cuando se trate de aéreas donde existan asentamientos urbanos irregulares. En el decreto de expropiación se podrá autorizar a dichas dependencias para efectuar el fraccionamiento y venta de lotes urbanos, o bien la regularización en caso de asentamientos irregulares.

- c) Impulso de empresas de beneficio a la colectividad (Art. 112-V). la expropiación se efectuara a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. que realizara la venta de los terrenos a su verdadero valor comercial (Art. 118).

- d) Establecimiento de empresas para el aprovechamiento de recursos naturales para el ejido. Es procedente la expropiación, cuando se compruebe que el núcleo agrario no puede por si, o con ayuda del Estado, o asociado con particulares, llevar acabo el proyecto empresarial para la explotación de sus recursos naturales. En la empresa de referencia los ejidatarios tendrán preferencia para ser ocupados desde su fase de instalación y obviamente en la de operación (Art. 119).

- e) Concesión para la explotación de recursos naturales de la Nación. Si el ejido o la comunidad no cuenta con los recursos naturales de la Nación, y estos son concesionados a particulares, que obligue a expropiar, ocupar o utilizar terrenos ejidales o comunales; se debe de cubrir con la indemnización correspondiente, además de regalías y otras prestaciones; que deben de quedar formalizados en los convenios que afectos celebren Art. 120).

Indemnización. Siempre corresponderá al núcleo de población ejidal o comunal y su distribución estará sujeta a si la expropiación trajo consigo la desaparición total o parcial del nucleó}o de población. También se deberá de considerar el régimen de explotación ejidal o comunal – individual, colectivo o de uso

común - y finalmente si la indemnización es por bienes distintos de la tierra, como cas habitación, huertas y corrales.

La base de la indemnización, es la cifra que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Por lo que respecta a las tierras destinadas al desarrollo urbano y vivienda nacional, estatal o municipal (art. 112-VI) y para el impulso de empresas de beneficio a la colectividad (Art. 112-VB), es indispensable considerar como deducciones de la indemnización, lo derogado por “gastos usuales de administración, y por las inversiones que hubiesen realizado, una tasa de interés que no exceda a la que apliquen en operaciones de plazo semejante que realice con el sector público” (Art. 118).

Si la expropiación es total y trae como consecuencia la desaparición del núcleo agrario, y a la vez esta apoyada cualquiera de las causales de expropiación (Art. 112 excepto la VI), la indemnización se destinara: 1) A la adquisición de tierras equivalentes en calidad y extensión a la expropiadas, para reconstruir el núcleo agrario, y 2) La Asamblea General de Ejidatarios, convocada al efecto, puede decidir por un minino de dos terceras partes de votos, que la indemnización se canalice a crear en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes, conectadas o no con la agricultura. Los programas de inversión los integrara la Asamblea General, para ser sometidos a la aprobación de la Secretaria de la Reforma Agraria (Art. 122-I).

En las expropiaciones a favor de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecológicos y del Departamento del Distrito Federal (Art. 112-VI), la indemnización de los ejidatarios se integrara “Dos lotes tipo Urbanizados el qui8valente al valor comercial agrícola de sus tierras y el veinte porciento de las utilidades netas del fraccionamiento” (Art. 122-II).

Las expropiaciones a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, la indemnización de los ejidatarios contendrá “El equivalente de dos veces el valor comercial agrícola de las tierras expropiadas del veinte por ciento de las utilidades netas resultantes de la regularización de los terrenos.

En el caso de que la expropiación solo afecte parte de los bienes del ejido colectivo, o los de uso común; la indemnización se destinara a la adquisición de tierras para completar al ejido o para inversiones productivas directas. Con base en un programa de desarrollo agropecuario, que formule la Asamblea General y apruebe la Secretaría de la Reforma Agraria (Art. 123).

Las expropiaciones que recaigan en unidades de dotación trabajadas individualmente, la indemnización será aplicada a elección de los ejidatarios, o bien a adquirir tierras para reponer las superficies expropiadas, o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido, observando el procedimiento para inversiones, de la expropiación total. Si la expropiación es con fines urbanísticos, se determinara si es a favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el Departamento del Distrito Federal o de la Comisión para la Regularización de Tenencia de la Tierra, y así distribuir la indemnización entre los afectados (Art 123).

Las indemnizaciones por bienes distintos de la tierra- casa habitación, huertos y corrales – se pagara de inmediato a los ejidatarios afectados (Art. 124)

Toda esta normatividad para la distribución y aplicación de la indemnización esta sujeta a la excepción que es facultada del Presidente de la República.(art118).

... atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurran, lo juzgue conveniente, podrá autorizar que la totalidad o parte de la indemnización se entreguen en efectivo, a cada uno de los ejidatarios o comuneros expropiados, en la expropiación correspondiente, dictando las disposiciones que diste necesarias para tal fin.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) tiene una activa y a la vez decisiva participación en el destino de los bienes expropiados, lo mismo que en el manejo de las utilidades que arroje la expropiación.

La competencia del Fideicomiso Fondo Nacional de fomento Ejidal (FIFONAFE) se agrupa en los siguientes campos:

Responsabilidad, para ejecutar los planes de inversiones individuales o colectivas aprobados por la Secretaria de la Reforma Agraria en término de un año. De lo contrario, los ejidatarios en forma individual o colectiva podrán retirar en efectivo el importe de la indemnización (Art125).

El tiempo que medie de la autorización a la realización de los planes de inversión, obliga al FIFONAFE a proporcionar a los ejidatarios de los intereses que genere de la indemnización, las sumas necesarias para su subsistencia.

Revisión, procede si los bienes expropiados no fueron destinados total o parcialmente a la causa de interés público que fundamentó la expropiación, reintegrándose al patrimonio del FIFONAFE. Misma acción es procedente si en el lapso de cinco años, no se ha

satisfecho el objeto de la expropiación. En ambos casos, los afectados no tiene derecho a la devolución del numerario o de los bienes, que hayan entregado a cuenta de la expropiación. Quedando obligado el FIFONAFE, a cubrir los adeudos pendientes de los bienes expropiados revertidos (Arts. 126 LFRA y 9 LE).

Apoyo financiero a la industrialización, de ejidos y comunidades con los bienes revertidos (Art.126).

Administración y reparto de las utilidades, entre los miembros de los núcleos de población afectados - de acuerdo con el porcentaje autorizado- producto de los fraccionamientos y regularizaciones urbanas suburbanas. El remanente de utilidades quedaran a favor de I FIFONAFE (art. 126).

Corresponde a la Secretaria de la Reforma Agraria, realizar los tramites con oportunidad, para canalizar los montos de las utilidades, al igual que sus beneficiarios.

1.5 DEFINICIÓN DE CONSTITUCIÓN.

Guastini identifica cuatro conceptos de Constitución que a continuación presentaré: ¹¹

1. *De acuerdo a la filosofía política la Constitución es un límite al poder político. Dicho concepto viene del artículo 16 de la Declaración Francesa de derechos de 1789. Este concepto de Constitución lleva consigo una carga emotiva resultado de los*

¹¹ Guastini, Ricardo, *Estudios de Teoría Constitucional*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, p.p.15-25

valores que la doctrina liberal coliga a la división de poderes y a la garantía de los derechos.

- 2. El segundo concepto se utiliza por lo general en la teoría del derecho y en el cual se entiende por Constitución al conjunto de normas fundamentales.*
- 3. El tercer concepto se refiere al documento normativo que lleva ese nombre, siendo un concepto políticamente neutro, ya que el término en cuestión vinculado a esas normas no significa nada y no nos dice nada sobre cual es el contenido de dichas normas.*
- 4. El cuarto concepto, con base al anterior concepto de Constitución, nos dice que Constitución es el documento normativo que tiene un régimen jurídico especial.*

Como hemos visto el término “Constitución” es usado en diversas formas y con una multiplicidad de significados. Para Miguel Carbonell los cuatro significados principales de constitución son los siguientes:

- 1. Alude todo ordenamiento político de tipo liberal.*
- 2. Apunta un cierto conjunto de normas jurídicas, la miscelánea de normas que caracterizan e identifican todo ordenamiento.*
- 3. Presupone un documento normativo que lleva ese nombre.*
- 4. Denota un particular texto normativo dotado de ciertas peculiaridades de un sistema jurídico.*

CAPÍTULO II
MARCO JURÍDICO

2.1 ARTICULO 27 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

- 2.1.1 La Cláusula Calvo
- 2.1.2 Conflicto Internacional
- 2.1.3 Consejo de Seguridad de la ONU
- 2.1.4 Derecho Constitucional Internacional
- 2.1.5 Derecho Internacional Contemporáneo
- 2.1.6 Derechos de los Extranjeros.
- 2.1.7 La Propiedad Privada
- 2.1.8 Los Tratados
- 2.1.9 Los Tratados Internacionales.
- 2.1.10 La Costumbre Internacional.
- 2.1.11 La Doctrina de las Condiciones Mínimas
- 2.1.12 La Teoría de Justicia de Rawls.

2.2 ANTECEDENTES DE LA LEY AGRARIA, 1992.

- 2.2.1 Autoridades
- 2.2.2 Estructura
- 2.2.3 Destino de la Tierra
- 2.2.4 Reglas de Operación

2.3 LEY DE EXPROPIACIÓN

CAPÍTULO II

En este segundo capítulo analizare con detenimiento el artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es muy importante para el análisis y el entendimiento de la Expropiación en Materia Agraria, asimismo se dará una breve reseña de lo que son los tratados internacionales.

En este sentido, considero La Clausula Calvo ya que es un parte aguas para la realización de tratados entre diferentes países, así también como para hacer efectiva la forma en que los ciudadanos de un país están protegidos legalmente, así como dar igualdad a todos y a cada una de las personas que se encuentran dentro de un Estado, para evitar el abuso del beneficio que a los extranjeros se les otorgara.

También analizo de manera breve el conflicto internacional que se da dentro de los Estados involucrados, sobre el Consejo de Seguridad del cual conforma la ONU; en el tema del derecho Constitucional Internacional que determina y comprende un análisis de las funciones, competencias y divisiones de facultades de los diversos órganos de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, cada uno de los cuales tiene una constitución propia, y algunos difieren significativamente de la estructura de las Naciones Unidas.

Es por ello que se deberá tomar en cuenta los derechos de los extranjeros que es de importancia para el derecho internacional, ya que todos somos extranjeros cuando no estamos bajo el manto protector de nuestro Estado y esto se convertirá en un principio nacional.

Asimismo considero que es de total relevancia mencionar lo publicado en enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, la *Ley sobre la Celebración de Tratados* para así poder entender de fondo a que se deben y en que van encaminados los Tratado Internacionales.

Finalmente en este capítulo abarcaremos, los antecedentes mas importantes sobre la Ley Agraria reformada en la Presidencia de Carlos Salinas de Gortari en el año de 1992, de tal manera se mencionara su estructura interna así como las autoridades, una breve reseña de el uso y destino de las tierras y sus reglas de operación.

MARCO JURIDICO

2.1 ARTICULO 27, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LA PROPIEDAD DE LAS TIERRAS Y AGUAS COMPRENDIDAS DENTRO DE LOS LIMITES DEL TERRITORIO NACIONAL, CORRESPONDE ORIGINARIAMENTE A LA NACION, LA CUAL HA TENIDO Y TIENE EL DERECHO DE TRANSMITIR EL DOMINIO DE ELLAS A LOS PARTICULARES, CONSTITUYENDO LA PROPIEDAD PRIVADA. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 10 DE ENERO DE 1934)

LAS EXPROPIACIONES SOLO PODRAN HACERSE POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA Y MEDIANTE INDEMNIZACION. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 10 DE ENERO DE 1934)

LA NACION TENDRA EN TODO TIEMPO EL DERECHO DE IMPONER A LA PROPIEDAD PRIVADA LAS MODALIDADES QUE

DICTE EL INTERES PUBLICO, ASI COMO EL DE REGULAR, EN BENEFICIO SOCIAL, EL APROVECHAMIENTO DE LOS ELEMENTOS NATURALES SUSCEPTIBLES DE APROPIACION, CON OBJETO DE HACER UNA DISTRIBUCION EQUITATIVA DE LA RIQUEZA PUBLICA, CUIDAR DE SU CONSERVACION, LOGRAR EL DESARROLLO EQUILIBRADO DEL PAIS Y EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACION RURAL Y URBANA. EN CONSECUENCIA, SE DICTARAN 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 PUBLICAS Y DE PLANEAR Y REGULAR LA FUNDACION, CONSERVACION, MEJORAMIENTO Y CRECIMIENTO DE LOS CENTROS DE POBLACION; PARA PRESERVAR Y RESTAURAR EL EQUILIBRIO ECOLOGICO; PARA EL FRACCIONAMIENTO DE LOS LATIFUNDIOS; PARA DISPONER, EN LOS TERMINOS DE LA LEY REGLAMENTARIA, LA ORGANIZACION Y EXPLOTACION COLECTIVA DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES; PARA EL DESARROLLO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD RURAL; PARA EL FOMENTO DE LA AGRICULTURA, DE LA GANADERIA, DE LA SILVICULTURA Y DE LAS DEMAS ACTIVIDADES ECONOMICAS EN EL MEDIO RURAL, Y PARA EVITAR LA DESTRUCCION DE LOS ELEMENTOS NATURALES Y LOS DAÑOS QUE LA PROPIEDAD PUEDA SUFRIR EN PERJUICIO DE LA SOCIEDAD. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 06 DE ENERO DE 1992)

LA CAPACIDAD PARA ADQUIRIR EL DOMINIO DE LAS TIERRAS Y AGUAS DE LA NACION, SE REGIRA POR LAS SIGUIENTES PRESCRIPCIONES: (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 20 DE ENERO DE 1960)

I. SOLO LOS MEXICANOS POR NACIMIENTO O POR NATURALIZACION Y LAS SOCIEDADES MEXICANAS TIENEN

DERECHO PARA ADQUIRIR EL DOMINIO DE LAS TIERRAS, AGUAS Y SUS ACCESIONES O PARA OBTENER CONCESIONES DE EXPLOTACION DE MINAS O AGUAS. EL ESTADO PODRA CONCEDER EL MISMO DERECHO A LOS EXTRANJEROS, SIEMPRE QUE CONVENGAN ANTE LA SECRETARIA DE RELACIONES EN CONSIDERARSE COMO NACIONALES RESPECTO DE DICHOS BIENES Y EN NO INVOCAR, POR LO MISMO, LA PROTECCION DE SUS GOBIERNOS POR LO QUE SE REFIERE A AQUELLOS; BAJO LA PENA, EN CASO DE FALTAR AL CONVENIO, DE PERDER EN BENEFICIO DE LA NACION, LOS BIENES QUE HUBIEREN ADQUIRIDO EN VIRTUD DEL MISMO. EN UNA FAJA DE CIENTO KILOMETROS A LO LARGO DE LAS FRONTERAS Y DE CINCUENTA EN LAS PLAYAS, POR NINGUN MOTIVO PODRAN LOS EXTRANJEROS ADQUIRIR EL DOMINIO DIRECTO SOBRE TIERRAS Y AGUAS. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 20 DE ENERO DE 1960. MODIFICADO POR LA REIMPRESION DE LA CONSTITUCION, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 6 DE OCTUBRE DE 1986)

EL ESTADO, DE ACUERDO CON LOS INTERESES PUBLICOS INTERNOS Y LOS PRINCIPIOS DE RECIPROCIDAD, PODRA, A JUICIO DE LA SECRETARIA DE RELACIONES, CONCEDER AUTORIZACION A LOS ESTADOS EXTRANJEROS PARA QUE ADQUIERAN, EN EL LUGAR PERMANENTE DE LA RESIDENCIA DE LOS PODERES FEDERALES, LA PROPIEDAD PRIVADA DE BIENES INMUEBLES NECESARIOS PARA EL SERVICIO DIRECTO DE SUS EMBAJADAS O LEGACIONES; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 20 DE ENERO DE 1960. MODIFICADO POR LA REIMPRESION DE LA CONSTITUCION, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 6 DE OCTUBRE DE 1986)

II. LAS ASOCIACIONES RELIGIOSAS QUE SE CONSTITUYAN EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 130 Y SU LEY REGLAMENTARIA TENDRAN CAPACIDAD PARA ADQUIRIR, POSEER O ADMINISTRAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS BIENES QUE SEAN INDISPENSABLES PARA SU OBJETO, CON LOS REQUISITOS Y LIMITACIONES QUE ESTABLEZCA LA LEY REGLAMENTARIA;(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 28 DE ENERO DE 1992)

III. LAS INSTITUCIONES DE BENEFICENCIA, PUBLICA O PRIVADA, QUE TENGAN POR OBJETO EL AUXILIO DE LOS NECESITADOS, LA INVESTIGACION CIENTIFICA, LA DIFUSION DE LA ENSEÑANZA, LA AYUDA RECIPROCA DE LOS ASOCIADOS, O CUALQUIER OTRO OBJETO LICITO, NO PODRAN ADQUIRIR MAS BIENES RAICES QUE LOS INDISPENSABLES PARA SU OBJETO, INMEDIATA O DIRECTAMENTE DESTINADOS A EL, CON SUJECION A LO QUE DETERMINE LA LEY REGLAMENTARIA; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 28 DE ENERO DE 1992)

IV. LAS SOCIEDADES MERCANTILES POR ACCIONES PODRAN SER PROPIETARIAS DE TERRENOS RUSTICOS PERO UNICAMENTE EN LA EXTENSION QUE SEA NECESARIA PARA EL CUMPLIMIENTO DE SU OBJETO. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 06 DE ENERO DE 1992)

EN NINGUN CASO LAS SOCIEDADES DE ESTA CLASE PODRAN TENER EN PROPIEDAD TIERRAS DEDICADAS A ACTIVIDADES AGRICOLAS, GANADERAS O FORESTALES EN MAYOR EXTENSION QUE LA RESPECTIVA EQUIVALENTE A VEINTICINCO VECES LOS LIMITES SEÑALADOS EN LA FRACCION XV DE ESTE ARTICULO. LA LEY REGLAMENTARIA REGULARA LA ESTRUCTURA DE CAPITAL Y EL NUMERO

MINIMO DE SOCIOS DE ESTAS SOCIEDADES, A EFECTO DE QUE LAS TIERRAS PROPIEDAD DE LA SOCIEDAD NO EXCEDAN EN RELACION CON CADA SOCIO LOS LIMITES DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD. EN ESTE CASO, TODA PROPIEDAD ACCIONARIA INDIVIDUAL, CORRESPONDIENTE A TERRENOS RUSTICOS, SERA ACUMULABLE PARA EFECTOS DE COMPUTO. ASIMISMO, LA LEY SEÑALARA LAS CONDICIONES PARA LA PARTICIPACION EXTRANJERA EN DICHAS SOCIEDADES. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 06 DE ENERO DE 1992)

LA PROPIA LEY ESTABLECERA LOS MEDIOS DE REGISTRO Y CONTROL NECESARIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO POR ESTA FRACCION; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 06 DE ENERO DE 1992)

V. LOS BANCOS DEBIDAMENTE AUTORIZADOS, CONFORME A LAS LEYES DE INSTITUCIONES DE CREDITO, PODRAN TENER CAPITALS IMPUESTOS SOBRE PROPIEDADES URBANAS Y RUSTICAS DE ACUERDO CON LAS PRESCRIPCIONES DE DICHAS LEYES, PERO NO PODRAN TENER EN PROPIEDAD O EN ADMINISTRACION MAS BIENES RAICES QUE LOS ENTERAMENTE NECESARIOS PARA SU OBJETO DIRECTO; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 10 DE ENERO DE 1934. MODIFICADO POR LA REIMPRESION DE LA CONSTITUCION, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 6 DE OCTUBRE DE 1986)

VI. LOS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL, LO MISMO QUE LOS MUNICIPIOS DE TODA LA REPUBLICA, TENDRAN PLENA CAPACIDAD PARA ADQUIRIR Y POSEER TODOS LOS BIENES RAICES NECESARIOS PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS.(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO

EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 06 DE ENERO DE 1992)

LAS LEYES DE LA FEDERACION Y DE LOS ESTADOS EN SUS RESPECTIVAS JURISDICCIONES, DETERMINARAN LOS CASOS EN QUE SEA DE UTILIDAD PUBLICA LA OCUPACION DE LA PROPIEDAD PRIVADA, Y DE ACUERDO CON DICHAS LEYES LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA HARA LA DECLARACION CORRESPONDIENTE. EL PRECIO QUE SE FIJARA COMO INDEMNIZACION A LA COSA EXPROPIADA, SE BASARA EN LA CANTIDAD QUE COMO VALOR FISCAL DE ELLA FIGURE EN LAS OFICINAS CATASTRALES O RECAUDADORAS, YA SEA QUE ESTE VALOR HAYA SIDO MANIFESTADO POR EL PROPIETARIO O SIMPLEMENTE ACEPTADO POR EL DE UN MODO TACITO POR HABER PAGADO SUS CONTRIBUCIONES CON ESTA BASE. EL EXCESO DE VALOR O EL DEMERITO QUE HAYA TENIDO LA PROPIEDAD PARTICULAR POR LAS MEJORAS O DETERIOROS OCURRIDOS CON POSTERIORIDAD A LA FECHA DE LA ASIGNACION DEL VALOR FISCAL, SERA LO UNICO QUE DEBERA QUEDAR SUJETO A JUICIO PERICIAL Y A RESOLUCION JUDICIAL. ESTO MISMO SE OBSERVARA CUANDO SE TRATE DE OBJETOS CUYO VALOR NO ESTE FIJADO EN LAS OFICINAS RENTISTICAS. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 10 DE ENERO DE 1934)

EL EJERCICIO DE LAS ACCIONES QUE CORRESPONDEN A LA NACION, POR VIRTUD DE LAS DISPOSICIONES DEL PRESENTE ARTICULO, SE HARA EFECTIVO POR EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL; PERO DENTRO DE ESTE PROCEDIMIENTO Y POR ORDEN DE LOS TRIBUNALES CORRESPONDIENTES, QUE SE DICTARA EN EL PLAZO MAXIMO DE UN MES, LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PROCEDERAN DESDE LUEGO A LA OCUPACION, ADMINISTRACION, REMATE O VENTA DE LAS TIERRAS O AGUAS DE QUE SE TRATE Y TODAS SUS ACCESIONES, SIN

QUE EN NINGUN CASO PUEDA REVOCARSE LO HECHO POR LAS MISMAS AUTORIDADES ANTES DE QUE SE DICTE SENTENCIA EJECUTORIADA; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 10 DE ENERO DE 1934. MODIFICADO POR LA REIMPRESION DE LA CONSTITUCION, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 6 DE OCTUBRE DE 1986)

VII. SE RECONOCE LA PERSONALIDAD JURIDICA DE LOS NUCLEOS DE POBLACION EJIDALES Y COMUNALES Y SE PROTEGE SU PROPIEDAD SOBRE LA TIERRA, TANTO PARA EL ASENTAMIENTO HUMANO COMO PARA ACTIVIDADES PRODUCTIVAS. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 06 DE ENERO DE 1992)

LA LEY PROTEGERA LA INTEGRIDAD DE LAS TIERRAS DE LOS GRUPOS INDIGENAS. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 06 DE ENERO DE 1992)

LA LEY, CONSIDERANDO EL RESPETO Y FORTALECIMIENTO DE LA VIDA COMUNITARIA DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES, PROTEGERA LA TIERRA PARA EL ASENTAMIENTO HUMANO Y REGULARA EL APROVECHAMIENTO DE TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS DE USO COMUN Y LA PROVISION DE ACCIONES DE FOMENTO NECESARIAS PARA ELEVAR EL NIVEL DE VIDA DE SUS POBLADORES.(REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 06 DE ENERO DE 1992)

LA LEY, CON RESPETO A LA VOLUNTAD DE LOS EJIDATARIOS Y COMUNEROS PARA ADOPTAR LAS CONDICIONES QUE MAS LES CONVENGAN EN EL APROVECHAMIENTO DE SUS RECURSOS PRODUCTIVOS, REGULARA EL EJERCICIO DE LOS

DERECHOS DE LOS COMUNEROS SOBRE LA TIERRA Y DE CADA EJIDATARIO SOBRE SU PARCELA. ASIMISMO ESTABLECERA LOS PROCEDIMIENTOS POR LOS CUALES EJIDATARIOS Y COMUNEROS PODRAN ASOCIARSE ENTRE SI, CON EL ESTADO O CON TERCEROS Y OTORGAR EL USO DE SUS TIERRAS; Y, TRATANDOSE DE EJIDATARIOS, TRANSMITIR SUS DERECHOS PARCELARIOS ENTRE LOS MIEMBROS DEL NUCLEO DE POBLACION; IGUALMENTE FIJARA LOS REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS CONFORME A LOS CUALES LA ASAMBLEA EJIDAL OTORGARA AL EJIDATARIO EL DOMINIO SOBRE SU PARCELA. EN CASO DE ENAJENACION DE PARCELAS SE RESPETARA EL DERECHO DE PREFERENCIA QUE PREVEA LA LEY. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 06 DE ENERO DE 1992)

DENTRO DE UN MISMO NUCLEO DE POBLACION, NINGUN EJIDATARIO PODRA SER TITULAR DE MAS 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 DEBERA AJUSTARSE A LOS LIMITES SEÑALADOS EN LA FRACCION XV. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 06 DE ENERO DE 1992)

LA ASAMBLEA GENERAL ES EL ORGANO SUPREMO DEL NUCLEO DE POBLACION EJIDAL O COMUNAL, CON LA ORGANIZACION Y FUNCIONES QUE LA LEY SEÑALE. EL COMISARIADO EJIDAL O DE BIENES COMUNALES, ELECTO DEMOCRATICAMENTE EN LOS TERMINOS DE LA LEY, ES EL ORGANO DE REPRESENTACION DEL NUCLEO Y EL RESPONSABLE DE EJECUTAR LAS RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 06 DE ENERO DE 1992)

LA RESTITUCION DE TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS A LOS NUCLEOS DE POBLACION SE HARA EN LOS TERMINOS DE LA LEY REGLAMENTARIA; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 06 DE ENERO DE 1992)

VIII. SE DECLARAN NULAS: (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 10 DE ENERO DE 1934)

A) TODAS LAS ENAJENACIONES DE TIERRAS, AGUAS Y MONTES PERTENECIENTES A LOS PUEBLOS, RANCHERIAS, CONGREGACIONES O COMUNIDADES, HECHAS POR LOS JEFES POLITICOS, GOBERNADORES DE LOS ESTADOS, O CUALQUIERA OTRA AUTORIDAD LOCAL EN CONTRAVENCION A LO DISPUESTO EN LA LEY DE 25 DE JUNIO DE 1856 Y DEMAS LEYES Y DISPOSICIONES RELATIVAS; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 10 DE ENERO DE 1934)

B) TODAS LAS CONCESIONES, COMPOSICIONES O VENTAS DE TIERRAS, AGUAS Y MONTES, HECHAS POR LAS SECRETARIAS DE FOMENTO, HACIENDA O CUALQUIERA OTRA AUTORIDAD FEDERAL, DESDE EL DIA PRIMERO DE DICIEMBRE DE 1876, HASTA LA FECHA, CON LAS CUALES SE HAYAN INVADIDO Y OCUPADO ILEGALMENTE LOS EJIDOS, TERRENOS DE COMUN REPARTIMIENTO O CUALQUIERA OTRA CLASE, PERTENECIENTES A LOS PUEBLOS, RANCHERIAS, CONGREGACIONES O COMUNIDADES, Y NUCLEOS DE POBLACION. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 10 DE ENERO DE 1934. MODIFICADO POR LA REIMPRESION DE LA CONSTITUCION, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 6 DE OCTUBRE DE 1986)

C) TODAS LAS DILIGENCIAS DE APEO O DESLINDE, TRANSACCIONES, ENAJENACIONES O REMATES

PRACTICADOS DURANTE EL PERIODO DE TIEMPO A QUE SE REFIERE LA FRACCION ANTERIOR, POR COMPAÑIAS, JUECES U OTRAS AUTORIDADES DE LOS ESTADOS O DE LA FEDERACION, CON LOS CUALES SE HAYAN INVADIDO U OCUPADO ILEGALMENTE TIERRAS, AGUAS Y MONTES DE LOS EJIDOS, TERRENOS DE COMUN REPARTIMIENTO, O DE CUALQUIERA OTRA CLASE, PERTENECIENTES A NUCLEOS DE POBLACION. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 10 DE ENERO DE 1934)

QUEDAN EXCEPTUADAS DE LA NULIDAD ANTERIOR, UNICAMENTE LAS TIERRAS QUE HUBIEREN SIDO TITULADAS EN LOS REPARTIMIENTOS HECHOS CON APEGO A LA LEY DE 25 DE JUNIO DE 1856 Y POSEIDAS EN NOMBRE PROPIO A TITULO DE DOMINIO POR MAS DE DIEZ AÑOS CUANDO SU SUPERFICIE NO EXCEDA DE CINCUENTA HECTAREAS. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 10 DE ENERO DE 1934)

IX. LA DIVISION O REPARTO QUE SE HUBIERE HECHO CON APARIENCIA DE LEGITIMA ENTRE LOS VECINOS DE ALGUN NUCLEO DE POBLACION Y EN LA QUE HAYA HABIDO ERROR O VICIO, PODRA SER NULIFICADA CUANDO ASI LO SOLICITEN LAS TRES CUARTAS PARTES DE LOS VECINOS QUE ESTEN EN POSESION DE UNA CUARTA PARTE DE LOS TERRENOS, MATERIA DE LA DIVISION, O UNA CUARTA PARTE DE LOS MISMOS VECINOS CUANDO ESTEN EN POSESION DE LAS TRES CUARTAS PARTES DE LOS TERRENOS. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 10 DE ENERO DE 1934)

XV. EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUEDAN PROHIBIDOS LOS LATIFUNDIOS. (REFORMADA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 06 DE ENERO DE 1992)

SE CONSIDERA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA LA QUE NO EXCEDA POR INDIVIDUO DE CIEN HECTAREAS DE RIEGO O HUMEDAD DE PRIMERA O SUS EQUIVALENTES EN OTRAS CLASES DE TIERRAS. (REFORMADA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 06 DE ENERO DE 1992)

PARA LOS EFECTOS DE LA EQUIVALENCIA SE COMPUTARA UNA HECTAREA DE RIEGO POR DOS DE TEMPORAL, POR CUATRO DE AGOSTADERO DE BUENA CALIDAD Y POR OCHO DE BOSQUE, MONTE O AGOSTADERO EN TERRENOS ARIDOS. (REFORMADA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 06 DE ENERO DE 1992)

SE CONSIDERARA, ASIMISMO, COMO PEQUEÑA PROPIEDAD, LA SUPERFICIE QUE NO EXCEDA POR INDIVIDUO DE CIENTO CINCUENTA HECTAREAS CUANDO LAS TIERRAS SE DEDIQUEN AL CULTIVO DE ALGODON, SI RECIBEN RIEGO; Y DE TRESCIENTAS, CUANDO SE DESTINEN AL CULTIVO DEL PLATANO, CAÑA DE AZUCAR, CAFE, HENEQUEN, HULE, PALMA, VID, OLIVO, QUINA, VAINILLA, CACAO, AGAVE, NOPAL O ARBOLES FRUTALES. (REFORMADA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 06 DE ENERO DE 1992)

SE CONSIDERARA PEQUEÑA PROPIEDAD GANADERA LA QUE NO EXCEDA POR INDIVIDUO LA SUPERFICIE NECESARIA PARA MANTENER HASTA QUINIENTAS CABEZAS DE GANADO MAYOR O SU EQUIVALENTE EN GANADO MENOR, EN LOS TERMINOS QUE FIJE LA LEY, DE ACUERDO CON LA CAPACIDAD FORRAJERA DE LOS TERRENOS. (REFORMADA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 06 DE ENERO DE 1992) 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, SEGUIRA SIENDO CONSIDERADA COMO PEQUEÑA PROPIEDAD, AUN CUANDO, EN VIRTUD DE LA MEJORA OBTENIDA, SE REBASAN LOS MAXIMOS SEÑALADOS POR ESTA FRACCION, SIEMPRE QUE SE REUNAN LOS REQUISITOS QUE FIJE LA LEY. (REFORMADA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 06 DE ENERO DE 1992)

CUANDO DENTRO DE UNA PEQUEÑA PROPIEDAD GANADERA SE REALICEN MEJORAS EN SUS TIERRAS Y ESTAS SE DESTINEN A USOS AGRICOLAS, LA SUPERFICIE UTILIZADA PARA ESTE FIN NO PODRA EXCEDER, SEGUN EL CASO, LOS LIMITES A QUE SE REFIEREN LOS PARRAFOS SEGUNDO Y TERCERO DE ESTA FRACCION QUE CORRESPONDAN A LA CALIDAD QUE HUBIEREN TENIDO DICHAS TIERRAS ANTES DE LA MEJORA;(REFORMADA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 06 DE ENERO DE 1992)

XVIII. SE DECLARAN REVISABLES TODOS LOS CONTRATOS Y CONCESIONES HECHOS POR LOS GOBIERNOS ANTERIORES DESDE EL AÑO DE 1876, QUE HAYAN TRAIIDO POR CONSECUENCIA EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS, AGUAS Y RIQUEZAS NATURALES DE LA NACION, POR UNA SOLA PERSONA O SOCIEDAD Y SE FACULTA AL EJECUTIVO DE LA UNION PARA DECLARARLOS NULOS CUANDO IMPLIQUEN PERJUICIOS GRAVES PARA EL INTERES PUBLICO. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 10 DE ENERO DE 1934. MODIFICADO POR LA REIMPRESION DE LA CONSTITUCION, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 6 DE OCTUBRE DE 1986)

XIX. CON BASE EN ESTA CONSTITUCION, EL ESTADO DISPONDRA LAS MEDIDAS PARA LA EXPEDITA Y HONESTA IMPARTICION DE LA JUSTICIA AGRARIA, CON OBJETO DE

GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURIDICA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA EJIDAL, COMUNAL Y DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD, Y APOYARA LA ASESORIA LEGAL DE LOS CAMPESINOS. (ADICIONADA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 03 DE FEBRERO DE 1983. MODIFICADO POR LA REIMPRESION DE LA CONSTITUCION, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 6 DE OCTUBRE DE 1986)

SON DE JURISDICCION FEDERAL TODAS LAS CUESTIONES QUE POR LIMITES DE TERRENOS EJIDALES Y COMUNALES, CUALQUIERA QUE SEA EL ORIGEN DE ESTOS, SE HALLEN PENDIENTES O SE SUSCITEN ENTRE DOS O MAS NUCLEOS DE POBLACION; ASI COMO LAS RELACIONADAS CON LA TENENCIA DE LA TIERRA DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES. PARA ESTOS EFECTOS Y, EN GENERAL, PARA LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA AGRARIA, LA LEY INSTITUIRA TRIBUNALES DOTADOS DE AUTONOMIA Y PLENA JURISDICCION, INTEGRADOS POR MAGISTRADOS PROPUESTOS POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y DESIGNADOS POR LA CAMARA DE SENADORES O, EN LOS RECESOS DE ESTA, POR LA COMISION PERMANENTE. (ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 06 DE ENERO DE 1992)

LA LEY ESTABLECERA UN ORGANO PARA LA PROCURACION DE JUSTICIA AGRARIA, Y (ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 06 DE ENERO DE 1992)

XX. EL ESTADO PROMOVERA LAS CONDICIONES PARA EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL, CON EL PROPOSITO DE GENERAR EMPLEO Y GARANTIZAR A LA POBLACION CAMPESINA EL BIENESTAR Y SU PARTICIPACION E INCORPORACION EN EL DESARROLLO NACIONAL, Y FOMENTARA LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA Y FORESTAL

PARA EL OPTIMO USO DE LA TIERRA, CON OBRAS DE INFRAESTRUCTURA, INSUMOS, CREDITOS, SERVICIOS DE CAPACITACION Y ASISTENCIA TECNICA. ASIMISMO EXPEDIRA LA LEGISLACION REGLAMENTARIA PARA PLANEAR Y ORGANIZAR LA PRODUCCION AGROPECUARIA, SU INDUSTRIALIZACION Y COMERCIALIZACION, CONSIDERANDOLAS DE INTERES PUBLICO. (ADICIONADA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 03 DE FEBRERO DE 1983)

2.1.1 La Cláusula Calvo

La cláusula calvo fue ideada por el ex ministro de relaciones exteriores Carlos Calvo, por medio del cual el extranjero renunciaba a recurrir a la protección del gobierno del país de donde es originario, insertando tal declaración en un contrato suscrito por el.

En cuanto a esta cláusula principalmente a sido tomado por los países latinoamericanos, usando esta como una forma de evitar el intervencionismo de los países poderosos por sus ciudadanos que se encuentran en otros países o estados.

La jurisprudencia internacional a dado diferentes fallos sobre esta cláusula en donde se desprende que no hay un criterio firme o estable en cuanto a esta, ya que muchas veces la admite plenamente, en otras limitadamente y en muchas otras la nulifica totalmente.

Los países poderosos se han opuesto a esta cláusula aduciendo que un ciudadano de un estado no puede renunciar a la protección de su estado de forma individual, ya que en dado caso a quien le asiste este derecho es al propio estado mas no a sus ciudadanos.

Mi punto de vista de acuerdo a lo que han establecido los países poderosos es el siguiente: difiero totalmente con estos ya que el Estado se crea por que todos y cada uno de los ciudadanos otorga una parte de su libertad al estado, por lo tanto como muchas constituciones lo contienen, en quien recae el poder es en el pueblo, por lo tanto es facultad del pueblo cambiar de gobierno, de ahí se desprendería la facultad de el individuo de poder renunciar a la protección de su gobierno en el momento que el lo desee.

Los países latinoamericanos se basan en el principio de “*igualdad de tratamiento*” y la razón de que en el Derecho Internacional no haya ninguna razón que prohíba renunciar a la protección diplomática a un extranjero.

Estoy de acuerdo con la posición de los latinoamericanos, ya que si a un extranjero se le diera la facultad de que su estado interviniera en cualquier momento en que le surgiera algún problema, habría desigualdad en cuanto a los nacionales por que no estarían con los mismos medios y fuerza para defenderse, además que el extranjero se debe defender con los mismos medios que proporciona el Estado a sus nacionales para estar en igualdad de circunstancias. Ya que si un extranjero recibe un trato en una base de igualdad con el trato que se le da a los nacionales del Estado, el no tiene derecho de pedir mas.

Nuestra Constitución Política que es nuestra ley suprema, contempla esta cláusula en su artículo 27 fracción I que a la letra dice:

“...El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en

beneficio de la Nación, los bienes que hubiera adquirido en virtud del mismo...”

Estoy de acuerdo con la imposición de la cláusula calvo ya que es una forma de dar igualdad a todos y cada uno de las personas que se encuentran dentro de un Estado, ya que de lo contrario muchos extranjeros principalmente los de países poderosos abusarían de esta, provocando que se les beneficiara sin tener la razón y de una manera discriminada.

Solo pondría una excepción a esta cláusula, que sería cuando se diera la figura de *denegada justicia*, solo en este caso ya que el ciudadano estaría en mejor posición quedando nulo el principio de igualdad que pregonan los estados latinoamericanos; por que el extranjero no tuviera medio para poder defenderse legalmente, y así de esta forma justificaría el auxilio por parte del estado del extranjero.

La cláusula clavo, limita muchas veces que el extranjero abusando de que proviene de un estado poderoso, pueda invocar a su propio estado una protección, exagerando y obtener beneficios que no le corresponden.

En nuestro país se instituyo la cláusula calvo, a partir de la llamada guerra de los pasteles en donde se suscito la intervención del estado de Francia hacía nuestro país, por la invocación de una persona de nacionalidad francesa en donde invocaba la protección por parte de su país, por un problema que sostenía con el estado mexicano el cual tenía que resolver agotando todos y cada uno de los medios que nuestras leyes nacionales contemplaba.

Para Carlos Calvo, diplomático, historiógrafo y jurista argentino, la intervención de un Estado en los asuntos de otro, y en específico el inadmisibles y

continuo entro metimiento de los funcionarios de los países fuertes, creando reclamaciones, aunque injustificadas, de sus súbditos frente a países pequeños es un asunto condenable. Calvo señala que el extranjero no debe demandar para sí mayores derechos que los nacionales y de esa forma mantener el paralelismo de derechos civiles entre extranjeros y nacionales.

Esta Cláusula Calvo establece que:

“Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder el beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a los largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

La legislación mexicana actual menciona una Cláusula Calvo *sui generis*, que se diferencia de las anteriores y en la que el extranjero desiste a clamar la protección de su gobierno, debiendo incorporarse tal deposición en un contrato por él suscrito (Artículo. 27, Fracción I de la Constitución Mexicana; Artículos. 2o. y 4o. del Reglamento de la anterior; Ley de Vías de Comunicación, Art. 8o.; Ley de Minería, Ley del Petróleo, etc.).

Para Cesar Sepúlveda, *“el pensamiento jurídico de Calvo se proyecta en la doble vertiente del derecho Constitucional y del Derecho Internacional. La llamada Cláusula Calvo, en efecto, está por una parte, incorporada en la Constitución Política Mexicana de 1917, y por la otra, prolonga y reclama su validez más allá de nuestras fronteras, en las cuestiones que al respecto puedan suscitarse entre el Estado mexicano y aquellos otros Estados cuyos nacionales, domiciliados en México, han suscrito la referida cláusula”*.

Para el doctor Carlos Arellano García *“...otra característica sobresaliente de la Constitución de 1917, en relación con el tema de la condición jurídica de los extranjeros se destaca de la lectura del artículo 27 Constitucional que desde su texto original estableció la cláusula Calvo o sea que para que se conceda a los extranjeros el derecho de adquirir el dominio de las tierras, aguas y accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas, es necesario que los extranjeros convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubiese adquirido en virtud del mismo. Esta Cláusula no existió en la Constitución de 1857 ni en la Ley de 1886”*.

2.1.2 Conflicto Internacional

Kofri A. Annan Secretario de las Naciones Unidas quien es a partir de hoy Premio Nobel de la Paz, escribió “Un destino común”. Un compromiso renovado en el Memorial anual sobre la labor de la Organización del año 2000, en donde nos dice: *“El comienzo del milenio nos brinda una oportunidad única para apreciar los*

progresos de la humanidad y los retos que se yerguen ante ella". En mi informe a la Cumbre del Milenio, *Nosotros los pueblos: La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, he ofrecido mi propia evaluación de la situación y sugerido formas en que la comunidad internacional en su conjunto podían aunar esfuerzos para ofrecer una vida mejor a quienes seguían estando postergados. *"Este último año nos ha recordado que la comunidad internacional dista aún mucho de alcanzar ese objetivo. En el período transcurrido desde septiembre del año pasado han comenzado nuevas guerras en varias partes del mundo y sigue habiendo muchos conflictos de larga data que desafían los ímprobos esfuerzos de los mediadores para que se ponga fin."*

2.1.3 Consejo de Seguridad de la ONU

El papel de el Consejo de Seguridad como el estabilizador de la conducta de los Estados Miembros o No Miembros de la Organización de las Naciones Unidas, ha tomado en estos últimos años un alcance decisivo. La Seguridad internacional es básica, y cuando se deba utilizar el recurso de guerra, solo será aceptado por la comunidad internacional para el mantenimiento de la paz, liderando el Consejo y ayudando todos los miembros partícipes en el fin común que le dio vida a esta nueva organización un 24 de octubre de 1945.

2.1.4 Derecho Constitucional Internacional

Juan Carlos Velázquez Elizarrarás, profesor de Derecho Internacional en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, escribe un artículo dentro de la Revista de Temas Selectos del Nuevo Derecho Internacional, bajo el título de *Reestructura General del Nuevo Derecho Internacional. Perspectivas hacia el Siglo XXI*, un nuevo enfoque con la creación del Derecho Constitucional Internacional, diciendo que "los elementos básicos de lo que podríamos llamar Derecho Constitucional Internacional

son inmensas. Comprende un análisis de las funciones, competencias y divisiones de facultades de los diversos órganos de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, cada uno de los cuales tiene una constitución propia, y algunos difieren significativamente de la estructura de las Naciones Unidas. Incluye, además, un análisis de los cuerpos internacionales no universales como la Organización de Estados Americanos, la OUA, la Liga Árabe, el Consejo Europeo y sobre todo las comunidades europeas y la OCDE...Sería insuficiente comparar únicamente los textos de los documentos internacionales en cuestión. Los convenios internacionales son documentos que establecen bases generales, las cuales son perfeccionadas por la práctica, mediante un constante acomodamiento de las metas comunes con los intereses y las políticas nacionales en conflicto. Como es casi imposible hacer modificaciones formales a los documentos internacionales (por ejemplo la Carta de la ONU) dicho acomodamiento suele ser el resultado de la consolidación de prácticas o de revisiones de *facto*. Así se ha desarrollado todo un cuerpo de Derecho parlamentario en las Naciones Unidas, y se ha establecido una acción recíproca entre sus diversos organismos y los comités constituidos por ellos. En el Derecho Constitucional internacional no existe un tribunal como los nacionales, pero las opiniones consultivas emitidas por la Corte Internacional de Justicia, a pedimento de la Asamblea General, han demostrado ser una fuente importante de Derecho Constitucional Internacional.

2.1.5 Derecho Internacional Contemporáneo

El Derecho Internacional Contemporáneo y la Carta de las Naciones Unidas prohíben el *“recurso a la fuerza armada”*, esto lo encontramos asentado en el apartado 4º de su artículo 2 que a la letra dice: *“Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier*

otro Estado o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”, de tal suerte, todos los Estados, sean Miembros o no de las Naciones Unidas quedan protegidos contra esta declaración de ilegalidad de la fuerza armada en las relaciones internacionales.

2.1.6 Derechos de los Extranjeros

En la actualidad los derechos de los extranjeros es de suma importancia para el Derecho Internacional, ya que la seguridad y certeza jurídica fines del Derecho, que deben darse al tenor de éste marco, pues con el creciente tráfico jurídico de personas, cosas, etc., sólo la vía jurídica puede proveer de regulaciones preventivas. Debemos recordar que en principio todos somos extranjeros, cuando no estamos bajo el manto protector de nuestro Estado, y que en la actualidad el hombre es el defensor de los Derechos Humanos que lo protegen y acompañan en todo movimiento que realice, por ello, los Estados en la actualidad están conscientes que todo su marco jurídico debe tener en cuenta que dentro de su propio territorio existe una población de nacionales y extranjeros y que éstos deben conocer sus derechos, y mientras más sea el propio Estado civilizado en el marco democrático, protegerá al extranjero como a su propio nacional.

2.1.7 La Propiedad Privada

La definición de este concepto es un tanto difícil ya que éste depende de las especificaciones que cada Estado le otorgue. El término de *propiedad* se define como *“el derecho real que faculta a su titular para usar, gozar y disponer de un bien, con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes”*. Sin embargo para el caso específico del presente trabajo, en el plano del derecho internacional afirmaré que la *propiedad privada* es aquella donde una legislación local otorga facultades sobre

bienes materiales o inmateriales. Gozando la *propiedad privada* de su protección como un derecho humano.¹²

Es muy importante aclarar que el concepto de *propiedad privada* es muy característico, dado que las tierras y las aguas pertenecen originalmente a la nación y esto trae consigo que de la propiedad estatal se establezca la propiedad privada.

1.1.8 Los Tratados

Con fecha del 2 enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley Sobre la Celebración de Tratados* y que cito textualmente para conocer el contenido de esta:

Artículo 1º.- La presente Ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

¹² Declaración Universal de Derechos Humanos, A.G./Res./217 A (III), 10 de diciembre de 1948, Art. 17; Convención Americana Sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José Costa Rica", O.E.A./Serv. K/ XVII/1.1, Doc 65 (Rev. 1), 22 de noviembre de 1969, Art. 21.

Artículo 2º.-Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I.- “*Tratado*”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. Los tratados deberán ser aprobados por el Senado de conformidad con el Artículo 76, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estar de acuerdo con la misma y ser la Ley Suprema de toda la Unión en términos del Artículo 133 de la Constitución.

II.- “*Acuerdo interinstitucional*”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles mencionados que los suscriben.

III.- “*Firma ad referéndum*”: el acto mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar que su consentimiento en obligarse por un tratado requiere, para ser considerado como definitivo, de su posterior ratificación.

IV.- “Aprobación”: el acto por el cual el Senado aprueba los tratados que celebra el Presidente de la República.

V.- “Ratificación”, “adhesión” o “aceptación”: el acto por el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

VI.- “Plenos Poderes”: es el documento mediante el cual se designa a una o varias personas para representar a los Estados Unidos Mexicanos en cualquier acto relativo a la celebración de tratados.

VII. “Reserva”: la declaración formulada al firmar, ratificar, aceptar o adherirse a un tratado, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a los Estados Unidos Mexicanos.

VIII.- “Organización internacional”: persona jurídica creada de conformidad con el derecho internacional público.

Artículo 3º.- Corresponde al Presidente de la República otorgar Plenos Poderes.

Artículo 4º.- Los tratados que se sometan al Senado para los efectos del Artículo 76, fracción I de la Constitución, se turnarán a comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda.

En su oportunidad, la resolución del Senado se comunicará al Presidente de la República.

Los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 5º.- La voluntad de los Estados Unidos Mexicanos para obligarse por un tratado se manifestará a través de intercambio de notas diplomáticas, canje o depósito del instrumento de ratificación, adhesión o aceptación, mediante las cuales se notifique la aprobación por el Senado del tratado en cuestión.

Artículo 6º.- La Secretaría de Relaciones Exteriores, sin afectar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, coordinará las acciones necesarias para la celebración de cualquier tratado y formulará una opinión acerca de la procedencia de suscribirlo y, cuando haya suscrito, lo inscribirá en el Registro correspondiente.

Artículo 7º.- Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo.

Artículo 8º.- Cualquier tratado o acuerdo interinstitucional que contenga mecanismos internacionales para la solución de controversias legales en que sea parte, por un lado la Federación, o personas físicas o morales mexicanas y, por el otro, gobiernos, personas físicas o morales extranjeros u organizaciones internacionales, deberá:

I.- Otorgar a los mexicanos y extranjeros que sean parte en la controversia el mismo trato conforme al principio de reciprocidad internacional;

II.- Asegurar a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas; y

III.- Garantizar que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad.

Artículo 9º.- El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos no reconocerá cualquier resolución de los órganos de decisión de los mecanismos internacionales para la solución de controversias a que se refiere el Artículo 8º, cuando esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la Nación.

Artículo 10º.- De conformidad con los tratados aplicables, el Presidente de la República nombrará, en los casos en que la Federación sea parte en los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales a los que se refiere el Artículo 8º, a quienes participen como árbitros, comisionados o expertos en los órganos de decisión de dichos mecanismos.

Artículo 11º.- Las sentencias, laudos arbitrales, y demás resoluciones jurisdiccionales derivados de la aplicación de los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales a que se refiere el Artículo 8º, tendrán eficacia y serán reconocidos en la República, y podrán utilizarse como prueba en los casos de nacionales que se encuentren en la misma situación jurídica, de

conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles y los tratados aplicables.

Comentarios:

En el artículo 1º hace una distinción entre tratados y acuerdos interinstitucionales con base en los sujetos contratantes. Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

El artículo 2º nos da algunas definiciones de conceptos para efectos de esa ley y la definición más importante se encuentra en la Fracción I en donde se define a los tratados como el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público mediante el cual se asumen compromisos.

En la fracción V podemos observar que se detallan las formas en que el Estado mexicano puede obligarse internacionalmente a cumplir un tratado, ya sea *ratificación, adhesión o aceptación* el acto por el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

En el artículo 4º nos menciona sobre las funciones que determina el poder Legislativo para los tratados, y una vez haber tenido la resolución se deberá de dar a conocer con previa publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 5º nos manifiesta que para poder someterse a los tratados celebrados se deberá de hacer por medio de un intercambio de Notas Diplomáticas,

canje o depósito del instrumento de ratificación, adhesión o aceptación, mediante las cuales se notifique su aprobación.

El artículo 6° se refiere de las acciones que deberá de coordinar para la celebración de tratados por parte de la Secretaria de Relaciones Exteriores y una vez hecho esto la suscribirá en el registro respectivo.

El artículo 7° hace referencia sobre el informe que debe de realizar la Administración Publica hacia la Secretaria de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional. La Secretaria formula un dictamen.

El artículo 8° nos da a conocer sobre las controversia que se den entre los particulares y la Federación y que con ello conlleve algún tratado u acuerdo interinstitucional, y con ello asegurar a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de su defensa.

El artículo 9° el Gobierno Mexicano no reconocerá tan fácil la resolución de los órganos de decisión de mecanismos internacionales para la solución de controversias cuando este de por medio la seguridad del Estado.

El artículo 10° el Presidente de la Nación nombrara en los casos en que la Federación que serán parte de los mecanismos Internacionales para la solución de controversias legales.

Finalmente el artículo 11° habla de la sentencia laudos y demás resoluciones derivados de los mecanismos internacionales, tendrán eficacia y serán reconocidos por la República.

2.1.9 Los Tratados Internacionales

De acuerdo al artículo 2º de la Convención de Viena, los tratados internacionales se definen como “*un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular*”.¹³

Los tratados internacionales se clasifican en muchas instancias, sin embargo de acuerdo al interés del presente estudio mencionaremos las que son propiamente de nuestro interés:

1. Por su contenido los tratados pueden ser económicos, políticos, culturales, comerciales, tecnológicos, etcétera,
2. Por el número de estados parte, pueden clasificarse como bilaterales o multilaterales, y
3. Por el tiempo de su vigencia, pueden ser clasificados en tratados-ley y tratados-contrato. Los tratados-ley son aquellos que tienen una vigencia no definida y los tratados contrato forman una obligación jurídica que se termina con su cumplimiento.

Los artículos constitucionales de la Carta Magna que rigen directamente a los tratados internacionales son el 15, el 76 fracción I; el 89 fracción X; el 104; el 117 fracción I y: el 133, siendo éste último el de mayor relevancia dada su complejidad y controversia.

¹³ Walss Auriolles, Rodolfo, *Los Tratados Internacionales y su Regulación Jurídica en el Derecho Internacional y el Derecho Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 2001, página 36

Este artículo dice: “*Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados*”.

Los tratados internacionales utilizan un lenguaje amplio y se refieren a expropiación o nacionalización sin hacer ningún distintivo entre ambos conceptos. Por lo general en los “*Tratados Bilaterales de Inversión*” (TBI) firmados por los Estados Unidos de América, se utilizan ambos términos por la vía de prudencias similares a la expropiación o nacionalización. Es decir, que la definición utilizada permite la cobertura de las medidas de expropiación indirecta y que tienen el mismo resultado que la nacionalización o expropiación.

En la mayoría de los acuerdos comerciales, los TBI e incluso en el MERCOSUR¹⁴, se incluye una facultad en la que se señala que es posible realizar una expropiación con motivos de utilidad pública o en su defecto como interés social, uso público, beneficio público, interés social o seguridad nacional.

2.1.10 La Costumbre Internacional

Resulta un tanto complicado definir cuales son las reglas que determinan a las costumbres internacionales. Sin embargo, la posición de los países importadores de capitales, se relaciona con “la *Doctrina Calvo*”; y la posición de los países exportadores de capitales se relaciona con “la *Doctrina de las Condiciones Mínimas*”.

¹⁴ El MERCOSUR es el Mercado Común del Sur

2.1.11 La Doctrina de las Condiciones Mínimas

Esta doctrina sustenta la teoría de que una discriminación a un extranjero es válida, sí y sólo sí, se le otorga la protección mínima establecida por el derecho internacional. Esto trajo consigo que los inversionistas extranjeros demandaran obligaciones derivadas de la costumbre internacional al existir una carencia de obligaciones en los tratados.

Sin embargo los países exportadores argumentaron que la fórmula creada por el Canciller y Jefe del Departamento de Estado Norteamericano Cordell Hull representaba un estándar mínimo de protección obligatorio para la comunidad internacional.¹⁵

En caso de expropiación, la mayoría de los tratados de libre comercio usan como referencia la fórmula Hull, según la cual la indemnización debe ser *“pronta, adecuada y efectiva”*.¹⁶

En la mayoría de los tratados bilaterales de inversión utilizan la expresión *“valor de mercado o justo valor de mercado”* al considerar antes de que se lleve a cabo la expropiación de las inversiones para de esa forma salvaguardar el valor de ésta. Los acuerdos de igual forma incluyen que la compensación debe incluir intereses calculados a la tasa normal de mercado desde la fecha en que se llevó a cabo dicha expropiación.

¹⁵ Cordell Hull señaló en 1938 en correspondencia dirigida a México que, *“de acuerdo a todas las normas legales y de equidad, ningún gobierno tiene el derecho a expropiar bienes privados, sea cual fuere la finalidad, sin que se disponga un pago pronto, adecuado y efectivo por ese concepto”*.

¹⁶ Dolzer, Rudolph & Stevens Margrete, *Bilateral Investment Treaties*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Holanda, 1955. Pág. 109

Los pagos de la expropiación tienen el requisito de que deben ser plenamente realizables, libremente transferible y efectuado sin demora. En algunos casos también se incluye la cláusula en que el pago debe ser transferible al tipo de cambio vigente a la fecha de expropiación.

2.1.12 La Teoría de Justicia de Rawls

El objetivo que guió a Rawls para desarrollar su teoría, como el mismo lo asienta, fue elaborar un criterio de justicia alternativo al sugerido por el utilitarismo clásico.

Rawls concibe al individuo como el agente típico de la teoría económica: aquél que busca su propio beneficio, y que se da cuenta de que si se alía con sus semejantes, también *egoístas*, podrá sacar más provecho que actuando solo. En suma, un agente racional. Es aquí cuando entra en escena la justicia social, la cual consiste en un conjunto de principios que resuelven las cuestiones en torno a cómo han de distribuirse los beneficios producidos por la mencionada cooperación.

Una vez establecido el principio de justicia, los individuos participantes en las circunstancias sociales aparecerían en la sociedad sin saber de antemano qué posición social les corresponderá.

Rawls sostiene que se deben crear beneficios para todos los miembros de la sociedad, en particular para los desaventajados, y que se buscará cumplir con los siguientes objetivos:

- Beneficiar más a quienes se encuentran en situaciones más desventajosas y,

- Garantizar a toda persona la asequibilidad de cargos y funciones en un marco de igualdad de oportunidades.

En otras palabras, una sociedad no podrá estar catalogada como justa si a algunos individuos no se les concedieran sus bienes sociales primarios y a otros sí; pero una sociedad no es injusta porque existan diferencias económicas o sociales, siempre y cuando la existencia de tales diferencias crea beneficios para todos los miembros de la sociedad, en particular para los más desaventajados.

Se propone un criterio alternativo de asignación que, sin embargo, no entra en conflicto con el modelo de justicia de Rawls.

Se acepta todo el modelo hipotético de Rawls, junto con su principio de diferencia¹⁷; lo único que el crítico altera es aquello que se debe repartir equitativamente entre la sociedad en general y compensatoriamente entre los desaventajados, no cualquier conjunto de *libertades básicas*, sino una libertad en particular: la libertad de bienestar, la cual también puede ser referida como el conjunto de capacidades básicas.

2.2 ANTECEDENTES DE LA LEY AGRARIA.

Uno de los logros principales de la Revolución francesa fue que el poder político no haría distinción alguna entre las personas al aplicar la ley. Se pretendía terminar con los privilegios de las clases económicamente poderosas. Adoptar este principio en una sociedad donde las diferencias no sólo eran económicas, sino

¹⁷ Si ciertas desigualdades de riqueza y diferencias en autoridad hicieran mejorar a los más desaventajados con respecto a esa suposición hipotética inicial, entonces dichas diferencias serían justas. Esta prioridad dada al sujeto con mayor desventaja se denomina como el principio de diferencia

culturales provocó que las leyes promulgadas y aplicadas (sin tomar en cuenta a los representantes de las diferentes culturas, en este caso las indias, y sus concepciones jurídicas) fueran ajenas e injustas.

Los liberales, plenos de buena voluntad entusiasta y abstracta, rechazaban ver la personalidad india, porque vivían en el mito racionalista del siglo XIX : para ellos, no había otra diferencia entre criollos e indios sino los tres siglos de separación jurídica y política de la Colonia. Tenía que bastar, pensaban en su religión legalista, con modificar la ley para que ella se convirtiera en una y la misma en su aplicación indiferenciada a todos los mexicanos. Con ello todos serían iguales, se convertirían en hombres, en el sentido filosófico del término, es decir, occidentales, liberales al fin, y la nación mexicana sería fundada.

Esta política indigenista liberal, bajo la influencia de su religión legalista, se ejerció en gran parte por omisión:

Los gobiernos del México independientemente, instituidos en los dogmas de la libertad y de la igualdad formales, no intervinieron sino por excepción y de manera aislada en la formulación de una política indigenista específica. En esta época, no se intentó, en general, establecer una legislación social, que incluso sin la distinción de razas habría beneficiado a los indios globalizándolos en los grupos más débiles.¹⁸

Los liberales creyeron que el principio de igualdad jurídica como status "*moderno*" bastaría para proteger a los indios, pero esta protección " *tenía como enorme contrapeso, la lucha por la vida, en el*

¹⁸ Moisés González Navarro, "Instituciones indígenas en el México independiente", en La política indigenista de México. Métodos y resultados, INI y SEP, México, 1981, t. I, p. 215.

*seno de una sociedad movida por un creciente apetito individualista".*¹⁹

El Estado republicano se comprometía a defender los derechos individuales, de manera que bajo el lema de "*supresión de fueros y privilegios*", la protección que en lo colectivo tenían los pueblos indios no fue reconocida. Por lo contrario, se atacó la propiedad comunal de los indios, obligándolos a malbaratar sus tierras o pelear por ellas después de haber sido ilegalmente despojados. En este sentido el siglo XIX se caracteriza por la lucha entre, por un lado, los criollos y mestizos por la desmembración de la propiedad colectiva y su acaparamiento y, por otro lado, los indios por la preservación de su territorio: fundamento de su reproducción cultural. El resultado de esta lucha fue la concentración del 97 por ciento del territorio nacional en el 1 por ciento de la población no-india.²⁰

La Reforma Agraria de la pos revolución en el siglo XX, permitió que muchos pueblos recuperaran sus territorios, o se les dotara con nuevas tierras. En un principio el artículo 27 no mencionaba en forma expresa a los indios ni sus territorios (ningún artículo de la Constitución de 1917 lo hacía). El artículo 27 vigente establece ahora en su fracción VII que "*La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas*"; sin embargo, el artículo 11 de la Ley Agraria faculta a los ejidatarios para concluir el régimen colectivo (Diario Oficial de la Federación de 26 de febrero de 1992). Resulta contradictoria la declaración de proteger la integridad territorial de los pueblos indígenas (en su totalidad bajo el régimen ejidal) y la concesión facultativa de concluir (entiéndase desintegrar) los ejidos. En los

¹⁹ Op. Cit , p. 215.

²⁰ Instituto Indigenista Interamericano (de), Legislación Indigenista de México, Introducción de Manuel Gamio, Ediciones Especiales, núm. 38, México 1958.

Compromisos por la Paz, el EZLN demanda el respeto al espíritu del artículo 27 : " *la tierra es para los indígenas y campesinos que la trabajan*".²¹

El debate sobre la situación de la tenencia de la tierra en México, es un capítulo en el que la sociedad en su totalidad deberá manifestarse. En el proceso de discusión, por una parte, tendrá que asegurarse el reconocimiento y apoyo a territorios indígenas, en ejercicio de su derecho histórico a todo el territorio nacional por ser naciones originarias. Por otra parte, tendrá que revisarse la situación de la pequeña propiedad para detectar las que se encuentren fuera de la ley y brindar seguridad a la legítima. Aunque si las necesidades indígenas lo justifican, ante la falta de tierras que distribuir, tendrán que revisarse los límites establecidos para la pequeña propiedad por entidad federativa. Con buena fe y responsabilidad histórica de todos se podrán ir sentando las bases de un proceso que asegure la convivencia con dignidad y tranquilidad.

En nombre de la dignidad humana también es necesario revisar el principio de igualdad jurídica, debido a que no tomar en cuenta las diferencias culturales en la aplicación de la ley republicana, ha ocasionado a los pueblos indios más perjuicios que beneficios. Las reformas a los Códigos de Procedimientos Penales (Federal y del Distrito Federal)²² que reconocen el derecho de los indios a un traductor, reactualizan la práctica colonial del Juzgado General de Indios. El objetivo es ahora preservar la *paz republicana*. El derecho de los indígenas a un efectivo acceso a la Justicia (con mayúscula), para primero por el respeto al efectivo acceso a la justicia consuetudinaria: aquella que ejercen sus autoridades al interior de los pueblos. La justicia estatal tendrá que celebrar acuerdos de coordinación jurisdiccional con la justicia indígena para que el efectivo acceso a la justicia de indios y no-indios sea una realidad.

²¹ "Perfil de La Jornada", suplemento de la Jornada, 3 de marzo de 1994, p. 18

²² Diario Oficial de la Federación de 8 de enero de 1991

Es necesario también que en la creación de las leyes participen con voz y voto los representantes de los 60 pueblos indios y se difundan en sus lenguas las leyes aprobadas. Es una vergüenza histórica para el país, que nuestros hermanos indígenas en Chiapas hayan tenido que verse obligados a forzarnos a escuchar sus demandas arriesgando su vida (perdiéndola algunos). Demandas con las que no hay persona sensata que no esté de acuerdo. En este sentido, es necesario que después del reconocimiento constitucional del pluralismo étnico (reforma al artículo 4, Diario Oficial de la Federación de 28 de enero de 1992), la protección que brinde la ley reglamentaria a los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas sea el producto de un proceso democrático de discusión entre los indios y no-indios. De esta manera, el principio de aplicación de una ley así aprobada tendrá que ser igual para todos (por respeto a los derechos humanos individuales, es decir, aquellos que se tienen por el hecho de pertenecer al género humano), tomando en cuenta las diferencias culturales (por respeto a los derechos humanos colectivos, es decir, los que se poseen por el hecho de pertenecer a un grupo con características culturales diferentes a los demás grupos).

En los casi cinco siglos recientes, los pueblos indios de México han coexistido con una sociedad que los excluye. Los procesos "*colonial*" y "*nacional*" no reflejaron en sus legislaciones ni en la realidad, el respeto a las diferencias culturales tampoco apoyaron el desarrollo socioeconómico de los pueblos indios. Su status o condición jurídica fue siempre el producto de lo que otro, quien monopolizaba el derecho, impuso.

El colonialismo jurídico monárquico español consideró al indio como a un menor de edad y, en consecuencia asumió que debía protegerlo. El precio que el indio pagó por dicha "*protección*", fue el de someterse a las leyes de la Corona española y a los principios de la moral cristiana. El colonialismo jurídico republicano

mexicano, por su parte, consideró que los derechos de los indios debían ser protegidos por su sistema jurídico, y que éstos debían pagar su "protección" respetando los derechos fundamentales de esa legislación. En la época colonial los indios no participaron en la elaboración de las normas tendentes a "protegerlos". En la época republicana, los derechos fundamentales adoptados por la Constitución mexicana fueron influidos por las declaraciones francesa (1789) y de la Organización de las Naciones Unidas (1948), sin que en la discusión de su adopción intervinieran los pueblos indígenas. Las reformas a la Constitución federal en su artículo cuarto (1992), y a las constituciones locales en materia de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas también tienen la característica de que sus demandas de fondo no fueron tomadas en consideración. Los estados que ya establecían cierto reconocimiento de derechos anterior a la reforma federal son Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Querétaro; los estados que realizaron adaptaciones a sus constituciones en materia indígena son Baja California, Chihuahua, Durango Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Veracruz. 96 Las demandas de fondo requieren de una nueva Constitución no de reformas o "parche" constitucionales ; es decir, de una redefinición de los principios jurídicos que funden las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad pluriétnica de México a nivel federal y local. Mientras esto no suceda la interpretación que realice el Poder Judicial de dichas reformas caerá, por supuesto, en el terreno de la "anticonstitucionalidad".

Para que la condición jurídica tanto de indígenas como de sus sistemas jurídicos deje de ser el producto de una imposición, es necesario que los debates sobre las normas que pretenden proteger sus territorios, concepciones y prácticas, incorporen a los representantes de los 60 pueblos indígenas de México. En este sentido, las reglas generales de convivencia entre indígenas y no-indígenas tendrán que reflejarse en la Constitución. El camino que se propone es la toma de decisiones

encaminadas, a un proceso de debate de buena fe, plurales y tolerante, tendente a marcar las directrices para la convocatoria a un Congreso Constituyente de indígenas y no-indígenas. La atención a esta demanda asegurará el desarrollo del fundamento cultural del derecho indígena: la autonomía territorial.

En el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari.- se promulgo la actual Ley Agraria de fecha de 26 de febrero de 1992, las cuales sentó las bases jurídicas para que se diera intervención al capital extranjero, se concluyo el reparto agrario y se lograra el bienestar campesino; reformando la ley en un sentido modernista estableciendo modalidades a la propiedad rustica.

El marco legal reformado en 1992 reconoce tres formas de propiedad de tierras y aguas: pública, privada y social; ésta última corresponde a los núcleos agrarios (ejidos y comunidades agrarias).

Ejido; es la porción de tierras, bosques o aguas que el gobierno entregó a un núcleo de población campesina para su explotación. Las tierras ejidales son inembargables, imprescriptibles e inalienables.

El ejido en la actualidad tiene personalidad Jurídica patrimonio propio y son propietarios de sus tierras lo que equivaes al Derecho Absoluto e incluso de ventas, siempre y cuando se lleve a cabo el procedimiento Administrativo del Dominio Pleno; lo que significo un gran cambio en el Agro y que a la fecha el Ejido esta en peligro de extinción.

Comunidad; es el núcleo de población formado por el conjunto de tierras, bosques y aguas que fueron reconocidos o restituidos a

dicha comunidad, y de los cuales ha tenido presuntamente la posesión por tiempo inmemorial, con costumbres y prácticas comunales.

2.2.1 Autoridades

La legislación correspondiente contempla como autoridades u órganos de los núcleos agrarios a la Asamblea, el Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales y el Consejo de Vigilancia.

Asamblea; es el órgano supremo del núcleo agrario y en ella participan todos los ejidatarios o comuneros.

Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales; órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la Asamblea, así como de la representación y la gestión administrativa. Está constituido por un presidente, un secretario y un tesorero.

Consejo de Vigilancia; órgano encargado de vigilar que los actos del Comisariado se ajusten a los aspectos legales, lo dispuesto por el reglamento interno y a los acuerdos de la Asamblea; también revisa las cuentas y operaciones del Comisariado. Está integrado por un presidente y dos secretarios, o bien por un presidente, un secretario y un tesorero.

2.2.2 Estructura

En cuanto a su estructura territorial, el núcleo agrario está compuesto por uno o varios polígonos ejidales o comunales. Se define como polígono ejidal o comunal a los linderos y superficies correspondientes a cada acción agraria o

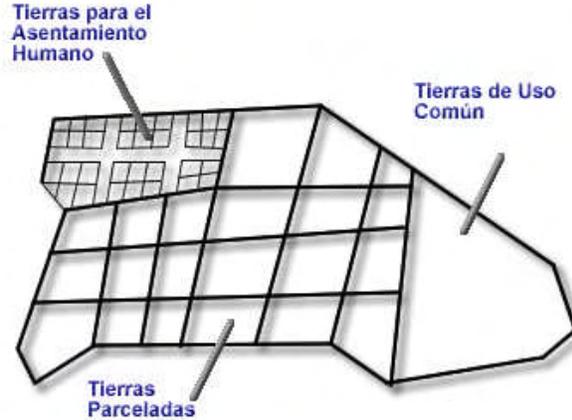
conjunto de acciones agrarias mediante las cuales se dotaron tierras a un núcleo agrario.

La ubicación de los polígonos puede presentarse en un mismo estado y municipio o en varios de éstos. Los polígonos pueden estar separados físicamente y constituir unidades geográficas un tanto independientes, como se muestra a continuación:



2.2.3 Destino de la Tierra

El destino de la tierra de los polígonos puede ser de tres tipos: asentamiento humano, uso común y tierras parceladas, como muestra la siguiente figura:



Para efectos de los trabajos técnicos del PROCEDE, cada tipo de destino de la tierra que se encuentra dentro de un polígono constituye una gran área.

Tierras para el Asentamiento Humano; conforme al artículo 63 de la Ley Agraria, las tierras destinadas al asentamiento humano corresponden al área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del núcleo agrario y están constituidas por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal.

Tierras de Uso Común; según lo establecido en el artículo 73 de la Ley Agraria, constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del núcleo agrario y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido reservadas por la Asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas.

Tierras Parceladas; son los terrenos que han sido fraccionados y repartidos entre sus miembros y que se pueden explotar en forma individual, en grupo o colectivamente. Corresponde a los

ejidatarios o comuneros el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de ellos.

En síntesis, un polígono puede orientarse a uno, dos o a los tres tipos de destino de la tierra; es decir, en su interior se puede encontrar sólo tierras de uso común, parceladas o de asentamiento humano, o bien puede contener la combinación de dos o tres tipos.

A efecto de tener una visión mas clara acerca de las funciones encomendadas a esta Entidad, a continuación se presentan en su totalidad las "Reglas de Operación del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal", mismas que fueron aprobadas por el Comité Técnico y de Inversión de Fondos en la SC-458 del 29 de agosto del 2001, con su última modificación del 25 de febrero del 2004.

"De conformidad a lo estipulado en la Cláusula Décima Primera inciso 12 del Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal de fecha 7 de agosto de 1995, y de conformidad a los antecedentes que se mencionan, este H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos tiene a bien emitir las siguientes :"

2.2.4 Reglas de Operación

I. Por decreto del Ejecutivo Federal de fecha 15 de abril de 1959, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 del mismo mes y año, fue emitido el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, el cual estableció en su artículo 1o. la creación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que se entregaría en fideicomiso al entonces Banco Nacional de Crédito Ejidal.

- II. Con fecha 25 de octubre de 1960, el Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de Fideicomitente Único de la Administración Pública Centralizada, y el entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, celebraron el Contrato de Fideicomiso, mediante el cual se entregó al Banco Nacional de Crédito Ejidal como Fiduciaria el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, actuando como Tesorera de sus recursos y bienes la Nacional Financiera S.A., la cual en virtud de los artículos 169 y 170 de la Ley Federal de Reforma Agraria de fecha 22 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de abril del mismo año, asumió el doble carácter de Tesorera y Fiduciaria.
- III. Por decreto de fecha 26 de mayo de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio del mismo año, que reformó diversos artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria, se estableció la creación del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, debiendo transmitir Nacional Financiera S.A. a la Financiera Nacional de Industria Rural S.A. los recursos y bienes que como Tesorera y Fiduciaria tenía del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.
- IV. El Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, y la Financiera Nacional de la Industria Rural S.A., no operaron, motivo por el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como Fideicomitente Único de la Administración Pública Centralizada, y la Secretaría de la Reforma Agraria, como Coordinadora de Sector, el 4 de enero de 1977 celebraron Convenio Modificatorio al Contrato del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en el que ratifican el carácter de Tesorera y Fiduciaria de Nacional Financiera S.A.
- V. Por Decreto de fecha 29 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984, que reformó,

adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, desapareció el Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, regulándose en su lugar al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal; por lo que el Artículo Sexto Transitorio de ese ordenamiento estableció que los preceptos que no se contemplaran en el decreto y en donde se mencionan dependencias oficiales o nombres que no corresponden a sus actuales denominaciones, se entenderán ajustadas a lo preceptuado por la Ley Orgánica de la Administración Pública, de donde se concluye que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal al ser la nueva denominación establecida en la Ley Federal de Reforma Agraria, asumió las facultades del entonces Fideicomiso Fondo de Apoyo a la Industria Rural.

VI.El día 1 de noviembre de 1985, el Gobierno Federal, por conducto de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, en su carácter de Fideicomitente Unico de la Administración Pública Centralizada y Nacional Financiera S.N.C., en su carácter de Fiduciaria, con la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria como Coordinadora de Sector, celebraron un nuevo Convenio Modificadorio al Contrato del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, a fin de adecuar el mismo a las reformas y adiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y de la Ley Federal de Reforma Agraria.

VII.Derivado de las reformas y adiciones al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 6 de enero de 1992, la emisión de la Ley Agraria, Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de

febrero de 1992; así como a las reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley Federal de Entidades Paraestatales, se hizo necesario adecuar el Contrato del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, por lo que el día 7 de agosto de 1995 se suscribió por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de Fideicomitente Único de la Administración Pública Centralizada, Nacional Financiera S.N.C., en su calidad de institución Fiduciaria y la Secretaría de la Reforma Agraria, como Coordinadora de Sector, un nuevo Convenio Modificatorio al Contrato del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Las Reglas de Operación del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se encuentran vigentes desde el 25 de mayo de 1988, por lo que con motivo de la expedición de la Ley Agraria el 26 de febrero de 1992 y del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, de fecha 3 de enero de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 del mismo mes y año y de la firma del Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso del día 7 de agosto de 1995, hace necesario que se adecuen a la operación y programas del Fideicomiso, por lo que el H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos, de conformidad con lo estipulado en la Cláusula Décima Primera inciso 12 del referido Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal,

2.3 LEY DE EXPROPIACION

Texto vigente (ultima reforma aplicada 04/12/97)

Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936 LEY de Expropiación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República. LAZARO CARDENAS, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente DECRETO:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

Artículo 1o.- Se consideran causas de utilidad pública:

- I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;
- III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo. *Fracción reformada DOF 30-12-1949*

- IV.-** La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;
- V.-** La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;
- VI.-** Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;
- VII.-** La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;
- VIII.-** La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;
- IX.-** La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;
- X.-** Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;

XI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

Artículo 2o.- En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1o., previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

Artículo 3o.- La Secretaría de Estado, departamento administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el Decreto respectivo. *Artículo reformado DOF 22-12-1993*

Artículo 4o.- La declaratoria a que se refiere el Artículo anterior, se hará mediante Decreto que se publicará en el **Diario Oficial de la Federación** y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del Decreto en el **Diario Oficial de la Federación**. *Artículo reformado DOF 22-12-1993*

Artículo 5o.- Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del Decreto recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente. *Artículo reformado DOF 22-12-1993*.

Artículo 6o.- El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que

haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.

Artículo 7o.- Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o. o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

Artículo 8o.- En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1o. de esta ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio.

Artículo 9o.- Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio no fueren destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados.

Dicha autoridad dictará resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso de que se resuelva la reversión total o parcial del bien, el propietario deberá devolver únicamente la totalidad o la parte correspondiente de la indemnización que le hubiere sido cubierta.

El derecho que se confiere al propietario en este Artículo, deberá ejercerlo dentro del plazo de dos años, contado a partir de la fecha en que sea exigible.
Artículo reformado DOF 22-12-1993

Artículo 10.- El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras. *Artículo reformado DOF 22-12-1993*

Artículo 11.- Cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, se hará la consignación al juez que corresponda, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos el juez en rebeldía, si aquéllos no lo hacen. También se les prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia, y si no lo nombraren, será designado por el juez.

Artículo 12.- Contra el auto del juez que haga la designación de peritos, no procederá ningún recurso.

Artículo 13.- En los casos de renuncia, muerte o incapacidad de alguno de los peritos designados, se hará nueva designación dentro del término de tres días por quienes corresponda.

Artículo 14.- Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que deba nombrarlo y los del tercero por ambas.

Artículo 15.- El juez fijará un plazo que no excederá de sesenta días para que los peritos rindan su dictamen.

Artículo 16.- Si los peritos estuvieren de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el juez de plano fijará el monto de la indemnización; en caso de inconformidad, llamará al tercero, para que dentro del plazo que le fije, que no excederá de treinta días, rinda su dictamen. Con vista de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro del término de diez días lo que estime procedente.

Artículo 17.- Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabrá ningún recurso y se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el interesado o en su rebeldía por el juez.

Artículo 18.- Si la ocupación fuere temporal, el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos y a resolución judicial, en los términos de esta ley. Esto mismo se observará en el caso de limitación de dominio.

Artículo 19.- El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio.

Quando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización.

Estas disposiciones se aplicarán, en lo conducente, a los casos de ocupación temporal o de limitación al derecho de dominio.

Artículo 20.- La indemnización deberá pagarse dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie. *Artículo reformado DOF 22-12-1993*

Artículo 20 BIS.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los términos de esta ley, podrá declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la

simple limitación de los derechos de dominio, en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete al gobierno local del Distrito Federal conforme a sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

La declaratoria se hará mediante decreto que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y será notificada personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del Decreto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, señalará la dependencia a la que corresponda tramitar el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, la que conocerá y resolverá el recurso administrativo de revocación previsto en la presente ley. *Artículo adicionado DOF 04-12-1997*

Artículo 21.- Esta Ley es de carácter federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, y de carácter local para el Distrito Federal.

La aplicación de esta Ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte y, en su caso, en los acuerdos arbitrales que se celebren. *Artículo reformado DOF 22-12-1993*

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, promulgo el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, a los veintitrés días del mes de noviembre de mil novecientos treinta y seis.- **Lázaro Cárdenas**.- Rúbrica.- El Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, **Silvestre Guerrero**.- Rúbrica.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE DECRETOS DE REFORMA

DECRETO que adiciona la fracción III del artículo 1º de la Ley de Expropiación.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1949

ARTICULO UNICO.- Se **adiciona** la fracción III del artículo 1º de la Ley de Expropiación publicada en el "Diario Oficial" de 25 de noviembre de 1936, quedando en los siguientes términos:

TRANSITORIO:

UNICO.- La presente Ley entrará en vigor a los 3 días después de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Edmundo Gámez Orozco, S. P.- Francisco Hernández y Hernández. D. P.- Demetrio Flores Fagoaga, S. S.- Rafael Suárez Ocaña, D. S.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de diciembre de mil novecientos cuarenta y nueve.- **Miguel Alemán.-** Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Adolfo Ruiz Cortines.-**Rúbrica.

DECRETO que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993

ARTICULO SEXTO.- Se **reforman** los Artículos 3o.; 4o.; 5o.; 9o.; 10; 20 y 21 de la Ley de Expropiación, para quedar como sigue:

TRANSITORIOS

PRIMERO.-El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero de 1994.

SEGUNDO.- La reforma al inciso (b) de la fracción I del Artículo 52 del Código Fiscal de la Federación, entrará en vigor el 1o. de enero de 1996.

TERCERO.- La reforma al Artículo 10 de la Ley de Expropiación, se aplicará a las expropiaciones que se realicen a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

CUARTO.- La ampliación del plazo de protección de los derechos de propiedad intelectual a que se refiere la fracción I del Artículo 23 de la Ley Federal de Derechos de Autor que se reforma, será aplicable a aquellos derechos que no hayan ingresado al régimen de dominio público a la fecha en que el presente Decreto entre en vigor.

México, D.F., a 14 de diciembre de 1993.- Dip. **Cuauhtémoc López Sánchez**, Presidente.- Sen. **Eduardo Robledo Rincón**, Presidente.- Dip. **Juan Adrián Ramírez García**, Secretario.- Sen. **Israel Soberanis Nogueta**, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los quince días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y tres.- **Carlos Salinas de Gortari**.- Rúbrica.-

El Secretario de Gobernación, **José Patrocinio González Blanco Garrido**.-
Rúbrica.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997

ARTÍCULO TERCERO.- Se adiciona un artículo 20 Bis a la Ley de Expropiación, para quedar como sigue:

TRANSITORIO

ÚNICO.- La adición del artículo 20 Bis a la Ley de Expropiación entrará en vigor el 5 de diciembre de 1997.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL; DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS; DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

PRIMERO.- Las reformas a que se refiere el presente Decreto entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**, con las particularidades que se establecen en las disposiciones transitorias de cada uno de los artículos de este Decreto.

SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

TERCERO.- Publíquese el presente Decreto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

México, D.F., a 3 de diciembre de 1997.- Dip. **Juan Cruz Martínez**, Presidente.- Sen. **Heladio Ramírez López**, Presidente.- Dip. **Francisco Rodríguez García**, Secretario.- Sen. **José Antonio Valdivia**, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los tres días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y siete.- **Ernesto Zedillo Ponce de León**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Emilio Chuayffet Chemor**.- Rúbrica.

CAPITULO III
ESTRUCTURA JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN EN MATERIA
AGRARIA

3.1 DEFINICIÓN JURÍDICA DE EXPROPIACIÓN.

3.2 LA EXPROPIACIÓN EN GENERAL.

3.3 LA EXPROPIACIÓN EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ.

3.4 LA EXPROPIACIÓN EN MATERIA AGRARIA.

3.5 EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO ESTABLECIDO POR EL REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL.

3.5.1 El Procedimiento Expropiatorio.

3.5.2 La Solicitud

3.5.3 La Ocupación Previa

3.5.4 El Avalúo

3.5.5 El Decreto Expropiatorio

3.5.6 Las Notificaciones

3.5.7 El Pago de la Expropiación.

3.5.8 La Ejecución

3.5.9 La Reversión.

CAPITULO III
ESTRUCTURA JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN EN MATERIA
AGRARIA

3.1 DEFINICIÓN JURÍDICA DE EXPROPIACIÓN.

Expropiar consiste en desposeer legalmente de una cosa a su propietario, por motivos de utilidad pública, mediante una indemnización.

“La expropiación, según el Diccionario Jurídico, es una facultad del poder público (federal o de los estados) por la cual impone a un particular la cesión de su propiedad mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es una indemnización, por razones de utilidad pública, para realizar obras de interés general o de beneficio social”

Con base en tal definición, expropiar es la privación de los bienes de propiedad de una persona física o moral a favor de una entidad pública, por causa de una utilidad colectiva, mediante el procedimiento previamente establecido por la ley que realiza la autoridad correspondiente a cambio de un pago indemnizatorio.

3.2 LA EXPROPIACIÓN EN GENERAL.

El Constituyente de 1917 consagró en el Art. 27, derivado de la teoría patrimonialista del Estado, "el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público"; así, estableció limitaciones a la misma e hizo posible proceder a la expropiación de la propiedad por causa de utilidad pública reservando a la nación el beneficio de la explotación de los recursos naturales

(suelo, subsuelo y aguas) declarados no susceptibles de apropiación privada, no ser con la facultad del propio Estado para otorgar concesiones a particulares.

El párrafo segundo del Art. 27 constitucional dispone que *"las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización"*.

A su vez, la fracc. VI, párrafo segundo, establece que las leyes de la Federación y de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo a dichas leyes la autoridad administrativa emitirá la declaración correspondiente.

En cuanto a su ley reglamentaria en materia de expropiaciones, el 23 de Noviembre de 1936 se promulgó la *Ley de Expropiación*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de noviembre de ese mismo año.

El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea declarado por el propietario o simplemente aceptado de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base.

El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la designación del valor fiscal será lo único que deba quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor esté fijado en las oficinas rentísticas.

La Ley de Expropiación establece en el Art. 1 que se consideran de utilidad pública:

- I. *El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;*
- II. *La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;*
- III. *El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;*
- IV. *La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;*
- V. *La satisfacción de necesidad colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y de los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades publicas;*
- VI. *Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;*
- VII. *La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;*
- VIII. *La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y*

con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;

- IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;*
- X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;*
- XI. La creación o mejoramiento de los centros de población y de sus fuentes propias de vida;*
- XII. Los demás caso previstos por las leyes especiales (Art. 1 de la Ley de expropiación.*

En el Art. 5 la *Ley de Expropiación* establece que los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del decreto, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.

Por su parte, el Art. 6 de la misma ley dispone que el recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, departamento administrativo o gobierno del territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.

El Art. 9 de la *Ley de Expropiación* se refiere a la reversión en general, al señalar que si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio no se destinan total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente la reversión total o parcial del bien de que se trate o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados.

Dicha autoridad dictará resolución dentro de los 45 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso de que se resuelva la reversión total o parcial del bien, el propietario deberá devolver sólo la totalidad o la parte correspondiente de la indemnización que le haya sido cubierta.

El derecho que se confiere al propietario deberá ejercerlo dentro del plazo de dos años, contado a partir de la fecha en que sea exigible.

La indemnización, según el art. 20 de la *Ley de Expropiación*, deberá pagarse en moneda nacional dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.

3.3 LA EXPROPIACIÓN EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ.

Dicho tratado, en su Parte Quinta, capítulo XI, relativa a la inversión, servicios y asuntos relacionados, en su art. 1110, se refiere a la expropiación e indemnización precisando que:

“ninguna de las Partes podrá nacionalizar ni expropiar, directa o indirectamente, una inversión de un inversionista de otra Parte en su territorio, ni adoptar ninguna medida equivalente a la expropiación o nacionalización de esa inversión (Expropiación), salvo que sea: por causa de utilidad pública; sobre bases no discriminatorias; con apego al principio de legalidad y al Artículo 1105(1); y mediante indemnización conforme a los párrafos 2 a 6 (del propio tratado).”²³

²³ Gonzalez Navarro , Gerardo N., “Derecho Agrario”, Ed. Oxford, México Enero 2007, P. 294

Asimismo, indica que:

La indemnización será equivalente al valor justo de mercado que tenga la inversión expropiada inmediatamente antes de que la medida expropiatoria se haya llevado a cabo (fecha de expropiación), y no refleja ningún cambio en el valor debido a que la intención de expropiar se conoció con antelación a la valuación incluirán el valor corriente, el valor del activo (incluyendo el valor fiscal declarado de bienes tangibles), así como otros criterios que resulten apropiados para determinar el valor justo de mercado.

También establece que la indemnización se pagará sin demora y será completamente liquidable; además, previene que en caso de que la indemnización se pague en la moneda de un país miembro del Grupo de los Siete, la indemnización incluirá intereses a una tasa comercial razonable para la moneda en que dicho pago se realice, a partir de la fecha de la expropiación hasta la fecha de pago.

En este caso, si una parte elige pagar en una moneda distinta de la del Grupo de los Siete, la cantidad pagada no será inferior a la equivalente que por indemnización se haya pagado en la divisa de alguno de los países miembros del Grupo de los Siete en la fecha de expropiación y esta divisa se haya convertido a la cotización de mercado vigente en la fecha de expropiación, más los intereses que hubiera generado a una tasa comercial razonable para dicha divisa hasta la fecha del pago. Una vez pagada, la indemnización podrá transmitirse libremente de conformidad con el artículo 1109.

Por otro lado, señala que este artículo no se aplica a la expedición de licencias obligatorias otorgados en relación con derechos de propiedad intelectual, o a la revocación, limitación o creación de dichos derechos con la medida en que dicha expedición, revocación, limitación o creación sea conforme con el capítulo XVII, de la “Propiedad Intelectual”.

Para los efectos de este artículo y para mayor certeza, agrega dicho precepto, no se considerará que una medida no discriminatoria de aplicación general es una medida equivalente a la expropiación de un valor de deuda o un préstamo cubierto por este capítulo, solo por que dicha medida impongan costos a un deudor cuyo resultado sea la falta de pago del adeudo.

3.4 LA EXPROPIACIÓN EN MATERIA AGRARIA.

Con respecto a la expropiación, la *Ley Agraria*, en el artículo 93, dispone que los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o por algunas de las siguientes causas de utilidad pública:

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio función públicos;*
- II. La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo;*
- III. La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales, pesqueros;*

- IV. *Expropiación de petróleo, su procesamiento y conducción, la expropiación de otros elementos naturales pertenecientes a la Nación y la instalación de plantas de beneficios asociadas a dichas explotaciones;*
- V. *Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;*
- VI. *Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad;*
- VII. *La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas; y*
- VIII. *Las demás previstas en la Ley de Expropiación y otras leyes (art. 93 de la L.A.).*

La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria y habrá de hacerse por decreto presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar, mediante indemnización: en los casos en que la administración pública federal sea promovente, lo efectuará por conducto de la dependencia o entidad paraestatal que corresponda, según las funciones señaladas por la ley.

El monto de la indemnización lo determinará la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales²⁴, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados; en el caso de la fracc. V anterior, para la fijación del monto se considerará a la cantidad que se cobrará por la regularización.

²⁴ Cfr: CABN.- Actualmente cambio a Instituto de Avalúos de Bienes Nacionales. (INDABIN)

El decreto deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y se notificará la expropiación al núcleo de población (art. 94 de la *LA*). Los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se efectuará, de preferencia, en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, mediante garantía suficiente.

Conforme al art. 95 de la *Ley Agraria*, queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea (si se trata de tierras comunes) aprueben dicha ocupación.

En lo concerniente al pago de la indemnización, el art. 96 de la misma *Ley Agraria* señala que ésta se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos.

Si dicha expropiación sólo afecta parcelas asignadas a determinados ejidatarios, éstos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda.

Si existe duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la Procuraduría Agraria intentará la conciliación de intereses, y si ello no es posible, se acudirá ante el Tribunal Agrario competente para que este resuelva en definitiva.

Cuando los bienes expropiados se destine a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y la incorporación de éstos a su patrimonio (art. 97 de la *LA*).

3.5 EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO ESTABLECIDO POR EL REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL.

El Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en su Título Tercero, que comprende los arts. 59 a 98, establece el procedimiento expropiatorio de la propiedad social, su ocupación previa, los trabajos técnicos, el avalúo al cual se deberá de constreñir la expropiación, lo referente al decreto expropiatorio, el pago indemnizatorio correspondiente, la ejecución del decreto de expropiación y la revisión de los bienes expropiados.

3.5.1 El Procedimiento Expropiatorio.

El procedimiento para la expropiación de bienes ejidales y comunales se establece en los arts. 59 a 65 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural (RLAMOPR). Su artículo 59 dispone que los bienes ejidales y comunales sólo podrán expropiarse por alguna o por algunas de las causas de utilidad pública a que se refiere los artículos 93 de *la Ley Agraria* y el 1° de *la Ley de Expropiación*, y en los demás casos previstos en las leyes especiales.

3.5.2 La Solicitud

La solicitud de expropiación de bienes ejidales y comunales se presentará por escrito ante el secretario de la Reforma Agraria y deberá de contener los siguientes datos y documentos:

1. Nombre del núcleo agrario, municipio y entidad federativa a la que pertenecen.
2. Régimen de propiedad ya sea ejidal o comunal.
3. Superficie analítica (superficie que arrojen los métodos técnicos) que se solicita expropiar.
4. Plano informativo de la superficie solicitada.
5. Causa de utilidad pública invocada y destino que se pretenda dar a la superficie.
6. Documentación que justifique la causa de utilidad pública
7. Si existe ocupación previa del promedio por expropiar, el convenio que al efecto se hubiese celebrado. De no existir este, la descripción de los acuerdos sobre los cuales se pactó la ocupación. En ambos casos, la descripción de las obras realizadas y superficies ocupadas.
8. En su caso, dictamen técnico o estudio de impacto ambiental de las Secretarías de desarrollo Social y de la de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, según se trate. Además, cuando la promotora sea un particular, dictamen de factibilidad de la autoridad competente.
9. Compromiso de la promotora de pagar el avalúo y la indemnización que se establezca, así como la constancia de autorización presupuestal correspondiente.

Cuando la promotora de la expropiación sea la propia Secretaría de la Reforma Agraria, la solicitud correspondiente deberá de suscribirla el subsecretario de Ordenamiento de la Propiedad Rural y el oficial mayor de la misma (art. 61 del RLAMOPR).

La Secretaría acordara la procedencia del tramite expropiado cuando se haya acreditado la naturaleza ejidal o comunal de las tierras y quede justificada plenamente la causa de utilidad publica (Art. 64 del RLAMOPR).

Procede la cancelación del procedimiento expropiatorio por las siguientes causas:

1. La promovente se desista de la solicitud de expropiación o no ratifique su interés jurídico en la expropiación.
2. El dictamen técnico, el estudio de impacto ambiental o el dictamen de factibilidad, en su caso, sean negativos.
3. No se justifique la causa de utilidad pública.
4. Régimen ejidal o comunal.
5. Se compruebe que la superficie solicitada ya ha sido expropiada con anterioridad.
6. Se esté en el supuesto contemplado en el arto 63 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural (cuando las tierras hayan dejado de estar sujetas al régimen ejidal o comunal).
7. A juicio de la Secretaría de la Reforma Agraria no sea posible la continuación del procedimiento.
- 8.

En el supuesto a que se refiere el punto 1, la Secretaría requerirá que la promovente, si fuera el caso, acredite haber rescindido el convenio de ocupación previa a satisfacción del afectado, así como haber cubierto la garantía para reparar los daños y perjuicios que se hayan ocasionado.

Contra el acuerdo de cancelación del procedimiento expropiatorio que dicte la secretaría no procederá recurso alguno (art. 65 del RLAMOPR).

3.5.3 La Ocupación Previa

La ocupación previa de terrenos ejidales o comunales es regulada por los arts. 66 a 69 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

La ocupación previa de terrenos ejidales o comunales, prescribe el art. 66 de dicho reglamento, sólo podrá ser autorizada por la asamblea, salvo que se trate de tierras formalmente parceladas, en cuyo caso se requerirá autorización escrita de los ejidatarios titulares de los derechos parcelarios correspondientes.

En el caso de ocupación previa, debe suscribirse el convenio correspondiente, el que contendrá cuando menos:

- I. La superficie a ocupar y su ubicación geográfica;
- II. La contraprestación que se cubrirá por la ocupación, las modalidades de pago y la garantía de su cumplimiento, y
- III. Las causas por las que puede rescindirse el convenio, las bases para la devolución de la contraprestación y, en su caso, el pago de los daños derivados de la ocupación (art. 67 del RLAMOPR).

En la suscripción del convenio debe intervenir la Procuraduría Agraria, la que solicitará la inscripción del mismo al Registro Agrario Nacional.

Cuando el procedimiento expropiatorio se cancele, se dará por terminado el convenio de ocupación previa y ambas partes están obligadas al cumplimiento de las contraprestaciones convenidas para tal efecto.

La promovente deberá desocupar la superficie de que se trate en el plazo que se haya determinado en el propio convenio o, en su defecto, en un plazo de 30 días a partir del día siguiente en que se acuerde la cancelación.

3.5.4 El Avalúo

El art. 73 del reglamento en cita dispone, con respecto al avalúo, la Secretaría de la Reforma Agraria es la encargada de solicitar a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (hoy INDABIN), por cuenta y orden de la promovente, que emita avalúo de la superficie presuntamente por expropiar, atendiendo a su valor comercial, así como al de los bienes distintos de la tierra.

En el caso de la regularización de la tenencia urbana y rural, para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización.

En cuanto a la vigencia de los dictámenes valuatorios, no podrá exceder de seis meses contados a partir de la fecha de su registro en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Una vez vencido el plazo anterior, es obligatorio que la promovente tramite un nuevo avalúo para efectos del pago indemnizatorio.

Se exceptúan de lo señalado en el párrafo anterior los dictámenes valuatorios relativos a los procedimientos expropiatorios cuyo propósito sea la regularización de los asentamientos humanos. En este caso la vigencia de dichos dictámenes no podrá exceder de un año (art. 74 del RLAMOPR).

3.5.5 El Decreto Expropiatorio

En lo que toca al decreto expropiatorio, el art. 76 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural precisa que la Secretaría de la Reforma Agraria revisará el expediente, calificará su procedencia y, de considerarlo conveniente, solicitará a la promovente que reitere su interés jurídico en la expropiación, en cuyo caso se elaborará el proyecto de decreto expropiatorio, que deberá contener:

- I. Resultados, en que se establezcan los antecedentes del núcleo agrario afectado, la descripción sucinta del desarrollo del procedimiento expropiatorio y, en su caso, la existencia del convenio de ocupación previa que se hubiere suscrito;
- II. Considerando, en que se fundamente el procedimiento expropiatorio, la justificación legal y material de la causa de utilidad pública que se invoca, el monto del avalúo y su fecha de inscripción en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la forma de pago de la indemnización, así como la identificación precisa de los ejidatarios o comuneros afectados, cuando se trate de tierras formalmente parceladas, y;
- III. Resolutivos, que fijen con precisión el nombre del núcleo agrario, la superficie, analítica que se expropia, el nombre de la beneficiada, monto total y el responsable del pago indemnizatorio (art. 76 del RLAMOPR).

El decreto de expropiación deberá refrendarlo el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, y cuando la promovente sea otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, lo refrendará el titular de la Secretaría de

Contraloría y Desarrollo Administrativo. Cuando se afecte el erario Federal, lo deberá refrendar el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El decreto expropiatorio, según establece el art. 78 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, será expedido por el titular del Ejecutivo federal y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

3.5.6 Las Notificaciones

La Secretaría de la Reforma Agraria es la encargada de notificar al núcleo agrario el decreto expropiatorio correspondiente, y debe ordenar su inscripción en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la entidad federativa de que se trate, así como en el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal, cuando así corresponda.

Conforme al art. 79 del reglamento citado, en la notificación al núcleo agrario deben observarse las siguientes reglas:

- 1. "Se realizará a los integrantes del comisariado ejidal o de bienes comunales, según se trate.*
- 2. De no encontrarse uno o alguno de sus integrantes, se dejará citatorio con el que se encuentre, o con quien se entienda la diligencia, para que dentro de las 24 horas siguientes, en el lugar y hora que se fije en el citatorio, se lleve a cabo la notificación.*
- 3. De no presentarse el comisariado a la diligencia de notificación, deberá notificarse al núcleo agrario por edictos (que contendrán una síntesis del contenido de la notificación y se publicarán por dos veces, dentro de un plazo de 10 días, en uno de los diarios de*

mayor circulación de la región en que esté ubicada la propiedad; además, deberán fijarse en los estrados de la presidencia municipal correspondiente, en los términos del segundo párrafo del art. 21 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.”

3.5.7 El Pago de la Expropiación.

Acerca del pago de la indemnización, el art. 80 del reglamento mencionado señala que cuando los bienes materia de la expropiación afecten terrenos de uso común, la indemnización deberá pagarse al núcleo agrario.

Cuando los bienes materia de la expropiación afecten tierras formalmente parceladas, la indemnización corresponderá a los titulares, atendiendo a sus derechos.

El pago de la indemnización se debe cubrir preferentemente en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE).

El pago por concepto de indemnización de los bienes distintos de la tierra deberá ser cubierto en forma inmediata y directa a los afectados (art. 81 del RLAMOPR).

De conformidad con el art. 82 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, si el pago de la indemnización corresponde al núcleo agrario y fue depositado en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal su retiro ha de sujetarse al procedimiento siguiente:

- I. *“Deberán acordarse en Asamblea, la solicitud, el destino y aplicación de los recursos, y*
- II. *Con el acta de Asamblea correspondiente o copia certificada de la misma se deberá solicitar al Fondo dicho retiro. A esta solicitud se le anexará copia de la convocatoria y copia certificada del acta de asamblea en la que se eligieron los órganos de representación del núcleo agrario”.*

Si el monto indemnizatorio depositado en el fondo corresponde a los ejidatarios en lo individual, bastará su solicitud escrita de retiro, previa identificación (art.84 del RLAMOPR).

En el caso de que el pago indemnizatorio sea depositado en una institución bancaria, la promovente asume la responsabilidad del pago oportuno y directo, y responderá de cualquier reclamo que por este concepto resulte. En tal caso, la promovente estará obligada a dar aviso al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, una vez efectuado el pago (art. 85 del RLAMOPR).

La expropiación podrá cubrirse mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, observándose para tal efecto, cuando la indemnización se cubra de manera total o parcial, las reglas siguientes:

- I. *“La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales determinará el valor de los bienes que recibirán los afectados, por concepto de pago de indemnización;*
- II. *Si el valor de los bienes que se entreguen es superior al monto*

fijado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, la diferencia será en beneficio de los afectados. Si el valor de que se trata es inferior, la diferencia deberá ser cubierta en efectivo;

III. La promovente deberá cubrir los gastos de traslado de dominio;

IV. Cuando la indemnización corresponda al núcleo agrario, se requerirá el consentimiento de la Asamblea. Si la indemnización se cubre a los ejidatarios o comuneros en lo individual, requerirá el consentimiento por escrito de éstos, ante dos testigos, y

V. La promovente deberá recabar del núcleo agrario y de los ejidatarios o comuneros, según se trate, las constancias de pago correspondientes”.

Cuando no se realice el pago indemnizatorio, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal lo requerirá a la promovente, la cual deberá depositarlo en el propio fondo, salvo que haya manifestación escrita en contrario de parte de los afectados (art. 87 del RLAMOPR).

3.5.8 La Ejecución

Respecto del decreto expropiatorio, a partir de la vigencia del decreto expropiatorio y acreditado el pago o depósito de la indemnización, la Secretaría de la Reforma Agraria lo ejecutará. Asimismo, debe realizar la diligencia posesoria en la que se practique el deslinde de las tierras expropiadas y se levante el acta correspondiente (art. 88 del RLAMOPR).

Cuando la expropiación tenga como fin la regularización de la tenencia de la tierra de asentamientos humanos irregulares, el acto de ejecución consistirá en el deslinde de la superficie y la entrega formal de la misma a la promovente.

3.5.9 La Reversión.

En lo que se refiere a la reversión, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal vigilará que los bienes expropiados a ejidos y comunidades se destinen al propósito señalado en el decreto expropiatorio y se cumpla con la causa de utilidad pública del mismo (art. 90 del RLAMOPR), para lo cual el referido fondo está facultado para realizar las investigaciones respectivas.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) podrá requerir a la beneficiaria de la expropiación para que dentro del término de 30 días naturales, contados a partir del requerimiento, le manifieste lo que a su derecho convenga y aporte pruebas en relación con el uso y destino de la superficie expropiada (art. 92 del RLAMOPR).

Si derivado de la investigación se demuestra que el beneficiario cumplió en tiempo y forma con el fin señalado en el decreto expropiatorio y que se cumplió con la causa de utilidad pública, el fondo integrará el expediente respectivo y acordará su archivo (art. 93 del RLAMOPR).

Si como resultado de la investigación se desprende que el beneficiario de la expropiación destinó la totalidad o parte de los bienes a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o que transcurrido el plazo de cinco años no se satisfizo la causa de utilidad pública, el fondo ejercerá las acciones judiciales o

administrativas para revertir total o parcialmente los bienes expropiados, que se incorporarán a su patrimonio (art. 94 del RLAMOPR).

Independientemente del ejercicio de la acción de reversión, el fondo deberá cerciorarse de que la indemnización por concepto de expropiación fue cubierta en su totalidad y, en su caso, deberá requerir el pago correspondiente en los términos del art. 80 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural (art. 95 del mismo reglamento).

De conformidad con el último párrafo del art. 98 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, la *reversión* de los bienes expropiados tendrá por efecto que una vez incorporados al patrimonio del fondo, éste de inmediato reintegre su titularidad a los afectados cuando se cumplan la totalidad de las condiciones siguientes:

- I. “Que no haya sido cubierta la indemnización;*
- II. Que no haya sido ejecutado el decreto*
- III. Que los afectados conserven aún la posesión de las tierras de que se trate, y*
- IV. Que hayan transcurrido cinco años, a partir de la publicación del decreto expropiatorio”.*

De ser procedente la reversión, la resolución ejecutoriada se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y en los Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio correspondientes y de la Propiedad Inmobiliaria Federal.

Por último, es necesario agregar que de acuerdo con la jurisprudencia 26/2001, por contradicción de tesis, pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de junio de 2001, el plazo para que el FIFONAFE pueda ejercitar dicha acción es de dos años.

Así, en dicha tesis se señala lo siguiente:

REVERSIÓN DE BIENES EJIDALES o COMUNALES EXPROPIADOS. PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN RELATIVA. Si bien es cierto que los artículos 93 Y 97 de la *Ley Agraria*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y dos, establecen, respectivamente, que los bienes ejidales o comunales pueden ser expropiados por alguna causa de utilidad pública mediante decreto presidencial y que cuando aquéllos se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá ejercer las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total de dichos bienes y para que opere la incorporación de éstos a su patrimonio, también lo es que ni en dicha ley ni en el *Código Civil Federal*, de aplicación supletoria a ésta se prevé la prescripción de la acción de reversión, por lo que al respecto resulta aplicable la Ley General de Bienes Nacionales, que en su artículo 33, párrafo segundo dispone que los propietarios que tengan derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos, contados a partir de la fecha en que aquella sea exigible. Lo anterior es así, porque conforme a lo dispuesto en el artículo 30 fracción VI, de la ley últimamente citada, una vez que sur-

te sus efectos el decreto expropiatorio, el bien inmueble sale del patrimonio del ejido e ingresa a los bienes del dominio privado de la Federación.

Contradicción de tesis 93/2000-SS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y Cuarto Tribunal Colegiado del Sexto Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito). 8 de junio de 2001. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Martha Yolanda García Verduzco.

Tesis de jurisprudencia 26/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de junio de dos mil uno²⁵.

Comentario:

En materia agraria la acción de reversión es la facultad o el derecho que tiene cualquier sujeto agrario de acudir ante los órganos jurisdiccionales, Tribunales Unitarios para hacer efectivo el reclamo de sus derechos toda vez que se observa el no cumplimiento de las autoridades de proceder al acto expropiatorio y no se cumplió la causa de utilidad pública harán efectiva esta tesis jurisprudencial, toda vez que la misma suple lagunas de la Ley y solo el magistrado de la sala determinara si ha lugar o no a la acción resolviendo conforma a derecho.

²⁵ Instancia: Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XIV, julio de 2001. Tesis 2a./J. 26/2001. Página: 501.

Con forme a la concepción de Reversión el Lic. Isaías Rivera Rodríguez nos comenta²⁶:

“Corresponde al Fideicomiso fondo Nacional de Fomento Ejidal el ejercicio de la reversión de las tierras expropiadas en el caso que se le otorgase un fin distinto de la causal o transcurriere un plazo de cinco años que se le de cumplimiento. La reversión puede ser total o parcial, según se haya cumplido el decreto expropiatorio. Una vez consumada la reversión, los bienes recuperados pasaran a integrarse al patrimonio del FIFONAFE (Art. 97). También corresponde al Fideicomiso demandar, en su caso, el pago de las indemnizaciones no cubiertas. La vía para hacer valer tanto la reversión de bienes expropiados como el citado pago es el juicio agrario ante los Tribunales Agrarios, o administrativamente mediante convenio. La incorporación al patrimonio del Fideicomiso como consecuencia de la reversión tendrá por efecto de inmediata reintegración de su titularidad a los afectados. (Art. 90 a 98 ROPR)”.

El Maestro Gerardo N. González Navarro, nos comenta en su libro “El Derecho Agrario”²⁷

Con respecto a la reversión, el artículo 90 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de la Propiedad Rural señala que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento ejidal, vigilara que los bienes expropiados a ejidos y comunidades se destinen al fin señalado en el

²⁶ Rivera Rodríguez, Isaías. “El Nuevo Derecho Agrario Mexicano”, Ed. Mc Graw Hill, Edición Segunda 1994, México. P.170.

²⁷ González Navarro, Gerardo, “ *El Derecho Agrario*”, Ed. Oxford, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2005 México P.p. 404-406.

decreto expropiatorio y se cumpla con la causa de utilidad publica del mismo.

Para la investigación correspondiente, el Fondo podrá allegarse los medios de prueba que estime necesarios. (Art 91)

En la investigación a la que se refiere el artículo anterior, el Fondo podrá requerir a le beneficiaria de la expropiación para que dentro del termino de 30 días naturales, contados a partir del requerimiento, manifieste lo que s su derecho convenga, y aporte pruebas en relación con el uso y destino de la superficie expropiada (art. 92 del propio Reglamento).

Si con base a la investigación se demuestra que el beneficiario cumplió en tiempo y forma con el fin señalado en el decreto expropiatorio y que se cumplió con la causa de utilidad publica, el Fondo integrara el expediente respectivo y acordara su archivo (Art. 93 de la misma Norma Reglamentaria).

Si como resultado de la investigación se desprende que el beneficiario de la expropiación destinó la totalidad o parte de los bienes a un fin distinto señalado ene le decreto respectivo, o que transcurrido el plazo de cinco años no se satisfizo la causa de utilidad publica, el Fondo ejercitara las acciones judiciales o administrativas para revertir total o parcialmente los bienes expropiados, los que se incorporaran a su patrimonio (Art. 94 del mismo reglamento):

Independientemente de le ejercicio de la acción de reversión, el Fondo tendrá que cerciorarse que la indemnización por concepto de expropiación fue cubierta en su totalidad y, en su caso, deberá de requerir el pago correspondiente en los termino del Art. 80 de ese reglamento (Art. 95).

Cuando procedas la reversión resuelta por sentencia definitiva de los tribunales agrarios o por convenio ratificado ante estos, dichos instrumentos jurídicos deberán de inscribirse en el Registro Publico de la Propiedad y del Comercio de la Localidad donde se ubiquen los bienes (Art 96 del Referido Reglamento).

En caso de que el beneficiario de la expropiación manifieste en forma expresa que se encuentra dentro de alguno de los supuestos del Art. 94 del referido reglamento, el Fondo podrá emitir un acuerdo administrativo de reversión y celebrar convenio en el que se pacte la entrega y recepción de los bienes expropiados, los cuales incorporara a su patrimonio (Art 97 del RLAMOPR).

En dicho convenio deberá de establecerse, por parte del beneficiario la expropiación, la entrega voluntaria de los bienes, la renuncia a interponer en un futuro cualquier acción legal en contra de la transmisión del dominio de los bienes y la obligación de responder de cualquier adeudo o gravamen contraído antes de la celebración del convenio.

El convenio debe de inscribirse en el Registro público de la Propiedad y de Comercio de la localidad de que se trate.

El Art. 98 del mismo reglamento establece que el Fondo demandará la reversión de los bienes expropiados ante los tribunales agrarios competentes, llevando por efecto que una vez que los terrenos revertidos ingresen al patrimonio del Fondo, este reintegre de inmediato su titularidad a los afectados, cuando se cumpla la totalidad de las condiciones siguientes:

- 1. Que no haya sido cubierta la indemnización.*
- 2. Que no haya sido ejecutado el decreto.*
- 3. Que los afectados conserven aun la posesión de las tierras de las que se trate.*
- 4. Que hayan transcurrido cinco años, a partir de la publicación del decreto expropiatorio.*

De ser procedente la reversión, la resolución ejecutoriada, se inscribirá en el Registro Agrario Nacional, en los Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio correspondiente, y de la Propiedad Inmobiliaria Federal.

El doctor Rubén Delgado Moya nos hace un comentario en el que se refiere lo siguiente²⁸:

El Fideicomiso Fondo Nacional del Fomento Ejidal, podría ejercitar las acciones necesarias para que operara la incorporación a su patrimonio de los bienes mencionados, los que serían destinados a apoyar financieramente las actividades industriales en ejidos y comunidades aun cuando no fueren los afectados por los decretos expropiatorios, en los términos y con las modalidades que señalaran las reglas de operación del propio Fideicomiso, el que estaba obligado a tomar las medidas necesarias para completar y apagar, en su caso, las indemnizaciones a que tuvieran derecho los ejidatarios y comuneros afectados, conforme a los decretos expropiatorios relativos.

²⁸ Delgado Moya, Rubén, "Ley Agraria" (Comentada), 5ª Edición, Ed. Sista, México 2004. P. 170-171 .

CAPITULO IV

LA EXPROPIACIÓN ANTE LA PERSPECTIVA GLOBALIZADORA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

4.1 TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE AMÉRICA DEL NORTE Y CANADÁ (TLCAN).

4.1.1 Desregulación, Apertura Comercial y Contexto Internacional

4.1.1.1 La Agricultura Mexicana Ante El TLC: Una Integración Asimétrica

4.2 ANTECEDENTES DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

4.3 LA AGRICULTURA EN EL TRATADO LIBRE DE COMERCIO

4.4 LA INFERIORIDAD DE LA DE ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE MÉXICO RESPECTO A ESTADOS UNIDOS

4.5 DIFERENCIAS DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL

4.6 APERTURA COMERCIAL Y COMPETENCIA DESLEAL

4.7 LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO Y EN EL TLCAN: UN ENFOQUE ANALÍTICO.

4.7.1 Planteamiento del Problema

4.7.2 Casos de Expropiación, Empresas vs los Estados Unidos Mexicanos

4.7.3 Robert J. Frank vs Estados Unidos Mexicanos

4.7.4 Azinian y Desona vs Estados Unidos Mexicanos

4.7.5 Marvin Roy Feldman Karpa (CEMSA) vs Estados Unidos Mexicanos

4.7.6 The Metalclad Corporation vs Estados Unidos Mexicanos

4.7.7 Waste Management, Inc. vs Estados Unidos Mexicanos

4.7.8 Fireman's Fund Insurance Company vs Estados Unidos Mexicanos

4.7.9 GAMI Investments, Inc. vs Estados Unidos Mexicanos

4.7.10 International Thunderbird Gaming Corporation vs Estados Unidos Mexicanos

4.8 LA LEY DE EXPROPIACIÓN EN NUESTRO PAÍS

4.9 CASOS DE EXPROPIACIÓN EN EL ESTADO DE PUEBLA

4.9.1 Ejido de San Bernardino Tlaxcalancingo

4.9.2 El Caso de Los Terrenos de Concepción Guadalupe

4.9.3 San Andrés Cholula y San Francisco Ocotlán

4.9.4 La Trinidad Chautenco

4.10 LA VIOLACIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y A LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.

4.10.1 ¿Y Ahora Que Hacemos Los Mexicanos?

4.10.2 ¿Y Qué Puede Realizar El Poder Ejecutivo?

4.10.3 ¿Y Qué Puede Hacer El Poder Legislativo?

4.10.4 ¿Y Qué Puede Hacer El Poder Judicial?

4.11 SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

4.11.1 Procedimientos Agrarios

4.12 REGISTRO AGRARIO NACIONAL

4.12.1 Efectos

4.12.2 Inscripción

4.13 PROCURADURIA AGRARIA

4.13.1 Funciones Generales

4.13.2 Atribuciones Específicas

4.13.3 Procedimientos

4.14 FIDEICOMISO DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL (FIFONAFE)

4.15 TESIS AISLADAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA.

ABREVIATURAS.

CAPITULO IV

LA EXPROPIACION ANTE LA PERSPECTIVA GLOBALIZADORA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS Y CANADA

4.1 TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE AMERICA DEL NORTE Y CANADA (TLCAN).

Para los pensadores neoliberales, detrás de la concepción del libre mercado subyacen varios elementos como factores determinantes de la crisis del Tercer Mundo: excesiva intervención del Estado en la economía, que deja un espacio reducido a los actores privados; gran proteccionismo económico, consideran que la no competencia anquilosa el aparato productivo y lo hace ineficiente, y la rigidez de la reglamentación para la inversión extranjera directa, que impide la afluencia de capitales. La solución estaría, entonces, en redimensionar el desempeño del Estado con la consiguiente desregulación de la economía.

En el caso de México, la privatización de las empresas paraestatales, la desnacionalización de la banca, la flexibilización de las leyes para la inversión extranjera y la apertura comercial eran medidas necesarias del modelo neoliberal que los países en vías de desarrollo deberían aplicar con el fin de destrabar sus economías y superar la crisis. Recomendadas tanto por los países desarrollados como por las instituciones financieras internacionales para el Tercer Mundo, su implantación se hacía inevitable.

Estos eran, asimismo, los supuestos en los que se basaba el Plan Baker presentado en la reunión anual del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, celebrada en Seúl en octubre de 1985.²⁹

De acuerdo con los signos de los tiempos, en un plazo relativamente reducido la agricultura mexicana se enfrenta a los vientos de cambio que caracterizan y mueven a la economía en su conjunto. A pesar de la especificidad del sector agrícola (vulnerabilidad, determinaciones de la naturaleza, riesgos de erosión y pérdida de la biodiversidad, esta última, característicamente “moderna”), las tendencias modernizadoras incluyen de manera creciente a la agricultura, mismas que se orientan cada vez más a los senderos del pensamiento neoliberal y, por tanto, del libre juego del mercado. Paralelamente, los países desarrollados, como Estados Unidos y la Comunidad Europea, por citar algunos, desatan una guerra comercial en torno de la agricultura siguiendo la norma de que todo es válido siempre que no la apliquen los demás países. Subsidios de todo tipo, proteccionismo interno y competencia desleal son las prácticas utilizadas, principalmente por los Estados Unidos, a pesar de sus propuestas de liberalización total del mercado agropecuario.

El presente trabajo trata de hacer un análisis del contexto internacional en el que se da la apertura de la agricultura mexicana, principalmente a partir de la controversia surgida en la Ronda de Uruguay respecto al sector agropecuario. Negociaciones marcadas por la guerra comercial, el carácter bilateral de las relaciones entre la Comunidad Europea y Estados Unidos, menosprecio a los problemas presentados por los países en vías de desarrollo, además de la

²⁹James A., “Statement Before the Joint annual Meeting of the imp and World Bank”, Treasury News, Washington, 1985; Adrian Ten Kate (Comp.), “El ajuste estructural de México: Dos historias diferentes”, Comercio Exterior, vol. 42, núm. 6, México, junio de 1992, p. 520.

esquizofrenia entre la propuesta teórica y la praxis adoptada por estos países, y las consecuencias que se originan de esta praxis –principalmente en el caso de México– con la apertura unilateral del mercado agrícola y la integración del país al Tratado Trilateral de Libre Comercio de América del Norte (TLC). A esta reflexión dedicaremos la primera sección del trabajo.

El análisis de la segunda parte se centra en la reflexión respecto al TLC. Se analizan y comparan algunas variables que expresan profundas diferencias entre la agricultura de los países, fundamentalmente entre México y Estados Unidos, para llegar a una reflexión acerca de la viabilidad futura de la agricultura mexicana en un contexto internacional adverso (reflejado en la Ronda de Uruguay, mediante la guerra comercial entre iguales: la Comunidad Europea y Estados Unidos), un sector agropecuario en crisis, gran participación de los cereales y de las oleaginosas en el patrón general de cultivos, sin ventajas comparativas ni reglas de excepcionalidad, ante la agresividad y el proteccionismo comercial de Estados Unidos, y en una relación entre desiguale

4.1.1 Desregulación, Apertura Comercial y Contexto Internacional

1. Una apertura sin reciprocidad

a) La desigualdad en las reglas del juego

A partir de la crisis de la deuda de 1982, el gobierno intentó estabilizar la economía mediante un conjunto de medidas de política macroeconómica que aplicó durante 1982 y 1983. Los resultados poco satisfactorios lo llevaron a poner en marcha una nueva estrategia, un programa de liberación comercial que se inició en junio de 1985 partiendo del supuesto de que la medida propiciaría un aparato productivo más eficiente y competitivo. Esta medida basaba su eficacia en un

crecimiento de las importaciones que supuestamente actuaría como reactivo de las transformaciones del aparato productivo nacional. Debido a la fuerte depreciación del tipo de cambio esta hipótesis no se cumplió en el corto plazo. Los efectos por el incremento de las importaciones empezaron a darse a partir de 1988, y respecto a la agricultura a partir de 1990. No obstante, este efecto que para algunos investigadores comenzó en 1988 y que se dio en menos de un año ha tenido repercusiones negativas en la producción agrícola y dudamos que haya tenido efectos positivos de importancia en la estructura productiva, pues hubo descapitalización y empobrecimiento, aunque han aumentado los efectos negativos, como la concentración de la riqueza en manos de reducidos grupos de connacionales y extranjeros. Con esta estrategia el gobierno trata de ganar credibilidad en el exterior para su programa de ajuste económico, que no había alcanzado con los programas anteriores.³⁰

Dadas las dificultades y la limitación de los recursos físicos, cabe preguntarse: ¿será posible para la agricultura mexicana enfrentar los desafíos de la apertura comercial y los que implica el TLC, frente a una potencia alimentaria mundial como Estados Unidos?

CUADRO 1

³⁰ Etapas de la apertura: en junio de 1985 comenzó el programa de liberación comercial y la eliminación de los controles cuantitativos para un gran número de fracciones arancelarias; se suprimen los permisos previos para un gran número de productos y bienes de capital. Sólo se mantuvieron 908 fracciones de un total de 8 mil. En 1986 se dio a conocer un calendario de desgravación arancelaria, con una reducción escalonada a cuatro años. Esta reducción se realizó de manera más profunda que lo establecido en la calendarización, a partir de diciembre de 1987, con el Pacto Nacional de Solidaridad Económica, que incluía la desgravación arancelaria. La producción interna protegida por precios oficiales de importación dejó de ser significativa a partir de 1988. La principal protección de México fue la arancelaria, sistema de aranceles *ad valorem*, un sistema de controles cuantitativos a modo de cuotas y permisos previos de importación. Ten Kate, op. cit., pp. 520-521.

**Producción protegida por permisos
de importación total y agropecuaria
(Porcentajes)**

	1985		1987	1989	1990
	Junio	Diciembre	Diciembre	Diciembre	Diciembre
Agricultura	95.8	62.4	42.2	38.4	33.5
Alimentos	98.1	56	25.9	23	16.6
Bebidas y tabaco	99.5	99.4	20.6	19.8	19.8
Total de bienes	23.5	28.5	11.8	12.5	12.4

*Promedios arancelarios ponderados con producción.
Tasas ad valorem*

Agricultura	8.6	12.9	7.4	9.2	8.3
Alimentos	22.6	31.5	13.6	11.9	12.5
Bebidas y Tabaco	77	77	19.7	19.7	19.7
Total de bienes	23.5	28.5	11.8	12.5	12.4

Fuente: SECOFI, en Adrian Ten Kate, *op.cit.*, pp. 521-522.

Hacia fines de la década el movimiento de restructuración del agro enfrentaría nuevos desafíos: la homologación de precios con el exterior y la desprotección arancelaria. *“El movimiento des regulatorio en México fue insólito y único en el mundo: en tan sólo un año abrió sus fronteras a gran parte de los productos estadounidenses, sin que los productores nacionales contaran con las condiciones apropiadas para enfrentar los nuevos desafíos.”*³¹

La apertura del mercado nacional de granos se dio unilateralmente frente a un mercado sumamente protegido tanto en lo arancelario como por barreras cualitativas, que impuso fuertes restricciones con el fin de proteger a sus productores. A partir de 1989 los aranceles aplicados a los productos agropecuarios

³¹ Magda Fritscher, “México y Estados Unidos: Un pacto agrícola desigual”, Polis 91, Anuario de Sociología, México, UAM-I, 1991, p. 86.

importados por México descendieron de manera progresiva, hasta situarse en 3.5% del valor del producto a principios de 1990 y, en casos como el del sorgo, se dio la liberación total. En tanto, la protección de cereales y otros bienes alimentarios establecidos por Estados Unidos y Canadá a las exportaciones mexicanas era del 40%.³² El arancel promedio aplicado por Estados Unidos para las frutas y verduras importadas de México representó entre 20 a 30%, mientras que para la mayoría de los granos importados por el país sólo entre 5 y 10%.³³ La apertura se dio de tal modo que los compromisos adquiridos con la entrada al GATT en 1986 no sobrepasaban lo previsto en las reformas del año anterior, y la política de apertura de los años siguientes fue más lejos de las normas suscritas por México ante este organismo. Estos derechos en materia agropecuaria deberían ser preservados por el país, dadas las actuales condiciones y problemas del mercado agropecuario internacional, reflejados nítidamente por medio de las negociaciones de la Ronda de Uruguay.

2. La agricultura mexicana en el entorno mundial: Las negociaciones del GATT

En la década pasada, además de la profundización de la crisis, la agricultura mexicana se encontraba sometida a las exigencias de varios sucesos mundiales que de alguna manera tienen efectos específicos: la apertura comercial, la entrada al Sistema General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y, ya en los años noventa, el Tratado Trilateral de Libre Comercio con América del Norte (TLC). Esta vinculación, en condiciones desventajosas, plantea nuevos desafíos a la agricultura nacional. Los problemas de mercado que surgen por medio de las negociaciones

³² Magaña, Luis Alberto, "Productividad, condición indispensable para la agricultura", Banamex, ponencia presentada en el Foro sobre Agricultura y Libre Comercio celebrada en Culiacán, Sinaloa, abril, 1991. En M. Fritscher, op. cit., p. 86.

³³ M .A. Gómez Cruz y F. J. Carabeo López, "La agromaquila: Nueva forma de penetración de las transnacionales", Comercio Exterior, vol. 40, núm. 12, México, diciembre, 1990, en Fritscher, op. cit., p. 78.

multilaterales del GATT, principalmente entre las grandes potencias, nos remiten, de alguna manera, al marco más específico de las difíciles relaciones de igualdad y reciprocidad que debe de enfrentar el país en la práctica debido al TLC.

En 1986, cuando se suscribió el acuerdo con el GATT, los compromisos adquiridos por el país no sobrepasaban lo previsto en las reformas para la apertura comercial. México había conseguido un trato especial para su agricultura y sus recursos naturales: “Las partes contratantes reconocen el carácter prioritario que México otorga al sector agrícola en sus políticas económicas y sociales. Sobre el particular, y con el fin de mejorar su producción agrícola, mantener su régimen de tenencia de la tierra y proteger el ingreso y las oportunidades de empleo de los productores y de estos productos, México continuará aplicando su programa gradual de los permisos previos de importación por una protección arancelaria, en la medida en que sean compatibles sus objetivos en este sector y de conformidad con las disposiciones del párrafo 29 del documento L/6010.³⁴ A pesar de que estos derechos adquiridos en la clausula de adhesión reflejan puntos importantes que sería necesario preservar dada la situación tanto de la economía como del sector, es justo reconocer que sería importante para el país aumentar la producción agrícola, mantener su régimen histórico de tenencia, y proteger el ingreso y las oportunidades de empleo de los productores.³⁵ ¿No es

³⁴ Protocolo de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, Comercio Exterior, 1986, octubre, p. 877.

³⁵ Algo parecido en relación con la oportunidad de empleo y de ingreso es defendido por la Comunidad Europea en la Ronda Uruguay, a pesar de tener condiciones económicas mucho más favorables.

lo que tratan de preservar a toda costa los Estados Unidos? Sin embargo, la agricultura mexicana sigue otros senderos.

3. La agricultura mundial en las negociaciones multilaterales: La Ronda de Uruguay y sus repercusiones en México.

Para comprender los efectos de la apertura comercial del gobierno, nos parece necesario hacer una referencia a las negociaciones multilaterales del GATT, respecto a las características que asume actualmente el comercio mundial agropecuario. El escaso poder de negociación que tuvieron y aún tienen los países del Tercer Mundo y el carácter prácticamente bilateral que asumen las relaciones multilaterales entre dos fuerzas polarizadas por los intereses unilaterales –al margen del gran grupo de naciones que integran el organismo–; la importancia estratégica de ciertos productos en relación con la reducida importancia de los productos tropicales característicos del Tercer Mundo, así como el limitado poder de negociación de los dos países (México y Canadá) en la Ronda de Uruguay que en ese momento negociaban un Tratado Trilateral de Libre Comercio con los Estados Unidos. Todo ello evidencia la debilidad, incluso diferenciada, de estos países en relación con los Estados Unidos, porque si bien tanto Canadá como México son víctimas de la competencia desleal de Estados Unidos, la situación de México en el bloque comercial regional es mucho más débil en relación con la de Canadá.

a) El sector primario en las negociaciones anteriores a la Ronda de Uruguay. Antecedentes

El GATT surge en el sistema de acuerdos e instituciones de la posguerra impulsados por iniciativa de Estados Unidos y Europa con el fin de controlar las operaciones del comercio mundial. En el caso de las normas que rigen los productos agropecuarios, el organismo está sometido a un riguroso examen debido a que

enfrenta una crisis profunda ocasionada por la internacionalización de las economías, por la interdependencia del sistema productivo y por el aumento del volumen de intercambio cuyas relaciones, en lo mundial, son ahora mucho más complejas, siendo la agricultura uno de los sectores que necesita mayor reestructuración. La solución a la crisis del sistema alimentario hay que buscarla en la reorientación de las políticas proteccionistas de los países desarrollados que hacen más difícil y compleja la formulación de estrategias y políticas para el sector por parte de los países subdesarrollados. El uso indiscriminado de subsidios de los principales productores agrícolas acentúa la inestabilidad del mercado, lo que se manifiesta en los cambios operados en decenios recientes en la aceleración de la crisis que, en este rubro, afecta a una parte importante de los países del Tercer Mundo.³⁶

Desde los inicios del organismo la reglamentación respecto al comercio agrícola se ha caracterizado por numerosas salvaguardas. La agricultura ha mantenido una situación de excepción al margen de las reglas generales impuestas por los Estados Unidos, que aún subsisten, para proteger su producción agrícola mediante la limitación de las importaciones.³⁷ Fue precisamente este país el que impuso, a pesar de la oposición de algunas naciones europeas, un trato especial al sector en 1949, cuando se formalizó la creación del GATT.³⁸

Así, se permitió el funcionamiento de los aranceles y las cuotas a la importación, al igual que los subsidios a la producción y a las exportaciones”, generalizándose en la agricultura las políticas de sostén que Estados Unidos

³⁶ Santos, Eduardo E. “La seguridad alimentaria mundial y el proteccionismo agrícola”, Comercio Exterior, vol. 38, núm. 7, México, 1988, junio, p. 635.

³⁷ Vidali, Carlos “La agricultura Mexicana en el GATT”, Comercio Exterior, 1988, octubre, p. 886.

³⁸ T.K. Worley, “Agricultural and the GATT: Past and Future”, International Conference of Agricultural Economist, Buenos Aires, 1988, en Yolanda Trápaga, “El GATT y los desafíos de la reordenación agrícola internacional”, Comercio Exterior, vol. 40, núm. 10, México, 1990, octubre. p. 977.

comenzaron a aplicar desde la década de los treinta, y que lo llevaron a imponer un criterio de política nacional como norma para la organización internacional de la agricultura.³⁹

Los problemas del comercio de productos agropecuarios fueron negociados en los Acuerdos Internacionales del Trigo, y en las negociaciones multilaterales del GATT, principalmente en la Ronda Tokio y la Ronda Uruguay; foros en los que han prevalecido los intereses económicos de los países desarrollados, mientras que los problemas de los subdesarrollados, a pesar del peso de la producción primaria en sus economías, sólo han ameritado una atención secundaria.

A mediados de la década de los sesenta se hizo presente la inestabilidad del mercado mundial de cereales, debido, entre otras causas, al surgimiento de la Comunidad Europea (CE) como exportadora de peso internacional. Como fenómenos concomitantes tendríamos la crisis agraria de Estados Unidos y la orientación de la agricultura hacia los mercados internacionales, y la política del poder alimentario, así como el agravamiento de la crisis de alimentos del Tercer Mundo en condiciones de creciente endeudamiento y pobreza. A pesar de su creciente desnutrición, en la década de los ochenta muchos países del Tercer Mundo no representaban una demanda efectiva. En esa década, la acumulación de excedentes impulsó una política más agresiva por los mercados y prácticas de competencia desleal.⁴⁰ Paradójicamente hambre, desnutrición, sobreoferta y excedentes de alimentos fueron fenómenos coincidentes que caracterizaron el panorama mundial en la década pasada.

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ Santos Eduardo, *op. cit.*, pp. 636-637.

La contradicción de intereses en el mercado agropecuario se manifestó en la Ronda Tokio, que comenzó en 1973, y en la cual surgió una serie de divergencias respecto al comercio agrícola entre Estados Unidos y la Comunidad Europea, que alargó el plazo de negociación hasta 1979. Las negociaciones se centraron en torno de los productos de los países desarrollados: cereales, carne de bovino y productos lácteos, en un ambiente marcadamente bilateral, siendo para los países del Tercer Mundo complejas y frustrantes pues no pudieron anular ciertas barreras no arancelarias, como las sanitarias, mismas que restringieron el acceso de la producción de estos países hacia los desarrollados. El ambiente predominante fue la polarización de las discusiones entre Estados Unidos que propugnaba por la liberalización de los mercados cerealeros y que se oponía a todo tipo de medidas restrictivas, y la Comunidad Europea, que trataba de proteger sus mercados en el marco de la política agraria común.⁴¹

La organización de los grupos de discusión por productos ha dividido, asimismo, las negociaciones de acuerdo a ciertas áreas geográficas que se constituyen entre grupos de productos templados, como los cereales; productos tropicales, y los naturales, que incluyen bosques, subsuelo y recursos pesqueros. La declaración de Tokio incluyó un párrafo especial relativo a las negociaciones acerca de productos agrícolas de interés para los países del Tercer Mundo, sobre la base de la organización de un Grupo de Productos Tropicales. En la práctica el grupo obtuvo modestas concesiones con efectos reducidos y de corto alcance.

Para la UNCTAD la reducción de aranceles a los productos tropicales de los sistemas preferenciales concedidos por la Comunidad Europea y Japón fue marginal en relación con el comercio total sometido a dichas tarifas, y se limitaron a ciertos productos tropicales como café, té, cacao, y algunos otros menos

⁴¹ Ibid. p. 638.

característicos. Las barreras no arancelarias siguen afectando el comercio de los principales productos de estos países.⁴²

Según el Banco Mundial las negociaciones de la Ronda Tokio modificaron muy poco el carácter de las exportaciones de los países subdesarrollados y, además, agregaron un factor de discriminación a los productos elaborados o semi-elaborados, lo que frena el desarrollo industrial de los países del Tercer Mundo, tratando de relegarlos a la producción de materias primas. Introdúcen, asimismo, el concepto de “gradación” que permite a los países desarrollados discriminar a las naciones que exportan productos competitivos que amenazan sus intereses económicos.⁴³

Las barreras no arancelarias aplicadas por Estados Unidos a los países en vías de desarrollo crecieron más del doble en el periodo 1980-1983, y las aplicadas por la Comunidad Europea aumentaron 38%, lo que representa 20% de las exportaciones del Tercer Mundo en 1983; mientras que representaron sólo 10% en el comercio entre la Comunidad Europea y Estados Unidos. Los más perjudicados fueron los productos agrícolas, de mayor exportación por los países subdesarrollados, que tuvieron barreras no arancelarias del 29%, frente a la manufactura con 18%.⁴⁴ Estas barreras no arancelarias de los países desarrollados a los productos de los países en vías de desarrollo representan pérdidas de varios miles de millones de dólares para estos últimos. En definitiva, el grupo específico sobre productos tropicales no ha tenido capacidad de negociación, siendo un motivo

⁴² *Ibíd.*

⁴³ Cfr. R. Kemper, “The Tokyo Round: Results and implications for Developing Countries”, documento de trabajo, núm. 372, Washington, Banco Mundial, 1980, pp. 23-29, en E. Santos, *op. cit.*, p. 638.

⁴⁴ CEPAL, “Ronda de Uruguay, Hacia una posición latinoamericana sobre los productos agrícolas”, Comercio Exterior, 1989, junio, pp. 458-484.

de frustración para los países del Tercer Mundo. El balance de la década respecto a restricciones al comercio ha sido muy desfavorable para estos países.⁴⁵

b) La agricultura en la Ronda de Uruguay

La situación del mercado mundial es tan caótica que en 1986, en la primera parte de la declaración, se hace un llamado urgente para una mayor disciplina en el comercio agrícola internacional con el fin de reducir la incertidumbre e inestabilidad en los mercados agrícolas mundiales.⁴⁶

Las difíciles negociaciones respecto a la política comercial agropecuaria en la Ronda de Uruguay ponen de manifiesto tanto las dificultades como las especificidades en materia agropecuaria para lograr un consenso en las condiciones de liberalización de los mercados internacionales agropecuarios. En este caso, la política interna estadounidense contrasta con los objetivos propuestos por este país a la Ronda de Uruguay, en la que se intenta un acuerdo supranacional para liberar los mercados de productos agropecuarios y evitar así las distorsiones, los desequilibrios y tensiones entre los países desarrollados productores de granos. Estos problemas llevaron a que el sector agropecuario se convirtiera en uno de los temas centrales de debate, de las negociaciones multilaterales del GATT y de la Ronda de Uruguay. Nuevamente en la Ronda Uruguay se evidenciaron los problemas y los vicios que caracterizaron las reuniones anteriores, que van desde la limitación de las negociaciones destinadas a liberar el comercio agrícola a la fragmentación de los debates en los grupos de productos agrícolas y tropicales.

⁴⁵ Cfr: Las críticas de los países en desarrollo se centraron en: I) los efectos negativos de la reducción general de tarifas al margen de las preferencias que ofrece el SGP; II) la exclusión en las negociaciones de productos de interés para los países del Tercer Mundo; III) las barreras que continúan afectando al comercio agrícola y de productos tropicales textiles y cuero, y IV) la introducción del concepto de “gradación”, que permite a los países desarrollados discriminar a las naciones que exportan productos competitivos que amenazan sus intereses económicos”. Véase R. Kemper, op. cit., pp. 23-29, en Eduardo Santos, op. cit., p. 638.

⁴⁶ “GATT, declaración de la Ronda de Uruguay, 1986.

El gran desafío de la Ronda Uruguay es evitar una guerra de subsidios de manera abierta y que en cierta medida ya se dio en la década pasada. Tratar de lograr consenso por medio de las difíciles negociaciones para la apertura comercial y la liberación de los mercados. A pesar de que en 1989 se había establecido un acuerdo de reducción progresiva de subsidios, ninguna medida se ha puesto en marcha en los países desarrollados.

c) Propuesta y contradicciones prácticas de Estados Unidos

El debate de la Ronda de Uruguay acerca de liberar el comercio agrícola de manera rápida y general se centra en torno de la propuesta presentada por Estados Unidos. La propuesta de Estados Unidos giraba en torno de los siguientes planteamientos: I) reducir las barreras no arancelarias a la importación y transformarlas en aranceles con el fin de reducirlas totalmente en un periodo máximo de diez años; II) eliminar los subsidios a la exportación en un plazo de cinco años; III) disminuir al mínimo los apoyos a la producción (mientras que la Comunidad Europea (CE) se inclinaba por una propuesta de equilibrio entre los apoyos a los productos).⁴⁷ Esta última propuesta es irónica si se recuerda que fue precisamente este país el que impuso, a pesar de la oposición de algunas naciones europeas, un trato especial a dicho sector en 1949. Excluye de la propuesta a los programas de ayuda alimentaria y la eliminación de las políticas y programas de apoyo directo a los productores.

⁴⁷ Cfr: La propuesta de Estados Unidos obedece a la pérdida de los mercados agrícolas; la liberación de los mercados le permitiría reducir el déficit fiscal por la disminución de los apoyos a la agricultura y por penetrar en los mercados de la Comunidad Europea y Japón, con subsidios más altos que los estadounidenses, fortaleciendo con ello su posición comercial. Véase Yolanda Trápaga, op. cit.

Dicha propuesta considera necesario determinar el apoyo financiero que cada país concede a la producción y a la comercialización de productos agropecuarios, incluyendo los subsidios directos e indirectos, y el debate de las políticas y medidas que cada país debe introducir para liberar su agricultura en el plazo señalado, así como la elaboración de las normas para su cumplimiento y los cambios que se deben introducir a las reglas del GATT para este fin.

Por otra parte la práctica proteccionista seguida por Estados Unidos contradice en gran medida sus propuestas de libre cambio. En efecto, paralelamente a su posición de liberación del mercado agroalimentario, este país lanzó la nueva Ley de Comercio, que fue aprobada por el Congreso el 3 de agosto de 1988 y ratificada por el presidente Reagan el 23 de agosto del mismo año. Esta nueva ley, que regula las relaciones comerciales de Estados Unidos con el resto del mundo, tiene un carácter marcadamente proteccionista. Orienta su legislación comercial a fortalecer su capacidad de negociación con los países con los que mantiene un déficit, por medio de la exigencia de un nuevo concepto de reciprocidad comercial asociado con elementos de presión y represalias. Desde la aprobación de la Acta de Seguridad Alimentaria en 1985, el gobierno de Estados Unidos ha seguido una estrategia de presión sobre sus competidores para acelerar el proceso de liberalización. La aplicación de la Ley de Comercio trata de: reducir la intervención gubernamental para hacer los precios de los productos estadounidenses más competitivos en el ámbito internacional, y otorgar al gobierno poderes plenos para subsidiar las exportaciones y desarrollar nuevos mercados, o bien recuperar los que se perdieron. La tesis del gobierno de Estados Unidos es que la única salida a la guerra de los mercados es hacer que la Comunidad Europea se enfrente a costos financieros que no pueda sostener, pues se calcula que los productores estadounidenses son más eficientes que los de la Comunidad Europea y que el precio que la Comunidad pagaría por subsidios serían cada vez mayores y aumentarían el

presupuesto de la sección “garantía” de la Política Agraria Común (PAC), lo cual la tornaría inaceptable. Esta estrategia sería sólo de corto plazo, mientras que en el largo plazo Estados Unidos tampoco estaría en condiciones de sostener esta estrategia política dada la crisis del presupuesto fiscal y el déficit de la balanza comercial. La única solución de largo plazo a la crisis de Estados Unidos sería la apertura del mercado internacional para sus agricultores, pues calcula que pueden producir cereales y semillas oleaginosas a costos inferiores a los demás países.

En 1987 Estados Unidos presentó un nuevo plan de liberación del comercio agrícola internacional y difundió, casi simultáneamente, una propuesta radical para eliminar en un plazo de diez años todo tipo de subsidio a la producción y al comercio agroalimentario mundial. La propuesta incluyó la armonización de las reglas sanitarias. No obstante esta propuesta, existen dudas acerca de la capacidad del gobierno estadounidense para conducir con éxito las negociaciones e implantar el programa, tanto por la situación desfavorable de la administración Reagan como por la oposición del Congreso, pues las reformas afectaban muchos intereses. El Congreso estadounidense, si bien reconoce los beneficios potenciales que podía traer la liberación comercial de los cereales y oleaginosas, está consciente del peligro para sectores menos competitivos: azúcar, carne y lácteos, lo que indica que su práctica difiere de su papel de apóstol mundial del liberalismo. El proteccionismo estuvo siempre presente en ese país y la aprobación de la Ley de Comercio muestra el fortalecimiento del mismo. Dicha propuesta parece ser un arma de negociación para contrarrestar las presiones del Congreso durante el debate de la nueva Ley de Comercio, compensar las medidas proteccionistas de la Comunidad Europea y recuperar el terreno perdido. Ni los agricultores están dispuestos a renunciar a los subsidios –que constituyen una proporción importante de sus ingresos– ni el gobierno, debido al gran peso político que éstos tienen, se encuentra dispuesto a enfrentar los riesgos de una ruptura con los agricultores del país, pues hasta la

administración Reagan estuvo obligada a implantar una política de apoyo y conciliación con los grupos de agricultores a mediados de la década pasada.

d) Propuesta e inquietudes de la Comunidad Europea

Para la Comunidad Europea la propuesta de Estados Unidos rebasa las posibilidades de reforma en las negociaciones de Uruguay. Detrás de la propuesta de la Comunidad Europea subyacen inquietudes, económicas y políticas, respecto a las consecuencias que la aprobación de la propuesta estadounidense pudiera tener tanto para la seguridad alimentaria como para los aproximadamente 4 millones de agricultores comunitarios que se eliminarían del mercado y de la producción por la liberación total de la agricultura. A pesar de ser la agricultura comunitaria la que cuenta con los mayores rendimientos mundiales en los principales cultivos, como los cereales, acarrearía problemas económicos, de desempleo, y la disminución de su peso relativo en la producción agrícola mundial significaría una pérdida de control respecto a la misma.⁴⁸ La PAC tiene su origen en la misma comunidad, y es la base tanto de las políticas agrícolas como de los precios que las sustenta. (Ésta dista mucho de ser la posición del gobierno mexicano, a pesar de tener condiciones mucho más desfavorables que las de la CE, y de contar con un gran sector campesino, cuyas posibilidades de sobrevivencia socioeconómica son marginales tanto en la pequeña agricultura como en la emigración a otros sectores, pero éste será el costo de la modernización a ultranza.) El comisionado de Agricultura de la CE opinó que ésta no se encontraba en condiciones de aceptar la propuesta estadounidense, ni tampoco la apertura total del mercado europeo ni la eliminación de los sistemas de subsidios y de precios nacionales de apoyo a la agricultura. Consideró que es difícil que los gobiernos europeos expongan a su población, que

⁴⁸ Trápaga, op. cit., p. 977.

está empleara en el sector a un mercado mundial competitivo. En la reunión se hizo un llamado a introducir reformas coordinadas en las políticas agrícolas para establecer el equilibrio por medio de la reducción progresiva de la asistencia y protección, como: I) Evitar acciones que estimulen la producción de excedentes y aíslen a los mercados nacionales del mercado mundial; II) Actuar con responsabilidad en el uso y venta de excedentes, y III) Evitar el enfrentamiento y el uso de prácticas desestabilizadoras en el comercio internacional. Si bien la propuesta recibió el apoyo de los países de la OCDE, las diferencias continúan: ni el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea ni los ministros de agricultura consiguieron introducir reformas de importancia a la PAC; las políticas agrícolas y el sistema de precios que las sustentan, tienen su origen en la comunidad misma. Tampoco esta petición fue respetada por Estados Unidos, que recurrió al dumping y a prácticas de competencia desleal.

La CE se enfrenta a un dilema: por una parte necesita proteger los ingresos de los minifundistas y sectores rurales atrasados que todavía coexisten con los ultramodernos; tiene una concepción de lo que es la comunidad rural y sus funciones muy diferente de lo que se considera solamente un sector de la economía, como es el caso de Estados Unidos; se enfrenta a los problemas de sobreproducción, consecuencia de la política proteccionista, que ha conducido al continuo aumento de los precios agrícolas internos del mercado europeo, y a una crisis del presupuesto de la PAC –principalmente con el ingreso de Grecia, España y Portugal– mientras se da una caída de los precios externos y la presión de Estados Unidos para liberar el mercado agrícola europeo. La Comunidad Europea está muy consciente del precio político que debería pagar para introducir estas reformas, que afectarían negativamente al electorado rural en las elecciones. De todas maneras, algunos analistas consideran que esta retórica en favor del libre comercio sólo intenta limitar las fricciones con los países del Tercer Mundo.

Hay que tener en cuenta que la política agrícola mundial se está debatiendo entre dos fuerzas relativamente iguales, sin que tengan mayor importancia los intereses de los demás países, y que serán estas fuerzas las que escribirán las nuevas reglas que van a regir el comercio agrícola mundial, en una negociación que margina a los de menos desarrollo relativo. A comienzos de la presente década varios grupos estuvieron presentes en una negociación asimétrica: Estados Unidos y la Comunidad Europea como principales protagonistas; en torno de ellos intenta encontrar un pequeño espacio de negociación el grupo Cairns,⁴⁹ formado por varios países exportadores de cereales, una parte de los cuales ha sido desplazado por la competencia desleal de Estados Unidos y la Comunidad Europea. Este grupo pide que las ventajas comparativas sean la base real del comercio, y apoya la propuesta de liberalización del mercado que los beneficiaría. Otro grupo está integrado por importadores netos de alimentos, al que pertenece México, Egipto, etcétera, y se teme que la liberalización del comercio encarezca sus importaciones. Defienden un trato preferencial, la ayuda alimentaria y la asistencia técnica. Está claro que ninguno de los dos últimos grupos escribirá las reglas que normarán en el futuro el comercio internacional de los productos agropecuarios, aunque estas reglas puedan incidir con fuerza en su desarrollo histórico.

e) Divergencias en torno del Acuerdo de Blair House

A fines de 1992 se firmó el Acuerdo de Blair House, entre Estados Unidos y la Comunidad Europea –con la desavenencia del gobierno francés–, que implica una reducción del 21% de las exportaciones agrarias subvencionadas, de los doce países, de manera escalonada durante seis años. El acuerdo es el resultado de varios años de negociaciones sumamente difíciles entre la Comunidad y Estados

⁴⁹ Cfr: El grupo Cairns o de los Catorce se formó en la ciudad australiana de Cairns, a la que debe su nombre. Agrupa a varios países, como Australia, Canadá y Argentina, entre otros. Consciente de la capacidad de sus recursos naturales, su propuesta incluye medidas de corto y largo plazos a fin de disciplinar el mercado y eliminar las distorsiones del mismo, como barreras, subsidios, etcétera.

Unidos, pero mientras Francia trata de revocarlo e incluso se apoya para ello en los términos de “preacuerdo” (no acuerdo) de Blair House, como se expresa en el documento, los Estados Unidos no están dispuestos a reabrir el caso, lo que indica que las negociaciones han sido más favorables para este último país que para la Unión Europea, principalmente para Francia, el productor exportador de cereales más destacado de la Comunidad.

En medio de fuertes protestas de los agricultores organizados, que se suceden a partir de la firma del Acuerdo, Francia ha buscado el apoyo del resto de la Comunidad,⁵⁰ para revisar el caso y abrir la negociación, lo que podría obligar al país galo a utilizar el derecho a veto, recurso al que un país puede recurrir –en caso de poseer derecho cualitativo de voto– si considera que sus intereses vitales están en juego. La Comisión Europea considera preferible recurrir a modificaciones complementarias más que a bloquear las negociaciones o reabrir el caso de Blair House. Incluso el ministro francés de agricultura trata de obtener de Washington la negociación de algunos capítulos con la finalidad de que su aprobación sea más digerible para la opinión pública francesa, actualmente en contra de dicho Acuerdo. La representación francesa insiste en que el acuerdo desborda ampliamente las limitaciones introducidas a la PAC, aprobadas en mayo de 1992, y exige a la Comunidad Europea que demuestre, con cifras, lo contrario.

⁵⁰ Reino Unido –más cercano en muchos aspectos a Estados Unidos que a la Comunidad–, Holanda y Alemania consideraban intocable el pacto de Blair House.

Mientras tanto, algunos sindicatos agrícolas franceses, con amplio poder de convocatoria, movilizaron un contingente de 10 mil agricultores y bloquearon de manera intermitente el acceso a París en protesta contra el acuerdo. Consideran que *“...El GATT es de todo mundo: la tenaza americana quiere ahogarnos”*. Asimismo, los sindicatos agrícolas españoles opinan que los *“liberales”* estadounidenses dedican 20 dólares de subsidio a sus agricultores por cada 8 dólares que destinan los *“proteccionistas”* europeos.⁵¹

4.1.1.1 La Agricultura Mexicana Ante El TLC: Una Integración Asimétrica

A principios de 1990 el gobierno mexicano inició conversaciones, en primer lugar, con el gobierno estadounidense y después con el canadiense, respecto a la conveniencia de promover un acuerdo general de libre comercio (que más tarde vendría a ser el Tratado de Libre Comercio, TLC), que permitiera incrementar y simplificar las relaciones económicas y comerciales entre los dos países. Esta medida del gobierno mexicano ha sido considerada como *“una de las medidas más audaces e importantes en el futuro económico de nuestro país”*,⁵² mientras que otros grupos la consideran muy peligrosa tanto por los problemas estructurales que afectan a la economía mexicana y porque implicaba una apertura comercial en condiciones de inferioridad que pudiera ser perjudicial para el país, principalmente para la agricultura, con graves efectos en los productores mexicanos. La agricultura se presenta como uno de los sectores más controvertidos debido a las distorsiones que afectan al mercado mundial, reflejadas en las difíciles negociaciones de la Ronda Uruguay, y polarizadas con los intereses de las dos potencias occidentales,

⁵¹ Cfr: Calificativos utilizados irónicamente por los representantes sindicales, El País, 16 y 18 de septiembre de 1993.

⁵² Demetrio Sodi de la Tijera, presidente de la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados de la XVI Legislatura, prólogo al libro de Emilio Caballero y otros, El Tratado de Libre Comercio, Facultad de Economía, UNAM, México, 1991, p. V.

situación con efectos negativos en el conjunto de los países miembros del máximo organismo que regula el comercio mundial. Según algunos investigadores, el proyecto de integración de la América del Norte enfrenta diversas posturas. Estarían, en primer lugar, los que piden una liberación total del sector, posición que parece corresponder a un desconocimiento de las condiciones internas y externas, y a un liberalismo libresco en el cual las teorías del libre cambio estudiadas en las universidades del vecino país del norte parecen corresponder a un producto intelectual elaborado para la exportación, de las que es necesario proteger al mercado estadounidense. Este grupo está formado por jóvenes funcionarios encargados de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio. Egresados recientemente de las universidades de Estados Unidos, son fieles discípulos de las doctrinas de Milton Freedman.

Otros grupos consideran que el sector agropecuario debe gozar de excepcionalidad y quedar al margen del Tratado; mientras que otros opinan que se debe conceder a la agricultura apoyos similares a los que disfrutaban los países integrantes y, otros grupos más, que por lo menos los productos que forman parte fundamental de la dieta tradicional, como maíz y frijol, deben gozar de salvaguardas por tiempo indefinido frente a los países miembros, punto de vista suscrito por los distintos grupos de productores del sector agropecuario.

Esta disyuntiva está presente, incluso, entre los funcionarios de la misma Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y va, como decíamos, desde el grupo negociador, con tendencias liberales, hacia los que comparten posiciones de mayor protección a la agricultura. En esta coyuntura, y con la apertura del comercio agropecuario, los productores mexicanos deben enfrentar incluso situaciones de competencia desleal de Estados Unidos, así como presiones para la liberalización

total del comercio agrícola, de acuerdo con los intereses de aquel país.⁵³ Sin duda, un dilema difícil que México deberá enfrentar y que de alguna manera trata de resolver por medio de la normativa del Tratado de Libre Comercio.

Hay que tener en cuenta que la apertura comercial mexicana es anterior al comienzo de las negociaciones del TLC. Esta apertura buscaba, mediante la competencia y el libre mercado, forzar la reforma estructural necesaria para la modernización del sector, que implicaría la eficiencia a la que estarían obligados los productores, otrora protegidos, del país. Las diferencias de protección a las que se aboca la agricultura mexicana ameritan una pregunta: dados el contexto externo, cuyo reflejo es la Ronda Uruguay, y la situación interna, ¿tiene algunas perspectivas el sector agropecuario mexicano en esta integración?

4.2 ANTECEDENTES DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Según el gobierno algunos elementos que impulsaron y justifican la decisión de negociar un Tratado de Libre Comercio regional, que integre la zona norte del continente, se encuentran en la necesidad de actualizar el marco normativo de las relaciones comerciales, teniendo en cuenta la sucesión de hechos que han modificado las condiciones tanto internas como mundiales. *“La apertura de las economías se encuentra en el núcleo de la transformación interna de los países: las profundas transformaciones de la economía internacional nos muestran que, actualmente, la competitividad y, por tanto, el crecimiento económico, no son resultado de los esfuerzos aislados sino de la interacción provechosa de distintas estructuras productivas”*,⁵⁴ y para que se dé este crecimiento es insuficiente sólo disponer de recursos naturales y abundante mano de obra. Estos serían, entonces, algunos fundamentos del TLC: I) Aprovechar las ventajas comparativas, que

⁵³ Magda Fritscher, op. cit., p. 73. .

⁵⁴ Jaime Serra Pucho, “Principios para negociar el tlc de América del Norte”, Comercio Exterior, vol. 41, núm. 7, México, 1991, julio, p. 654

permitirían el uso racional de los recursos y capacidades que favorecerían la productividad; II) Políticas económicas transparentes que atraigan la inversión que propiciaría el mejoramiento del nivel de vida de la población mexicana, y III) Facilidad en el acceso a los mercados de América del Norte. *“Garantizar un ingreso ágil, claro y permanente de nuestros bienes a los mercados de Canadá y Estados Unidos es el objetivo fundamental del TLC”*.⁵⁵ Según esta perspectiva, se considera que las exportaciones del país se enfrentan a elevados aranceles, cuotas, barreras sanitarias y otras medidas restrictivas que obstaculizan el acceso de los productos mexicanos a los mercados de estos países. Por medio del Tratado se intenta, mediante una etapa de transición, desgravar el acceso a los mercados hasta llegar a una eliminación total de las medidas restrictivas. Para acortar las asimetrías debidas a los diferentes tipos de desarrollo se harán valer ciertos mecanismos internacionales, como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).⁵⁶

En el caso de México, se trata asimismo de consolidar la aplicación del SGP, lo cual representa la posibilidad de normar la apertura comercial del país efectuada a partir de 1985. En lo que concierne a la agricultura, el objetivo mexicano será: I) lograr un acceso estable y permanente de las exportaciones agrícolas mexicanas a Estados Unidos y Canadá, con el fin de eliminar la incertidumbre que ocasionan los aranceles estacionales, las barreras fitosanitarias innecesarias y otros obstáculos al libre comercio, y II) considerar que la ineludible vecindad geográfica con Estados Unidos lleva a que 75% de las transacciones comerciales mexicanas se realicen con aquel país. El comercio en ambas direcciones representa más de 60 mil millones de dólares al año. Si bien el comercio con Canadá es todavía limitado

⁵⁵ Ibid., p. 658

⁵⁶ “Países que tienen mayor desarrollo otorgan preferencias de carácter arancelario a países con un menor grado de desarrollo”, *ibid.*

(representa aproximadamente 3.5% del total), éste puede ampliarse mediante el Tratado de Libre Comercio.⁵⁷

El TLC representa un mecanismo para financiar el desarrollo, principalmente industrial, mediante la inversión extranjera y la transferencia intrafirma, argumentos con los que el gobierno mexicano justifica el déficit en 1992, de 20 mil millones de dólares en su balanza de pagos.⁵⁸

CUADRO 2
VALOR COMERCIALIZADO POR LOS TRES PAÍSES
(Dólares)

	<i>Importaciones</i>		<i>Exportaciones</i>	
	<i>Absoluto</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Absoluto</i>	<i>Porcentaje</i>
México-Estados Unidos	38	25.0	37.0	28.0
México-Canadá	3	1.2	0.5	0.4
Estados Unidos-Canadá	110	73.8	95.0	71.6
Total	151	100.0	132.5	100.0

4.3 LA AGRICULTURA EN EL TRATADO LIBRE DE COMERCIO

La agricultura ha sido el sector más afectado por la apertura unilateral de México. Esta apertura sin reciprocidad, en una etapa de ajuste estructural, ha profundizado la crisis agrícola del país, con graves efectos en los distintos grupos de productores. La importación de varios productos importantes en el patrón de cultivos

⁵⁷ Un indicador de la importancia del TLC para el gobierno mexicano, es la profundidad del cambio estructural que, sin estar exclusivamente presidido por el Tratado, sí ha incluido importantes transformaciones, como la emisión de la ley de metronomía, que establece las bases de homologación comercial, o la reestructuración de la petroquímica básica, la ley de inversiones, y un grupo de más de 50 cambios legislativos aún no concluidos y conocidos como Paquete TLC. Gustavo Chapela, "Acuerdos regionales", El Tratado Trilateral de Libre Comercio de Norteamérica (TLC), mimeo, sin fecha.

⁵⁸ Chapela, op. cit., p. 37.

del país crea inseguridad a los agricultores y desestimula la producción interna. Los bajos precios de los productos importados se debe a los pagos compensatorios a la exportación, en relación con los precios internos más elevados, realizados por los países desarrollados y no tanto por las ventajas comparativas.

La mayoría de los estudiosos arguye como problemas de la agricultura mexicana frente al TLC I) la inferioridad de los recursos físicos del país en relación con Estados Unidos, que se expresan en diferencias de productividad; II) la diferencia de la intervención gubernamental, expresada en subsidios, servicios, pagos compensatorios, etcétera, de la agricultura estadounidense, frente a la desfavorable situación de la agricultura mexicana; III) la apertura comercial mexicana en un contexto interno y externo sumamente desfavorable, frente a una política comercial proteccionista, marcada por una red normativa con base en barreras no arancelarias que caracteriza al sistema comercial estadounidense, y en las cuales se esconden tendencias proteccionistas, y IV) ciertas diferencias psicológicas entre los consumidores de los dos países: mientras los estadounidenses tienden a proteger su economía comprando la producción del país, los mexicanos sobrevaloran los productos importados respecto a los internos. Estos elementos han tenido efectos negativos en los productores y en la balanza comercial mexicana.

4.4 LA INFERIORIDAD DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE MÉXICO RESPECTO A ESTADOS UNIDOS

a) La diferencia de recursos físicos en cantidad y calidad es contundente.⁵⁹

El vecino país se asienta sobre inmensas planicies en donde se pueden aplicar, de manera integral, los paquetes tecnológicos modernos en su totalidad, mientras que las dos terceras partes de las tierras agrícolas mexicanas presentan problemas topográficos.⁶⁰ Asimismo, la relación entre recursos y población es muy desfavorable en México en relación con los otros dos países.

b) Esta disponibilidad de los recursos físicos, una tecnología propia y, como consecuencia, un sector altamente tecnificado, son variables que confluyen para hacer de Estados Unidos la primera potencia agropecuaria mundial. De estas diferencias de recursos, tierra y tecnología, se derivan las enormes diferencias de productividad entre los tres países.

CUADRO 3
PROMEDIO COMPARADO DE TIERRAS AGRÍCOLAS
POR EXPLOTACIÓN EN LOS TRES PAÍSES
(Hectáreas)

	<i>Tierra de labor</i>		<i>Pastizales</i>	<i>Bosques</i>	<i>Total</i>
	<i>Riego</i>	<i>Total</i>			
Estados Unidos	5.9	61.4	79.0	86.7	227.1
Canadá	1.7	97.4	68.9	754.0	920.3
México	0.6	2.7	8.1 ^a	5.0	15.8

a) Tierras en su mayor parte de baja calidad.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la FAO, *Anuarios de producción*, 1989, tomados de Calva, *op. cit.*, p. 20.

⁵⁹ Cfr: Fernández, Luis M. y Tarrío, María "Ganadería y crisis agroalimentaria", Revista Mexicana de Sociología, núm. 1, nueva época, 1988, enero-marzo, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, pp. 51-95.

⁶⁰ Calva, José Luis "Efectos de un Tratado Trilateral de Libre Comercio en el sector agropecuario mexicano", La agricultura mexicana frente al Tratado Trilateral de Libre Comercio, ciestam-jp, México, 1992, p. 20.

**CUADRO 4
USO COMPARADO DE TECNOLOGÍA EN LOS TRES PAÍSES**

	<i>Tractores por hombre ocupado</i>	<i>Cosechadora trilladoras por mil trabajadores</i>	<i>Fertilizantes^a por hombre ocupado</i>	<i>Semillas mejoradas (% del total sembrado)</i>
Estados Unidos	1.5	209	5,812	100
Canadá	1.6	332	4,574	100
México	.02 ^b	2	192	20.6 ^c

a) Unidades de nutrientes.

b) Dos tractores por cada cien trabajadores

c) Total de granos básicos: maíz 15.9% y frijol 12%.

Fuente: Elaborado con base en FAO y INFOGSPUAL, tomados de Calva, *op. cit.*, p. 16.

- a) Distinta productividad en cereales y oleaginosas. Un productor mexicano necesita 127 veces más tiempo que un estadounidense para producir una tonelada de maíz, 84 veces para producir una tonelada de frijol, 140 veces más tiempo para producir una tonelada de arroz. En 1980, la productividad de un trabajador mexicano, en la rama de productos básicos, representó 2.6% de la de un estadounidense, y 3.4% la de un canadiense. En promedio un trabajador agrícola estadounidense tuvo una producción anual de 285 toneladas de maíz, un canadiense 194 y un mexicano 7.7, una de las más bajas del mundo.

CUADRO 5
PRODUCTIVIDAD COMPARADA EN GRANOS BÁSICOS EN LOS TRES PAÍSES
(Jornadas por tonelada)

<i>Productos</i>	<i>México</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Canadá</i>
Maíz	17.84	0.14	
Frijol	50.60	0.60	
Trigo	3.17	0.33	0.13
Arroz	33.14	0.23	

Fuente: CESPASARH, El desarrollo agropecuario de México, informe 1987, tomo IV; usda *Agricultural statistical 1989*, Washington, 1990; *Canadá Saskatchewan Agriculture and Food*, 1990, tomado de Calva, *op. cit.*, p. 15.

d) El sector agropecuario mexicano enfrenta problemas de tipo estructural y social. En lo estructural, las características de los predios distan mucho de ser las ideales para una agricultura tipo estadounidense, máximo sueño del actual gobierno mexicano. Por tomar un ejemplo, el 38.6% de los predios productores de maíz, producto de importancia vital para la alimentación nacional, no sería económicamente rentable; operan con costos de producción que superan los precios de venta internos. “A precios internacionales, y suponiendo que toda la producción se destinara exclusivamente al consumo local en los distintos estados, sólo el 7.9% de las explotaciones serían viables”.⁶¹ Desde el punto de vista social la situación es diferente. Los campesinos siguen trabajando la tierra porque no disponen de opciones mejores. Se reproducen por medio de múltiples actividades familiares complementarias a la tierra.

⁶¹ SARH, Propuesta de programa integral de productos básicos, México, 1992, noviembre, p. 17.

e) Esto explicaría, asimismo, las enormes diferencias en el producto bruto sectorial por trabajador. En 1988, un trabajador agrícola estadounidense obtuvo un producto promedio *per cápita* de 45.052 dólares, un canadiense 36.617 y un mexicano 1.799.⁶²

Estos datos nos llevan a preguntarnos si de verdad el país estará en condiciones de preservar el mercado interno para la producción nacional de cereales, o si está conminado a producir sólo hortalizas y algunos productos tropicales en las condiciones que establece el mercado externo, por cierto muy desfavorables en los recién pasados años, como es el caso del café. La política de apertura de México, en las condiciones internas y de contexto internacional, en vistas al cambio estructural y a la eficiencia del sector agropecuario, nos parece la gran utopía.

f) De todas maneras no sólo debemos de cantar loas a la agricultura estadounidense; el modelo agrícola estadounidense—lo que equivale a decir la moderna agricultura mundial— tiene un gran consumo de energía, que es incluso superior a la que produce, además de otras debilidades en lo ecológico, todavía poco evaluadas, y de un inmenso costo en subsidios que pesa mucho en el presupuesto de Estados Unidos.

Hay otras modalidades de agricultura con tecnologías tradicionales, más ecológicas y quizá más adecuadas a la proporción de población ocupada, y que pueden ser retomadas y quizá ya esté sucediendo por varios motivos, en donde el campesino tiene un desempeño ecológico en la conservación del medio natural y del paisaje agrario. Dentro del aspecto ecológico, se encontraría la conservación de la biodiversidad, de esa herencia genética que nos transmitieron los campesinos por

⁶² Calva, op. cit. p. 15.

generaciones y que la agricultura moderna corre el riesgo de destruir. México, con una gran proporción de población, con un asentamiento en las zonas de mayor biodiversidad, no está reivindicando derechos sobre sus recursos naturales aunque sí reivindica una agricultura empresarial, cuyo modelo a seguir sería el estadounidense.

Debemos concluir que la agricultura mexicana no estaba en condiciones de enfrentar una apertura unilateral sin exigir reciprocidad; pero, aun con reciprocidad, no tiene mayores ventajas frente a la de Estados Unidos. México sólo tendrá ventajas en productos de clima tropical, principalmente en el café y las hortalizas, para satisfacer una demanda estacional. No obstante, estos productos se enfrentan actualmente a dos problemas: la sobreoferta de los productos tropicales y la competencia de sucedáneos producidos en los países desarrollados, en favor de cuyo consumo se emprenden campañas desfavorables para el café. La escasa posibilidad de incidir en los precios internacionales, que son establecidos en los mercados de los países desarrollados, ha mantenido una cotización sumamente baja del producto durante la década pasada, con un fuerte desplome de los precios en el segundo semestre de 1989. El precio del café en el mercado internacional se depreció 50% en cuatro meses. Las negociaciones con los Estados Unidos sólo reflejaron la debilidad de los países del sur a los que le imponen, desde el exterior, las condiciones de intercambio.⁶³ La caída de los precios y la falta de estímulos internos, derivados de las políticas de ajuste estructural y de estabilización, ha tenido graves efectos en los productores, mismos que no han sido superados.

Las frutas y hortalizas han sido sometidas a barreras fitosanitarias por parte de Estados Unidos, con el fin de defender la producción interna, mientras que, como dijimos, las exportaciones están sometidas a condiciones de estacionalidad. Las

⁶³ Trápaga, Yolanda op. cit., p. 981.

ventajas comparativas de México han desempeñado un importante papel en el auge del sector hortícola de exportación. La horticultura emplea mucha fuerza de trabajo y las ventajas obedecen a la baja remuneración de la fuerza de trabajo en el país. En la segunda mitad de la década pasada el costo real de la mano de obra mexicana se redujo en 38%; el costo comparativo de la fuerza de trabajo, en 1990, era de 3 a 4.5 dólares por día y en el país vecino entre 5 y 6 dólares la hora.⁶⁴ Pero, aun aceptando que las dificultades anteriores desaparezcan con el TLC, las ventajas se hacen relativas:

La estrategia de las ventajas comparativas no funciona cuando otro país posee ventajas que imponen su dominio de todo el proceso productivo. Estados Unidos determina la producción de hortalizas de punta en México, pues controla el mercado mundial, la tecnología y en gran medida el financiamiento. Así, las ventajas de la economía mexicana bajos costos de producción y cultivo de invierno se esfuman. Finalmente, éstas se trasladan y las aprovechan principalmente las empresas transnacionales, los comisionistas y las compañías distribuidoras. En los hechos, las regiones hortícolas de México con mayor desarrollo tecnológico son enclaves estadounidenses. Así, no debe extrañar el agotamiento paulatino y el uso desenfrenado del suelo y el agua, la proliferación de nuevas plagas y enfermedades, los cambios en la estructura productiva y el asentamiento de la diferenciación social, entre otros efectos.⁶⁵

Los países subdesarrollados no pueden decidir el precio de sus productos en el mercado mundial. El precio de los productos en los que parecen tener ventaja se deciden en los mercados de los países desarrollados y están controlados por

⁶⁴ Gómez Cruz, Manuel Ángel y Caraveo López, Felipe de Jesús “La agromaquila hortícola: Nueva forma de penetración de las transnacionales”, Comercio Exterior, México, vol. 40, núm. 12, p. 1194.

⁶⁵ Ibid. p. 1199.

agentes de estos países. Los países subdesarrollados son sencillos tomadores de precios frente a los industrializados.⁶⁶

Destacábamos anteriormente el carácter estratégico de los alimentos importados cuyo consumo es vital en la alimentación popular frente a los exportados, que se caracterizan por ser bienes de consumo no vital cuya importación por los países desarrollados está sujeta a barreras que los hacen sumamente caros. México se enfrenta a un dilema en este sentido: en las negociaciones del TLC se le otorgaron concesiones en productos con ventajas comparativas geográficas, principalmente al café y a las hortalizas, y no se otorgaron concesiones para los cereales y oleaginosas cuyo mercado interno está sometido a la competencia exterior. No obstante, de los diez principales productos que integran el patrón nacional de cultivos, nueve corresponden a cereales y a oleaginosas. Estos principales cultivos representan aproximadamente entre 75 y 80% del valor total de la producción agrícola del país, y ocupan asimismo un alto porcentaje de su superficie y, por supuesto, algunos de ellos forman parte importante de la dieta tradicional, y son productos vitales para la alimentación de la población. Pero éstos son los productos que no ofrecen ventajas comparativas, que no podrán competir en el mercado trilateral, y lo más probable es que sean desplazados del suyo propio a no ser que México pueda lograr aplicar normas de calidad, que ya han sido solicitadas por algunos productores o una consideración de excepcionalidad que no han conseguido. En los años recientes, con la apertura del mercado nacional, los productores se orientaron a la producción de maíz y de frijol, productos que todavía gozaban de cierta protección temporal. A pesar de ello, los productores mexicanos se vieron sometidos a la competencia desleal de los productos estadounidenses subsidiados, que penetraron en el país, con las consiguientes dificultades de los

⁶⁶ Cfr: En los mercados a futuros de Londres se decide el precio del café robusta, azúcar y cacao; en Nueva York el del café arábica, azúcar, cacao, algodón y jugo de naranja; en Chicago, cereales y ganado; en Rotterdam, soya, etcétera

productores nacionales de encontrar mercado para sus productos. En estas circunstancias, ¿es posible que el agricultor mexicano pueda conservar el mercado interno, o estará condenado a desaparecer ante la competencia leal o desleal? Esto nos lleva a otro interrogante: ¿un país debe depender de sus vecinos para abastecerse de alimentos y materias primas agrícolas? Al parecer esa no es la política de países como Japón, Corea e incluso Arabia Saudita, que trata de producir alimentos en el desierto aun a costos elevados. Esta medida no parece aceptable estratégicamente, pero tampoco habría posibilidades de reconversión de la agricultura mexicana hacia otros productos y menos posible proporcionarle ocupación a la población desplazada del sector, problema que también está presente en las políticas de las comunidades europeas. Por otra parte, si bien es cierto que se trata de negociar normas que eviten las distorsiones del mercado, reglas para la resolución de controversias derivadas de medidas unilaterales, salvaguardas y leyes contra prácticas desleales, y de hacer valer el sistema generalizado de preferencias (en el cual debería entrar la agricultura) sólo han tenido excepcionalidad, y no con carácter permanente, el maíz y el frijol por un plazo de quince años.⁶⁷ Además, ¿qué posibilidades y qué mecanismos tiene México para obligar a que se cumplan las normas? ¿Hasta qué punto existe una debilidad histórica que hace difícil, para México, obligar al cumplimiento de estos acuerdos?

4.5 DIFERENCIAS DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL

En la segunda mitad de la década de los ochenta, el Estado redujo su intervención y su apoyo a la producción agropecuaria. Una serie de variables, ya analizadas, convergieron el sector, con efectos indeseables para el mismo. México renunció a la protección arancelaria ante la competencia de Estados Unidos, su principal socio comercial, sin exigir reciprocidad, mientras que aquel país mantuvo

⁶⁷ Cfr: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, resumen, *Comercio Exterior (suplemento)*, vol. 42, núm. 9, México, 1992, septiembre.

altos aranceles y una costosa política de apoyos y compensaciones a sus productores. Los funcionarios mexicanos se jactaban de haber abierto de manera indiscriminada el mercado agropecuario, en un contexto mundial caracterizado por la guerra comercial y las negociaciones marcadas por la bilateralidad entre las potencias en la Ronda Uruguay. Dentro de este contexto mundial, México parece una especie de isla Barataria, donde anida la utopía basada en la teoría del libre mercado, en el final de un milenio que no deja lugar para la misma.

El sector agropecuario –dice la SARH– ha soportado el mayor peso de la apertura comercial y la mayor desprotección. El arancel promedio de las importaciones totales es de 9.5%, mientras que el de las importaciones agropecuarias es de 3.5%,⁶⁸ y en el caso del sorgo se anuló totalmente.

La búsqueda del equilibrio fiscal que pudiera contribuir a la estabilidad económica se expresó en el sector agrícola en la reducción de los productos sujetos al régimen de precios de garantía y en la virtual eliminación de subsidios a los insumos (agua, electricidad, fertilizantes), la comercialización y el financiamiento. El ahorro fiscal por este concepto se estima que asciende a los 2.5 billones de pesos anuales.⁶⁹

Mientras México disminuía los subsidios a la agricultura, éstos eran enormes en los países desarrollados. En 1981, los subsidios de la Comunidad Europea a la agricultura fueron de 12 mil millones de dólares; en 1986 de 19 mil, y en 1988 de 36 mil millones, triplicándose en siete años. De 1980 a 1987 las erogaciones de la Comunidad Europea, sin incluir a España y Portugal, totalizaron 171 mil millones de dólares. De 1981 a 1987, los subsidios promedio otorgados por

⁶⁸ SARH, Programa de Ajuste para el Sector Agropecuario, 1990.

⁶⁹ Caballero, Emilio op. cit., p. 34.

la Comunidad a los productores representaron 35% de los ingresos de los mismos.⁷⁰ Tampoco fue diferente la situación en Estados Unidos que, durante la denominada guerra cerealera, ha aumentado en gran medida los subsidios a sus productores. Entre 1969 a 1971 se calculó que los gastos otorgados mediante la Commodity Credit Corporation fluctuaron entre 4 a 5 mil millones de dólares por año; de 1977 a 1980 alcanzaron un promedio aproximado de 7 mil millones, aumentando a más de 22 mil y 24 mil millones de dólares en 1982 y 1983, respectivamente. Se calculaba que para el periodo 1985-1990, éstos fueron de 100 mil millones.⁷¹ Los subsidios recibidos por los agricultores estadounidenses en 1986 representaron una suma equivalente a casi 38% del producto bruto sectorial de ese país.⁷² En otras fuentes se proporcionan cifras para el periodo de 1980-1987 de 18 mil millones de dólares promedio, y una proporción en los ingresos de los agricultores de casi 25% entre 1982 y 1986. Es decir, una cuarta parte de los ingresos de los agricultores estadounidenses correspondió a los subsidios otorgados por el gobierno. En el mismo periodo, los subsidios representaban un poco más de 71% de los ingresos para los agricultores de Japón; 11.1% para los de Australia, y 31% para los canadienses.⁷³

⁷⁰ Trápaga, Yolanda op. cit., p. 985

⁷¹ deau, Agricultural Statistics 1984, Washington, 1984, y Congressional Quarterly Inc. (CQI), Congressional Quarterly Almanac 1985, Washington, 1985, pp. 517-518, en Eduardo Santos, "La seguridad alimentaria mundial y el proteccionismo agrícola", op. cit., p. 641.

⁷² The Economist, 15 de noviembre, 1986.

⁷³ Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, en Yolanda Trápaga, op. cit.

**CUADRO 6
SUBSIDIOS PROMEDIO DEL GOBIERNO
DE ESTADOS UNIDOS COMO PORCENTAJE
DEL INGRESO DEL PRODUCTOR 1982-1989**

<i>Producto</i>	<i>Agrícolas (porcentaje)</i>	<i>Pecuarios Producto</i>	<i>Porcentaje</i>
Soya	9	Porcinos	6
Avena	10	Bovino	9
Maíz	30	Huevo	10
Sorgo	32	Leche	53
Cebada	34		
Trigo	39		
Arroz	45		
Azúcar	63		

Fuente: usda, 1990, en Salomón Salcedo Baca, *Cuadernos agrarios*, núm. 4, enero-abril, México, 1992, p. 11.

En resumen, el sostenimiento de estas políticas expansivas costó en 1986 a la CE, Estados Unidos y Japón 87 mil millones de dólares, equivalentes al valor total de las exportaciones de América Latina,⁷⁴ siendo el valor total de los subsidios agrícolas de los países industrializados de 245 mil millones de dólares anuales. Según un estudio del FMI, cada vaca estadounidense recibía, en 1986, un subsidio equivalente a 1 400 dólares.⁷⁵

La parte proporcional de los subsidios en los ingresos de los productores en algunos países es enormemente alto: I) Arroz: representa 85% en Japón y 50% en la CE y Estados Unidos, y 10% en México; II) Trigo: 97% en Japón y 40% en la CE, Estados Unidos y Canadá, y de 5 a 10% en México; III) Lácteos: en Japón, Estados Unidos y CE representan 70% de los ingresos de los productores.

⁷⁴ Vidalí, Carlos "La agricultura mexicana en el GATT: Experiencias para Centroamérica", Comercio Exterior, vol. 38, núm. 10, México, 1988, octubre, p. 889.

⁷⁵ Ávalos, Carlos "Argentina, víctima de la guerra agrícola. El inclemente proteccionismo de los ricos", Comercio Exterior, vol. 40, núm. 12, México, 1990, diciembre, pp. 1216 y 1217.

En Australia y otros países el doble y triple, respectivamente, de la protección actual de México.⁷⁶

Los mecanismos de intervención y apoyo estatal a los agricultores de los países desarrollados son clasificados por la OCDE como sigue: I) apoyo a los precios de mercado; II) apoyos directos al ingreso; III) apoyos indirectos al ingreso; IV) otros apoyos. En este apartado se encontrarían lo que se denomina en la política agraria común (PAC), fondos estructurales.⁷⁷

En este entorno, y a pesar del SGP para los países con menos desarrollo referido por el secretario de la SECOFI, México no tuvo un trato de excepcionalidad, o bien especial para la agricultura, ni siquiera para los dos productos de importancia en la alimentación nacional, como son el maíz y el frijol, productos considerados extremadamente sensibles a las importaciones; sólo consiguió en las negociaciones eliminar gradualmente barreras arancelarias en un plazo de quince años, en que desaparecerán totalmente.⁷⁸ En el caso del maíz, al entrar en vigor el TLC se elimina el permiso de importación y se sustituye por un arancel *ad valorem* de 215%, o un arancel específico de 206 dólares la tonelada. El específico no puede ser inferior a la tasa *ad valorem*. Este arancel disminuirá 15% en los primeros seis años y en los nueve restantes las reducciones serán iguales, hasta llegar a cero. Además, en el primer año se establece una cuota de importación libre de arancel de 2.5 millones de toneladas, que irá creciendo 3% anual.⁷⁹

⁷⁶ SARH, Programa de Ajuste del Sector Agropecuario, resumen ejecutivo, 1990, octubre.

⁷⁷ OCDE, National Policies and Agricultural Trade, París, 1987. Véase, asimismo, SARH, Propuesta de Programa Integral de Apoyos a Productos Básicos, 1982, noviembre.

⁷⁸ SECOFI, op. cit., p. 15

⁷⁹ Salcedo, Salomón y otros, "Política agrícola y maíz en México: Hacia el libre comercio norteamericano", Comercio Exterior, México, vol 43, núm. 4, 1993, abril, p. 308.

4.6 APERTURA COMERCIAL Y COMPETENCIA DESLEAL

Dado el grado de subsidios a la agricultura, uno se pregunta en dónde está la eficiencia y la competitividad de los productores de los países desarrollados que los funcionarios nacionales proclamaron para México, en una situación de asimetría. ¿Dónde funciona el libre mercado como rector de la economía? Ni la ley de comercio de 1988 ni las declaraciones de los funcionarios estadounidenses ni las prácticas desleales indican una voluntad de cambio por parte de Estados Unidos, a pesar de sus posiciones de avanzada liberal en la Ronda Uruguay. Europa conoce las propuestas de liberación del comercio de Estados Unidos, y afirma que este país aparece como apóstol del libre cambio mientras practica el proteccionismo interno. Su propuesta radical de liberación del mercado agropecuario en la Ronda Uruguay, y la negociación en el congreso de la ley de comercio, en la que plantea modificaciones arbitrarias e unilaterales al sistema general de preferencias, disposiciones jurídicas mediante múltiples mecanismos y barreras no arancelarias, enmascaran propósitos proteccionistas que afectan a los países en desarrollo, han sido fenómenos concomitantes a la apertura comercial y desregulación que profundiza la crisis de la agricultura mexicana, entre una serie de elementos que van convirtiendo al país en el segundo importador de productos agropecuarios estadounidenses. México importa más de 20% de los granos básicos que consume. Con la liberación del mercado, a partir de 1985, las importaciones de productos agropecuarios de México entre 1986 y 1989 aumentaron 113.6%, mientras que las exportaciones disminuyeron a una tasa promedio anual de 16.4%.⁸⁰ La desprotección relativa de México frente a Estados Unidos es de 36%; en el trigo de

⁸⁰ Caballero, Emilio op. cit., p. 83.

30 a 35%; en el sorgo 40%; en la soya 7.5%.⁸¹ La protección del sorgo desapareció totalmente a partir de 1990.

A pesar de la apertura del mercado, los agricultores mexicanos opinan que tuvieron que enfrentarse a prácticas desleales de comercio, principalmente por las importaciones de Estados Unidos, cuyos productos subsidiados y sin normas de calidad invadieron el país, con los consiguientes efectos en los productos nacionales, aun en los más protegidos, lo que originó abatimiento de los precios, además de las dificultades para encontrar mercado.

Productos con ventajas geográficas, como el café, sufrieron una caída en los precios del mercado mundial, haciendo incosteable esta actividad, lo que obligó a los productores a cierto abandono de algunas faenas en los cafetales. Asimismo, los agricultores del noroeste se encuentran en una situación de incertidumbre, pues no cuentan con normas claras ante la competencia externa. Las carteras vencidas ya no son exclusividad del sector social, como tampoco lo son las manifestaciones de protesta.⁸²

También los productores de leche de Veracruz denuncian la entrada indiscriminada de leche al país como un verdadero *dumping* en contra de la producción interna. Señalan, además, que las empresas transnacionales no están respetando el precio estipulado por la Comisión Estatal del Pacto, mientras que en la práctica las comercializadoras están aumentando el precio al consumidor. “Las ventas de leche... se desplomaron y quedaron grandes remanentes que no encontraron mercados como resultado de la sobreoferta que se dio por el *dumping* de leche subsidiada traída de Nueva Zelanda, con un volumen de 48 mil toneladas

⁸¹ SARH, op. cit.

⁸² Confederación de Asociaciones de Agricultores del estado de Sinaloa (CAADES), organizó una gran manifestación el 27 de mayo para llamar la atención del gobierno federal.

desembarcadas por el puerto de Veracruz durante 1992, y que, con precios inferiores al del lácteo nacional, constituyeron una competencia desleal.”⁸³

Por otra parte, un documento de las comunidades económicas europeas ejemplifica, con casos concretos, la competencia desleal promovida por algunos de los países miembros de la OCDE, que no acataron los compromisos adquiridos en la reunión del organismo en mayo de 1987, por las cuales se obligaba a no recurrir a medios que degradaran el ambiente de las negociaciones. Opinaban que, poco después Estados Unidos atacó ante el GATT a la organización común en el mercado de las oleaginosas, en el momento en que ésta había realizado una reforma profunda.

En la reunión de la OCDE se habían comprometido a una actuación responsable para la salida de acervos excedentarios; no obstante, Estados Unidos liquidó sus acervos de trigo a un ritmo que ha deprimido los precios del mercado mundial. Los acervos estadounidenses eran de 49.6 millones de toneladas en junio de 1987, de 35 en junio de 1988 y de 21 millones a fines de 1989. La Comunidad liquidó sus acervos de mantequilla, pero lo hizo en total acuerdo con sus socios mediante el Acuerdo de la Leche del GATT, en el que no participa Estados Unidos. De la misma manera, en la reunión de la OCDE se había acordado asumir medidas que permitieran evitar una oferta excedentaria, pero al parecer Estados Unidos asumió una posición contraria. Después de liquidar sus acervos de trigo, siguió una política que trajo como consecuencia un aumento entre 10 y 12 millones de toneladas que trató de exportarlas para desestabilizar el mercado mundial, al margen de los compromisos contraídos en 1987. También se había acordado que los países miembros de la OCDE no recurrirían a prácticas desestabilizadoras. La

⁸³ Arroniz Ramón, Tomás, presidente de la Unión Ganadera del Centro, El Financiero, 20 de mayo de 1993.

puesta en práctica de un nuevo programa bicep's para los aceites vegetales, en donde el objeto declarado oficialmente es conquistar los mercados tradicionales de la comunidad en la cuenca mediterránea, es contrario al Acuerdo e implica, además, una baja de precios perjudicial para todos los exportadores, incluidos los países en vías de desarrollo. La Comunidad concluye que sola no puede resolver los problemas de equilibrio de los mercados mundiales y que ese objetivo debe de responder a una política agrícola concertada y ponerse en marcha de manera equilibrada, como lo subraya la OCDE en 1987.

La comunidad opina que ir más lejos significaría que todos los socios de la comunidad adoptaran la actitud que ella misma ha adoptado, lo cual no está sucediendo. *“Estos son los hechos: Estados Unidos crea una situación insostenible entre los que reforman la política agrícola en el sentido de las recomendaciones internacionales pero, en la práctica, algunos países mantienen grandes ambiciones para un futuro próximo y practican día con día una política en el sentido de la confrontación mundial con riesgo de medidas desestabilizadoras.”*⁸⁴

Asimismo, Argentina ha sido víctima de la guerra agrícola y de la competencia desleal de Estados Unidos.

La venta subsidiada de trigo estadounidense está produciendo graves dificultades a los agricultores argentinos. Los subsidios se extienden también a la soya, por lo que los productores están perdiendo la esperanza de recuperar con ese producto las pérdidas sufridas con el trigo. Los subsidios estadounidenses en trigo se aplican sobre todo a la URSS, pero existe el riesgo de que también se extiendan a Brasil, lo que afectaría un mercado tradicional de Argentina y generaría tirantez entre ambos países.

⁸⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, Cumbre Económica Occidental, Toronto, 19-21 de junio de 1988.

Ni las gestiones ni las esperanzas de Menem de pedir una compensación por los daños causados al país por la política de subsidios estadounidense han tenido respuestas positivas. Estados Unidos busca un buen resguardo para sus productos en el mercado regional frente a la mayor integración mundial.⁸⁵ Indudablemente, en estas actitudes subyace la guerra comercial, enfocada a la conquista de los mercados mediante el hundimiento del competidor.

Recientemente una serie de artículos acerca del TLC saca a la luz algunos problemas a los que tendrá que enfrentarse México debido a cierta debilidad en las negociaciones que lo llevaron aceptar, a pesar de su postura inicial:

La posición estadounidense de sanciones y salvaguardas en materia ecológica y laboral, posición que parece significar el germen de nuevas medidas proteccionistas enmascaradas en el discurso del libre comercio. Pocos pueden creer, a estas alturas de recomposición mundial, que las sanciones comerciales no sean utilizadas como poderoso colmillo proteccionista por quien lleva la voz cantante en el tratado: Estados Unidos.

El artículo hace un recuento de las guerras y sanciones comerciales efectuadas desde Estados Unidos en poco más de un año: la guerra del acero que afecta a diez países subdesarrollados, entre los que se encuentra México –cuyas empresas opinan que van a demandar al gobierno estadounidense por prácticas *dumping*–, a Canadá, a la Comunidad Europea y a Japón; la guerra de las telecomunicaciones en contra de la Comunidad Europea, que lesiona fuertemente sus intereses; la ya histórica guerra del atún, uno de los diferendos que más ha afectado a México (la penalidad para levantar el embargo costará al país pérdidas por 150 millones de dólares); la guerra de los automóviles, que ante las demandas

⁸⁵ Ávalos, Carlos, op. cit., p. 1216 y 1217.

de las empresas estadounidenses se establecieron, en las negociaciones del Tratado, reglas de origen restrictivas que afectan a otras empresas.⁸⁶ A éstas habría que añadir el cemento, la cuestión cerealera, etcétera. Según el discurso de liberalismo y de la globalización se esconden trece años de verdadera controversia comercial, con una enorme creatividad y cinismo para aplicar sanciones que protejan sus mercados. Para el comercio agropecuario se reflejan perfectamente en las contradicciones entre las propuestas de la Ronda Uruguay y la praxis derivada de las políticas internas.

Por el momento, el TLC enfrenta algunas dificultades con el cambio de gobierno en Estados Unidos y sólo el tiempo nos permitirá sopesar su viabilidad, beneficios o costos que el país deberá pagar por ser el vecino pobre de la gran potencia de América del Norte. Por el momento, aumentan las voces de oposición al TLC, que varían de acuerdo con los intereses o la posición política del grupo implicado. En el caso de México, la mayor oposición parece provenir del Partido de la Revolución Democrática, el cual arguye que éste significa una pérdida de la soberanía nacional tanto por las numerosas concesiones de los negociadores como por la arrogancia del vecino país, pero también dado que el Tratado de Libre Comercio constituyó la principal apuesta del presidente Salinas es por lo que se ha cedido en numerosos puntos clave frente a los intereses estadounidenses.⁸⁷

⁸⁶ Villamil Rodríguez, Jenaro "Sanciones y guerras comerciales: La otra cara de los tratados", El Financiero, 22 de agosto de 1993.

⁸⁷ En Canadá la oposición principal son los grupos laborales que opinan que la firma de un TLC en el que se incluya a México significa una pérdida de empleos para los trabajadores canadienses, debido a que los sueldos de los trabajadores mexicanos representan una octava parte de los canadienses, por tanto, consideran que esto significa una especie de dumping social. La oposición estadounidense es más amplia, y se refiere a los efectos negativos en el empleo, y ecológicos, e incluso en algunas manifestaciones, se alzan voces en oposición a este tratado. María Gallo, Crecen las voces que se oponen al TLC, El Financiero, 22 de agosto de 1993.

4.7 LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO Y EN EL TLCAN: Un Enfoque Analítico

4.7.1 Planteamiento del Problema

Si un actor económico condena que un gobierno ha profanado sus derechos y garantías del TLCAN, puede instruir una acción judicial privada para brindar el cumplimiento de esos derechos consagrados en un tratado público, inmiscuyéndose para tal fin en un proceso de solución de controversias con el propósito de solicitar compensación pecuniaria. Estas demandas se litigan en organismos especiales de arbitraje mercantil internacional. Las decisiones en esos organismos son vinculantes. Existen dos organismos que figuran en el Capítulo 11 del TLCAN como baluarte para la ejecución privada de las reglas del TLCAN: la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI, o UNCITRAL por su sigla en inglés) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI, o ICSID por su sigla en inglés) del Banco Mundial.

Estas instituciones no brindan las garantías mínimas de proceso. Los miembros de esos tribunales son jueces y jurado a la vez. Estos tribunales están autorizados para enjuiciar y decidir si un país miembro del TLCAN debe pagar una indemnización a un actor económico si sus derechos fueron perjudicados, de acuerdo a los tres jueces árbitros designados.⁸⁸

⁸⁸ Lecciones para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El ataque contra la democracia: El historial del capítulo 11 del TLCAN sobre inversiones y las demandas judiciales de empresas contra gobiernos. http://www.movimientos.org/noalca/show_text.php3?key=1452

El TLCAN necesita que el Estado expropiante demuestre que las medidas de expropiación son tomadas solamente por utilidad pública. Es muy importante recalcar que el TLCAN así como el capítulo XI define lo que es la *utilidad pública* o lo limitan en cierta medida, de tal forma que el Estado tiene la facultad de definirlo a su conveniencia.

Asimismo el TLCAN requiere que el Estado expropiante no lo haga discriminatoriamente.

El TLCAN de igual forma obliga a los Estados Parte a establecer procedimientos para asegurar los derechos de los expropiados, así como para permitirles inconformarse sobre la medida tomada.

Así de esta forma planteo la hipótesis de que en México las decisiones sobre expropiación carecen de uniformidad. Por lo que los mexicanos no tienen las ventajas de un tratado internacional dado el sistema jurídico tradicional. De esta forma los inversionistas extranjeros gozan de un marco legal que los protege, obteniendo beneficios superiores que los previstos para los nacionales. De esta forma se puede observar claramente que los derechos y beneficios otorgados por el TLCAN a los inversionistas extranjeros superan por mucho a los beneficios concedidos por la legislación mexicana. El TLCAN protege a los vecinos del Norte y a sus capitales específicamente en:

1. La indemnización recibida no contempla únicamente el valor comercial de su inversión, tal y como sucede con los nacionales sujetos a la *Ley de Expropiación*, sino que reciben además intereses a tasas preferenciales, pagos en moneda del grupo de los siete, protección contra devaluaciones o depreciaciones y tienen además el derecho de transferir su dinero, producto de la indemnización, libremente. ¿Acaso

un campesino mexicano tiene estos privilegios si se le expropián sus tierras de trabajo?

2. El término *Expropiación* en el TLCAN tiene una concepción más amplia que la existente en la Legislación Mexicana. Contando los inversionistas extranjeros con un abanico de oportunidades más amplio para reclamar situaciones y/o medidas semejantes a una medida de expropiación. La legislación mexicana carece de términos como “*directamente o indirectamente*” ó “*medidas equivalentes*” como las existentes en el capítulo XI, artículo 1110 fracción I de la Ley del TLCAN.⁸⁹

1.El TLCAN extiende los derechos de propiedad protegidos ya que el término de *inversión* es enigmático, ya que cualquier situación de hecho o de derecho puede considerarse como *inversión*. De tal forma que gracias al artículo 1110 del TLCAN cualquier derecho o situación puede incluirse en la definición de inversión. Una vez más me pregunto, ¿Acaso los campesinos de San Andrés Cholula y San Francisco Ocotlán recibieron tratos o ventajas similares a las anteriormente expuestas?, ¿Y qué decir de los pobladores de La Trinidad Chautenco luego de la expropiación de mil 81 hectáreas durante la gestión de Mariano Piña Olaya?, ¿Puede acaso un ciudadano mexicano apegarse al Capítulo XI del TLCAN para gozar de los mismos beneficios que un inversionista extranjero?

⁸⁹ El Artículo 1110(1) estipula que los inversores pueden reclamar indemnización de gobiernos extranjeros por medidas "equivalentes a una nacionalización o expropiación de [...] una inversión", así como también estipula que ninguna de las Partes podrá nacionalizar ni expropiar, directa o indirectamente.

4.7.2 Casos de Expropiación, Empresas vs los Estados Unidos Mexicanos

El Tratado de libre Comercio de América del Norte cumple en este año 17 años desde las primeras negociaciones y 14 años desde que entró en vigor el 1º de enero de 1994. Ha habido elementos pragmáticos de diversa índole y es por eso que a continuación presentaré ocho casos o juicios en los que empresas tanto estadounidenses como canadienses se han apoyado en el capítulo XI para demandar al gobierno mexicano.

4.7.3 Robert J. Frank vs Estados Unidos Mexicanos

Robert J. Frank, ciudadano estadounidense, puso en consideración un acto de arbitraje contra México basándose en las leyes del UNCITRAL (*United Nations Commission on International Trade Law*), en el que alega que en el mes de agosto de 1999, el gobierno mexicano le expropió una propiedad en las playas de Baja California, violando el artículo 1102 en el que se estipula las obligaciones básicas de trato nacional para los inversionistas y sus inversiones con respecto al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones. Trato nacional significa que una Parte dispensará a los inversionistas de otras Partes y a sus inversiones un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a las inversiones de sus propios inversionistas. Esta última frase sienta las bases para la comparación entre las disposiciones internas y del TLC atinentes a los inversionistas y sus inversiones. El trato nacional dispensado por los gobiernos estatales, provinciales y locales significa el mejor trato dado por esas autoridades a cualquier inversionista o inversión. El artículo explica que el trato nacional prohíbe la imposición de requisitos de que un nivel mínimo de participación accionaria en una empresa esté en manos de sus nacionales y también requerir que un inversionista venda o disponga de

cualquier otra manera de su inversión por razón de su nacionalidad. De hecho, la obligación de trato nacional confiere a los inversionistas el derecho de establecer una inversión en condiciones tan favorables como las acordadas a los inversionistas nacionales y a recibir un tratamiento tan favorable como el dispensado a los inversionistas nacionales después de su establecimiento; asimismo apoya su demanda en el artículo 1103 que dispone que cada una de las Partes otorgará a los inversionistas y a las inversiones de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a las inversiones e inversionistas de cualquier otra Parte o de un país que no sea Parte del TLC; y por último se basa en el artículo 1110 en donde ninguna de las Partes podrá expropiar o nacionalizar las inversiones de inversionistas de otra Parte, salvo por causa de utilidad pública, sobre bases no discriminatorias, con apego al principio de legalidad y mediante el pago de indemnización. Ésta será equivalente al valor justo de mercado que tenga la inversión, más intereses a una tasa comercial razonable. El artículo dispone que si una Parte elige pagar la indemnización en una moneda distinta a la del Grupo de los Siete, la cantidad pagada no será inferior a la equivalente que por indemnización se hubiera pagado en la divisa de alguno de los países miembros del Grupo de los Siete en la fecha de expropiación y esta divisa se hubiese convertido a la cotización de mercado vigente a la fecha de expropiación. El artículo no se aplica a la expedición de licencias obligatorias otorgadas en relación con derechos de propiedad intelectual, o con la revocación, limitación o creación de esos derechos, en la medida que sean conformes con el Capítulo diecisiete (propiedad intelectual). Por todo lo anterior Robert J. Frank demanda una cuota compensatoria de por lo menos un millón y medio de dólares.

4.7.4 Azinian y Desona vs Estados Unidos Mexicanos

Azinian y accionistas de la compañía mexicana Desona, demandaron que el municipio de Naucalpan dio por finiquitado sin causal alguna el contrato que otorgaba a Desona el derecho de operar el basurero y el sistema de recolecta de basura en dicha delegación. Los demandantes con fundamento en el artículo 1105 y 1110 demandaron una compensación monetaria por la cantidad de catorce millones de dólares. Sin embargo el 1º de noviembre de 1999 el tribunal dio su fallo a favor del gobierno mexicano. Más tarde dicha empresa impugna la decisión de un Juzgado Federal mexicano que revocó el contrato de tratamiento de desechos de Naucalpan.

4.7.5 Marvin Roy Feldman Karpa (CEMSA) vs Estados Unidos Mexicanos

Marvin Roy Feldman, ciudadano estadounidense, en comento con las leyes del Centro Internacional de Solución de Controversias sobre Inversiones, interpuso una demanda en beneficio de CEMSA, una comercializadora internacional y exportadora de la industria tabacalera desde 1990, en la que señala que supuestamente no fue favorecido con la condonación de ciertos impuestos a los exportadores. Feldman basándose en el artículo 1110 del TLCAN afirma que fue sujeto de una expropiación. Basándose en la negación del gobierno mexicano para rebajar los impuestos de exportación en favor de CEMSA, y para obtener un reembolso de los impuestos sobre los cigarrillos exportados en 1997. CEMSA demandó al gobierno nacional por la suma aproximada de cuarenta millones de dólares por daños. Antes de que las denuncias de CEMSA fueran sometidas al análisis, los Estados Unidos y México convinieron conforme al artículo 2103 del TLCAN que una de las demandas de CEMSA fue basada en cierta legislación mexicana y no podría ser juzgada. A continuación cito el artículo en cuestión:

Artículo 2103 dice que salvo lo dispuesto en este artículo, ninguna disposición de este Tratado se aplicará a medidas tributarias. Nada de lo dispuesto en el presente Tratado afectará los derechos y las obligaciones de cualquiera de las Partes que se deriven de cualquier convenio tributario. En caso de incompatibilidad entre las disposiciones de este Tratado y cualquiera de estos convenios, prevalecerán las disposiciones del convenio, en la medida de la incompatibilidad. No obstante lo dispuesto en el párrafo 2: el Artículo 301, "Trato nacional y acceso de bienes al mercado – Trato nacional", y aquellas otras disposiciones en este Tratado necesarias para hacer efectivo dicho artículo, se aplicarán a las medidas tributarias en el mismo grado que el Artículo III del GATT; y el Artículo 314, "Trato nacional y acceso de bienes al mercado - Impuestos a la exportación", y el Artículo 604, "Energía y petroquímica básica - Impuestos a la exportación", se aplicarán a las medidas tributarias.

4.7.6 The Metalclad Corporation vs Estados Unidos Mexicanos

Metalclad Corporation, es una compañía americana de manejo de residuos tóxicos quien en 1994 promovió la reapertura de un confinamiento de dichos residuos en el municipio de Guadalucazar en el Estado de San Luis Potosí. Ya que había comprado a una empresa mexicana en el año de 1993, llamada Confinamiento Técnico de Residuos Industriales S.A. (COTERIN) quien a su vez realizaba trabajos de perforación en un predio denominado "La pedrera", les dijo a los pobladores del lugar que estaban buscando agua para poderles ofrecer este vital

liquido, desgraciadamente perforaban para depositar 20 mil 500 toneladas de residuos peligrosos. La gente de la comunidad informó a las autoridades pero éstas no hicieron nada. La gente, al no ver el apoyo de la autoridad, impidieron el 24 de septiembre de 1991 la descarga de 20 trailers con residuos peligrosos.

Se obligó a que entraran las autoridades de medio ambiente a intervenir y a ordenar la clausura del lugar. El conflicto se originó entre 1989 y 1991. Habiendo adquirido en agosto de 1993 Metalclad a Coterin, no hizo caso de los ofrecimientos del gobierno del estado de invertir en sitios alternativos. Pero Metalclad observó la cercanía de importantes ejes carreteros y que la empresa mexicana (Coterin) había cumplido con dos de las tres condiciones necesarias para operar un confinamiento de residuos peligrosos, un permiso federal para operar y un permiso estatal de uso del suelo, quedando pendiente el permiso municipal de construcción. Metalclad convenció a las autoridades de que se comprometía a la limpieza de la pedrera a cambio de que se le autorizara la reapertura y expansión del basurero tóxico. Las autoridades federales del medio ambiente, el Instituto Nacional de Ecología (INE) y La Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (PROFEPA), negociaron la reapertura del lugar a través de la realización de una auditoría Ambiental.

En 1995, Metalclad pagó la auditoría siendo supervisada por la PROFEPA pero el problema fue que esta compañía construyó sin el permiso del gobierno municipal las autoridades federales firmaron un convenio con Coterin- Metalclad el 24 de noviembre de 1995 para la reapertura del basurero tóxico a espaldas de las autoridades estatales y municipales y éstas a su vez descontentos desconocieron el convenio y negaron el permiso de construcción.

El 27 de septiembre de 1997, el gobierno del Estado junto con el Instituto de Biología de la UNAM hicieron un estudio del lugar y decretaron reserva natural debido a la gran diversidad de cactáceas únicas en el mundo.

Metalclad decidió en octubre de 1997 demandar una compensación al gobierno mexicano apoyándose en el capítulo 11 del TLCAN acusándolo de un trato discriminatorio y de expropiación de la inversión ante el Tribunal del Centro Internacional para la Resolución de Disputas en Inversión (ICSID).

Metalclad alegó citando los artículos 1102, 1103, 1104, 1105, 1106 (1) (F), 1110 y 1111 del TLCAN que tenía pérdidas de unos \$43 millones 125 mil dólares, mas el valor de los daños causados a la empresa.

En agosto 30 del 2000 el Tribunal estableció un laudo a favor de la empresa con una indemnización de \$16.7 millones. El gobierno mexicano pidió a la Suprema Corte de la Columbia Británica de Canadá una revisión del fallo, ya que el gobierno de México alegó que el Tribunal no explicaba las razones para aceptar sólo las pruebas de la empresa y desechar las de México. Se dice también, que no hay audiencias públicas, así como las partes afectadas no pueden formar parte del proceso, no pueden tener acceso a los expedientes y la decisión del Tribunal es inapelable.

El gobierno mexicano llevó el caso a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Columbia Británica en Canadá, pero el 2 de mayo de 2001 la Suprema Corte emitió un fallo a favor de Metalclad, desechando algunas determinaciones del Tribunal y fijando el pago de indemnización en 15.5 millones de dólares.

4.7.7 Waste Management, Inc. vs Estados Unidos Mexicanos

Con fundamento en los artículos 1105 y 1110 Waste Management, compañía dedicada al manejo de residuos, interpuso una demanda. El demandante afirma que el Estado de Guerrero y el municipio de Acapulco otorgó a una de sus subsidiarias en México, ACAVERDE, una concesión de 15 años para llevar a cabo el manejo de la basura de dicha entidad, pero al parecer no se cumplió con el pago pecuniario ni con otras obligaciones a pesar del desempeño realizado por ACAVERDE. Asimismo se acusa que BANOBRAS no realizó pago alguno a la empresa extranjera a pesar de haber dado la garantía de realizar dicho pago. Waste Management demanda daños por la cantidad de sesenta millones de dólares.

El 31 de enero del 2000 se llevó a cabo una audiencia jurisdiccional y para el 2 de junio del mismo año el tribunal desechó la demanda impuesta por el demandante dada la falta de jurisdicción. El tribunal sostuvo que la demanda interpuesta no estaba correctamente sustentada. Para el mes de septiembre del 2000, Waste Management volvió a llevar su caso a los tribunales, llegando a obtener una audiencia jurisdiccional en febrero del 2002 donde el tribunal rechazó las objeciones del gobierno de México en contra de dicha empresa

4.7.8 Fireman's Fund Insurance Company vs Estados Unidos Mexicanos

Esta empresa aseguradora de los Estados Unidos sostiene que el manejo de las “obligaciones” o bonos mexicanos emitidos por una empresa o gobierno a cambio de una inversión financiera de mediano o largo plazo, es discriminatorio, de acuerdo a las leyes del Centro Internacional de Solución de Controversias sobre

Inversiones (ICSID). Esta empresa basa sus impugnaciones basándose en la violación de los artículos 1102, 1105, 1110 y 1405.⁹⁰

4.7.9 GAMI Investments, Inc vs Estados Unidos Mexicanos

Un grupo de inversionistas de los Estados Unidos en ingenios azucareros mexicanos, buscando obtener el manejo del 14.18% de las acciones, demandan a México por no haber garantizado la rentabilidad de los ingenios, y por la expropiación de 5 ingenios en septiembre de 2001. Dicha demanda sustentada con los artículos 1102, 1105 y el 1110 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, busca obtener una compensación de más de veintisiete millones de dólares.

4.7.10 International Thunderbird Gaming Corporation vs Estados Unidos Mexicanos

Esta empresa canadiense conocida como “Thunderbird” con fundamento en la leyes de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional afirma que fue objeto de una violación a sus derechos. Esta empresa operaba máquinas de destreza en la frontera. Para ello obtuvo un permiso de la SEGOB que indicaba que dichas máquinas no constituían un juego de azar.

Posteriormente la SEGOB modifica su criterio y clausuró los locales. Le empresa alega que el cambio de criterio de la autoridad y la clausura de sus locales constituye una medida expropiatoria.

⁹⁰ Artículo 1405 dispone que los inversionistas, instituciones financieras y prestadores de servicios financieros transfronterizos deben recibir trato nacional, definido ulteriormente como igualdad de oportunidades competitivas. La igualdad de oportunidades competitivas permite trato diferente siempre que ello no sea desfavorable para las instituciones o inversionistas extranjeros en comparación con sus contrapartes nacionales.

Para esta compañía, el gobierno mexicano violó los acuerdos y basa tal afirmación en los artículos 1102 del trato nacional; el artículo 1105 del trato mínimo internacional; y finalmente en el artículo 1110. La demanda de esta empresa esta fundamentada en el hecho que casi todos los juegos de azar son ilegales en México desde 1938, por lo que pide la cantidad de cien millones de dólares.

4.8 LA LEY DE EXPROPIACIÓN EN NUESTRO PAÍS

La Ley de Expropiaciones instituye como uno de sus finalidades dar una mayor seguridad jurídica a los particulares en los procedimientos expropiatorios. La expropiación, la ocupación temporal o la limitación de los derechos de dominio sólo actúan por causa de utilidad pública y previa declaratoria del Ejecutivo Federal, para atender los fines del Estado, o el interés de la colectividad.⁹¹

La Secretaría de Estado que corresponda gestionará el expediente de expropiación, ocupación temporal o limitación de los derechos de dominio y el Ejecutivo Federal gestionará la declaratoria mediante Decreto que se editará en el Diario Oficial de la Federación. Los propietarios afectados pueden interponer el recurso de revisión contra la declaratoria correspondiente ante la Secretaría que haya tramitado el expediente de expropiación, ocupación temporal o limitación de los derechos de dominio. El recurso de revisión se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Cuando la medida que se considera expropiatoria tiene como objetivo prevenir el quebranto de los elementos naturales, la interposición del recurso de revocación no suspende la ocupación del bien o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio.

⁹¹ Carvajal Isunza, Gustavo, *El Concepto de Expropiación y el Equilibrio entre Intereses Públicos y Privados*, en www.itam.mx/.../derecho/htm/seminarios/Materiales/AMDE/concepto%20de%20expropiacion%20y%20el%20equilibrio.pdf

El valor de la indemnización, tratándose de expropiación, debe ser semejante al valor comercial del bien; tratándose de ocupación temporal o limitación de los derechos de dominio, se determina a juicio de peritos y mediante resolución judicial, en los términos del *Código Federal de Procedimientos Civiles*. La indemnización deberá ser cubierta dentro de un año a partir de la Declaratoria y deberá ser en moneda nacional. En caso de que la indemnización no se cubra en tiempo, actúa un juicio de amparo para requerir su pronto pago. El monto de la indemnización se precisa por resolución judicial en caso de que el afectado no apruebe la oferta de la autoridad. El nombramiento de peritos lo efectúa el juez. Estas resoluciones judiciales son inexpugnables. Si los bienes no son ascendidos al fin que dio causa a la declaratoria en 5 años, se puede pedir a la autoridad que procedió el expediente: la reversión total o parcial del bien; o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio; o el pago de los daños causados.

4.9 CASOS DE EXPROPIACIÓN EN EL ESTADO DE PUEBLA

A continuación presentaré algunos casos de procesos expropiatorios que se han llevado a cabo en el Estado de Puebla.⁹², ya que es un estado cercano al Distrito Federal y por ser un Estado rico en tierras fértiles y de aprovechamiento, es un claro ejemplo de lo que hace la expropiación dentro de este estado.

4.9.1 Ejido de San Bernardino Tlaxcalancingo

En 1996 la familia Beristáin Flores tenía una propiedad en el ejido de San Bernardino Tlaxcalancingo. Era una hectárea, en la que habían construido una casa de 200 metros cuadrados. A principios de junio de 1996 se presentó Alberto Esteban

⁹² Jornada de Oriente publicación para Puebla y Tlaxcala. México.

Morelos para amenazar a María de los Ángeles Flores de Beristáin con la siguiente consigna: Tenía que vender o en unos 15 días la vivienda sería derrumbada, ya que estaba dentro de un área que sería expropiada.

La oferta era que el gobierno le pagaría a 60 pesos el metro cuadrado, pero si se negaba no recibiría nada a cambio. Ella respondió que no vendía su propiedad y que si había una Expropiación le tenían que comunicar por escrito el proceso de enajenación. El 26 de julio de ese año se cumplió la amenaza. A las 9 horas llegó al lugar un grupo de granaderos, acompañados por trabajadores de la construcción que conducían dos camiones de volteo y dos trascabos. Se les pidió que le enseñaran una orden judicial a los afectados para cometer el desalojo, a lo que se respondió: "Son órdenes del gobernador". Poco antes de las 14 horas los granaderos rompieron una ventana de la vivienda y arrojaron una bomba de gas lacrimógeno, lo que obligó a los moradores a salir de la casa, pues se negaban a hacerlo. Dos horas más tarde la construcción fue destruida. Ese mismo procedimiento se empleó contra 58 familias del ejido de San Bernardino Tlaxcalancingo, a quienes les tiraron su casa por negarse a vender. Cuando los hechos ocurrieron únicamente había una declaratoria de ordenamiento urbano, no un decreto expropiatorio, por lo que fueron ilegales dichos desalojos.

Con el pasar de los años quedó demostrado que ese despojo no era para una causa de utilidad pública. Hoy en día donde estaba su propiedad, cerca del centro comercial Auchan, hoy se vende el metro cuadrado en más de \$ 1000 pesos. A un kilómetro de distancia, en el fraccionamiento La Vista, el costo aumenta hasta los \$600 dólares el metro cuadrado. A su familia el gobierno le pagó menos de 60 pesos el metro cuadrado, después de varios años de lucha legal, y únicamente por el área que ocupaba la casa, no el resto de la hectárea.

En el tiempo en que se daban estos procesos de expropiación de las mil 82 hectáreas, más de una ocasión se escucharon las voces de protesta de comisarios ejidales, pobladores de la colonias Ampliación Concepción Guadalupe, Las Lajas y San Miguel la Rosa por los reiterados actos de intimidación y hostigamiento en su contra, iniciados con la única finalidad de obligarlos a vender sus tierras.

4.9.2 El caso de los terrenos de Concepción Guadalupe

En 1991 se obligó a los vecinos a vender sus propiedades, y los que se negaron les suprimió la energía eléctrica, se les incomunicó con la construcción de una barda que dividía tierras de cultivo y las casas. Al final, las viviendas fueron derribadas. En muchas ocasiones, según los afectados, se les ofreció la cantidad de 3 mil 500 pesos por metro cuadrado, pese a que los predios estaban valuados comercialmente en 100 mil pesos. Una y otra vez los afectados tuvieron que luchar contra policías estatales, policías judiciales y operadores de trascabos y buldócer.

4.9.3 San Andrés Cholula y San Francisco Ocotlán

Campesinos de San Andrés Cholula y San Francisco Ocotlán no han cobrado las indemnizaciones por los terrenos que les fueron expropiados el sexenio pasado para la construcción del Periférico Ecológico de Puebla. Algunos labriegos rechazaron el pago debido a que equivalía a un peso por metro cuadrado, mientras que otros promovieron juicios de amparo que finalmente perdieron. Según los reportes oficiales, del anterior y el actual gobierno, ya se había liquidado en su totalidad a los afectados por la enajenación de los predios que fueran utilizados para diferentes vialidades que formaban parte del proyecto Angelópolis. En realidad lo más ominoso del caso es el monto de la indemnización que se dio a los productores agrícolas, a quienes prácticamente se les dejó sin una parte fundamental de su

medio de supervivencia, sin mencionar los agravios que sufrió su identidad cultural. Todos los lotes que son expropiados y utilizados en obras públicas o para fines privados, tal como ocurrió en la zona de Angelópolis adquieren una plusvalía que es en ocasiones superior hasta en mil por ciento sobre el precio de liquidación que se les impone a los afectados. Es necesario hacer un llamado a los legisladores locales para que modifiquen el marco normativo de las expropiaciones y estas se puedan pagar a precios comerciales, sin que se cometan injusticias contra los ciudadanos que pierdan su patrimonio

4.9.4 La Trinidad Chautenco

A pesar de que desde 1993 los pobladores de La Trinidad Chautenco iniciaron una lucha para lograr la regularización de sus predios, luego de la expropiación de mil 81 hectáreas durante la gestión de Mariano Piña Olaya, las administraciones estatales posteriores no hicieron mucho para solucionar el problema. Aunque los afectados han llevado a cabo decenas de reuniones, convenios y acuerdos con diversos funcionarios, durante las dos últimas gestiones estatales, éstos siempre han incumplido sus compromisos. Esther Martínez Moctezuma, secretaria de la junta de pobladores del ejido de La Trinidad Chautenco, acusó a los dos últimos gobiernos estatales de emprender prácticas dilatorias y burocráticas para impedir que los vecinos del lugar obtengan sus escrituras de propiedad, y de no acatar los acuerdos para equipar a la zona de electrificación, guarniciones, banquetas, alumbrado público y áreas verdes, entre otros servicios básicos. Martínez Moctezuma calificó como una "burla" las múltiples promesas que durante casi 10 años funcionarios gubernamentales les han hecho para poner al corriente a la zona. Para muestra, expuso que el jueves 13 de junio la junta de pobladores fue citada en las oficinas de la Subsecretaría de Enlace Interinstitucional y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación para tratar el tema. De

entre los compromisos acordados en la reunión destacan el análisis de la puesta en marcha de los proyectos de electrificación del "LT15 y LT201" y la construcción de guarniciones, banquetas y pavimento, así como la pavimentación de la avenida Zapotecas de la colonia Morillotla.

En el acta de acuerdos de dicha reunión también se indica que se atendería la regularización de 23 casos, y que se realizaría un exhaustivo estudio jurídico de la situación de la señora Arely Cervantes Farfán, quien resultó afectada por la expropiación de 1992, y a quien el gobierno de entonces mandó derrumbar de forma ilegal su propiedad, asentada en un predio de 12 mil 300 metros en 1993. Esa propiedad le fue prácticamente arrebatada por el gobierno, y hasta la fecha nunca retribuyó la pérdida. El añejo incumplimiento gubernamental coloca a los vecinos en una situación de inseguridad jurídica, por carecer de sus escrituras. La colonia Morillotla se ubica sobre el Camino Real a Cholula, a un kilómetro y medio de la Universidad Madero (UMAD). Dicha colonia carece de equipamiento urbano básico, aunque llama la atención que a escasos metros del sitio se observe fraccionamientos residenciales y unidades habitacionales que sí cuentan con electrificación, guarniciones, banquetas y calles pavimentadas.

La Trinidad Chautenco, junto con los ejidos de San Bernardino Tlaxcalancingo, San Andrés Cholula y Santiago Momoxpan, constituyó las mil 81 hectáreas expropiadas durante la gestión del ex gobernador Piña Olaya el 30 de abril de 1992, y que actualmente conforman la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl. Después de lo anterior, decenas de familias fueron hostigadas para abandonar los terrenos y construcciones adquiridos antes de la expropiación. Los casos más representativos de la ilegalidad con la que el gobierno estatal actuó para despojar a los vecinos de sus propiedades fueron los de La Trinidad Chautenco y de Santiago Momoxpan. A partir de 1993, los Vecindados en Chautenco comenzaron

a organizarse para evitar que sus propiedades les fueran arrebatadas por el gobierno y lograr que éstas fueran incluidas en el desarrollo urbano concebido para la zona por las autoridades estatales. Después de meses de movilizaciones, y tras efectuar una marcha-plantón en el Distrito Federal frente a las instalaciones de la SEDESOL en 1994, la dependencia recomendó a la administración de Bartlett iniciar un proceso de regularización de los asentamientos irregulares existentes en la reserva. Así, el 24 de febrero de 1994 el gobierno estatal publicó en el periódico oficial el Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula, en el que reconoce la existencia de dichos asentamientos y establece "cinco programas prioritarios" en el corto plazo, para regularizar la zona y dotarla de servicios públicos. En el séptimo párrafo de la página 11, del referido programa en su versión abreviada, se detalla: "El cuarto programa se refiere al mejoramiento urbano integral de los asentamientos existentes en la reserva, el cual tendrá como objetivos la regularización del suelo adquirido por los avecindados en dichos predios; incluye recuperación, afectaciones y reubicaciones, así como también prevé la dotación de infraestructura, el equipamiento y los servicios mínimos necesarios".

4.10 LA VIOLACIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y A LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Como se pudo observar en los casos de expropiación en México, los afectados sufrieron una serie de violaciones a sus garantías individuales que nos ponen en desventaja sobre los inversionistas de los dos países de norte. Estas violaciones por tal motivo crean una problemática de constitucionalidad.

Las garantías individuales se clasifican en:

- I) Garantías de Igualdad.
- II) Garantías de Libertad.
- III) Garantías de Propiedad.
- IV) Garantías de Seguridad Jurídica.

La primera garantía que se viola son las acciones tomadas por el Estado mexicano es la de igualdad, dado el contenido del primer artículo de la Constitución Política de México donde establece que *"En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las Garantías que otorga ésta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones, que ella misma establece"*. Interpretándose como un principio de no discriminación para objeto de estudio en la presente investigación. Cabe señalar que el 14 de agosto de 2001 se adicionó un párrafo estableciendo que se prohibía la discriminación por origen étnico, edad, género, condición social entre otras.⁹³

Como se pudo observar en el desarrollo de la investigación, los casos que han surgido en contra de los Estados Unidos mexicanos el simple hecho de ser *"Inversionista de la otra Parte"* le ha otorgado a los extranjeros mayores ventajas para gozar de un trato favorecedor a sus intereses.

Y es en este punto donde surge la pregunta sin respuesta:

¿Dónde queda el contenido de la Doctrina Calvo para evitar que los extranjeros gocen de un trato más favorable que los propios nacionales?⁹⁴

⁹³ Diario Oficial De La Federación, 14 de Agosto de 2001.

⁹⁴ Véase Capítulo II de la presente investigación

Es importante citar el contenido del artículo 15 de la Constitución mexicana que dice:

No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta constitución para el hombre y el ciudadano.

En lo que respecta a este artículo, al parecer el Estado Mexicano emplea las obligaciones internacionales para alterar las garantías individuales de los mexicanos, no aplicando lo que esta escrito en dicho artículo.

Quizá el Estado mexicano provee a los extranjeros de privilegios dado que busca la reciprocidad si se dieran los mismos casos en los países vecinos de norte, sin embargo considero que no queda claro el deseo de vigilar los intereses de los inversionistas mexicanos en el exterior sino se busca de igual forma vigilar los intereses de los propios nacionales. Como se ha visto, muchas de las expropiaciones que se han dado en nuestro país presumen con todo lujo la violencia, el abuso de autoridad y lo peor de todo, la ridícula y penosa indemnización que se les otorga a los afectados; sin dejar de mencionar el supuesto objetivo de *utilidad pública* que tanto se maneja en la ley de expropiación.⁹⁵

Es por esto que es irrefutable la teoría de que se han violado las garantías de igualdad en agravio de los mexicanos que conformamos este país.

⁹⁵ La Igualdad Jurídica consiste en evitar que las distinciones que se hagan a las personas tengan como base circunstancias o atributos tales como raza, la situación económica, la religión o las ideas políticas.

La segunda garantía que se viola es el derecho de propiedad, siendo este derecho una garantía individual donde el Estado se ve obligado legalmente a avalar a las personas el goce, disfrute y disponibilidad de sus bienes y derechos.⁹⁶

Así los derechos de propiedad de los nacionales que son más vulnerables ya que no tienen la protección que emana de las leyes del TLCAN.

Como se ha visto en el Capítulo XI del TLCAN se protege la propiedad única y exclusivamente para los extranjeros, ya sea canadienses o estadounidenses, no importando si son personas físicas o morales. Esta vulnerabilidad de los derechos de propiedad de los mexicanos en su propio país crea un estado inconstitucional.

Y una vez más surge la duda sin respuesta, ¿qué injerencia debería tener la Cláusula Calvo en el ejercicio de los derechos de propiedad?

4.10.1 ¿Y Ahora Que Hacemos Los Mexicanos?

Antes de analizar las posibles vías de resolución para dichos atropellos en contra de los mexicanos debemos conocer los poderes del gobierno de la Federación por medio de los cuales se puede encontrar una solución:

a) Poder Ejecutivo, es el que se asienta en el Presidente de la República Mexicana y es auxiliado en sus funciones por las secretarías y departamentos de Estado, por la Procuraduría General de la República

⁹⁶ Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1972. página 72.

(PGR) , por el Jefe del Distrito Federal, así como por los organismos descentralizados, empresas del Estado y fideicomisos públicos.

b) Poder Legislativo, integrado por un Congreso Federal, compuesto por la Cámara de Diputados, representantes de la nación, y la Cámara de Senadores, representantes de las Entidades Federativas.

c) Poder Judicial, conformado por la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios y los Juzgados de Distrito.

4.10.2 ¿Y Qué Puede Realizar El Poder Ejecutivo?

El Estado es por lo general el que tiene todas las facultades expropiatorias a través del Poder Ejecutivo, dado que esta facultado para remitir decretos expropiatorios... Esto no significa que el Poder Legislativo o el Judicial no puedan expropiar, sino que simplemente están facultados para llevar a cabo una expropiación de manera indirecta.

El decreto de expropiación por parte del Ejecutivo puede purgar alguno de los vicios en la implementación de las obligaciones internacionales establecidas en el TLCAN por medio del otorgamiento a los afectados nacionales las mismas ventajas de los que gozan los inversionistas extranjeros; esto es viable ya que no existe impedimento alguno para que el decreto de expropiación otorgue más y mejores derechos que los señalados en la *Ley de Expropiación*.

Una persona afectada por una expropiación tiene que demostrar el perjuicio del interés jurídico para demandar protección, y al no hallarse dicha afectación tampoco existirá derecho de acción por parte del particular; es decir, si la *Ley de Expropiación* conserva sus vicios de inconstitucionalidad, la persona afectada por una expropiación al no ver dañadas sus garantías individuales no estaría facultado para demandar la no aplicación del hecho de autoridad.

El Particular no podrá acusar la inconstitucionalidad de la *Ley de Expropiación*, del decreto expropiatorio o del TLCAN, si el decreto corrige de alguna manera los defectos.

De esta forma los nacionales recibirían los mismos privilegios que los inversionistas extranjeros.

Lo anteriormente establecido goza de soporte legal si observamos que la Ley de Amparo dice en sus artículos (1), (4) y (73) lo siguiente:⁹⁷

ARTICULO 1

El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I.-Por leyes o actos de la autoridad que

Violen las garantías individuales;

II.-Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados;

III.-Por leyes o actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

⁹⁷ Ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 4

El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por si, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y solo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.

ARTICULO 73

El juicio de amparo es improcedente:

IV.-Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior;

V.-Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso; vi.- contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio;

Cabe la posibilidad de que surja un problema al buscar una solución por la vía Ejecutiva sí la expropiación se da de manera indirecta y no por un decreto formal de expropiación. De tal forma que se busque la expropiación por la vía legal pero buscando no pagar una indemnización cualquiera sea el monto. Estas expropiaciones no están protegidas por la *Ley de Expropiación*.

4.10.3 ¿Y Qué Puede Hacer El Poder Legislativo?

A través de este poder cabe la posibilidad de realizar una reforma legislativa que permita una situación semejante tanto para los nacionales como para los extranjeros. El 29 de noviembre de 1993 Carlos Salinas propuso al Congreso mexicano "ajustar" 27 artículos de nueve leyes nacionales para "adecuarlas" al contenido del acuerdo comercial de libre comercio, entre los cuales estaba el artículo 21 de la *Ley de Expropiación*, este artículo reza lo siguiente:

La aplicación de esta Ley... [La de expropiación]... se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte y, en su caso, en los acuerdos arbitrales que se celebren.

Estas reformas no dejaron claro el contenido de esta, y más aún que no extendieron a los mexicanos los beneficios otorgados al TLCAN. Esta reforma promulgada por el ex Presidente Carlos Salinas de Gortari no introdujo los nuevos beneficios otorgados a favor de los inversionistas que contemplaba el TLCAN.⁹⁸

Es por esto que quizá sea viable realizar una reforma legislativa reformando la *Ley de Expropiación* y donde se incluyan y extiendan las ventajas para los nacionales, sí y sólo sí, no se ve afectados los intereses superiores de la Nación.⁹⁹

De esta manera para los nacionales podría aplicarse un marco jurídico idéntico al que se aplica para las obligaciones internacionales del país.

⁹⁸ Periódico La Jornada, Martes 21 de enero de 2003. México, D.F

⁹⁹ Entiéndase por interés superior de la nación aquellos que afectan al interés mismo de la colectividad.

4.10.4 ¿Y Qué Puede Hacer El Poder Judicial?

De acuerdo a Kelsen el Poder Judicial esta facultado para rehusarse a aplicar una ley que considere inconstitucional.¹⁰⁰

De igual forma el Poder judicial esta facultado para solucionar problemas normativos. Por lo que las normas pueden dejarse de aplicar si atentan contra las garantías individuales, sí y sólo sí, este poder es ejercido por la autoridad federal, ya que la autoridad local carece de facultades.

Si el Poder Judicial Federal enuncia que es inconstitucional la *Ley de Expropiación*, el quejoso no podría ser expropiado. Situación que es indeseable para el Estado si considera que los derechos de propiedad individuales pueden ser equilibrados con las necesidades colectivas.

Con esto se puede observar que la situación desventajosa actual de los mexicanos frente a los inversionistas extranjeros es inconstitucional. Cabe añadir que un Juez de amparo es capaz de interpretar a la *Ley de Expropiación* y al TLCAN de una forma no viciada con la Constitución mexicana, de tal forma que los mexicanos reciban los mismos privilegios.

Esto último basado en un juicio de consistencia entre las obligaciones jurídicas adjudicadas por México en los tratados internacionales y el orden jurídico local. Asimismo de acuerdo a la Convención de Viena, el derecho interno de un Estado no puede servir de argumento para soslayar el cumplimiento de los deberes

¹⁰⁰ KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho y Del Estado*, 32ª edición. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997. Página 350.

internacionales. Por último cabe resaltar que el artículo 15 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice:

“No se autoriza la celebración de [.....] tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.”

México por lo que se ha visto, reconoce la importancia de los tratados internacionales, de tal forma que si se diera una argumentación entre un tratado internacional y una ley federal, será la primera la que prevalezca. Un orden local no está facultado para no reconocer una obligación internacional por lo que nuestro país está obligado a sujetarse a lo establecido en el TLCAN.

A través del Poder Judicial los mexicanos deben obtener las mismas ventajas y derechos que los extranjeros mediante la reforma del artículo 21 de la Ley de Expropiación, antes citado: y de esa manera sortear una discriminación. Así se resguardará el valor real de la expropiación y cuya disposición estaría a cargo de una sola persona. Acción o medida que de cierta forma corrige las deficiencias constitucionales de las leyes.

4.11 SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA¹⁰¹

Dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tenía a su cargo el despacho de los asuntos que en forma expresa le encomendaba el artículo 27 Constitucional y la legislación respectiva antes de la reforma del 6 de enero de 1992, pues, como ya comentamos, era una dependencia establecida desde el nivel Constitucional.

¹⁰¹ Rivera Rodríguez, Isaías, “El Nuevo Derecho Agrario Mexicano”, Segunda Edición, México 1994, P. 195

A pesar de que la reforma eliminó el texto que la creó, ello no implicó su desaparición, ya que se encuentra contemplada en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

La ley derogada indicaba que la Secretaria de la Reforma Agraria era la dependencia encargada de aplicar esa y demás leyes agrarias (art. 3 LFRA). En la nueva *Ley Agraria* se le atribuyen actividades específicas en materia de procedimientos, por lo cual ahora debe compartir las responsabilidades sectoriales con la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios. En otras palabras, aunque no deja de ser autoridad en la materia como cabeza de sector, su ámbito de competencia se reorienta hacia la organización y desarrollo de la propiedad rural, dejando la procuración e impartición de justicia en la Procuraduría Agraria y los tribunales.

Acorde con la reorientación de la secretaria, su reglamento interior es modificado y se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de julio de 1995. En su organización se integran como unidades administrativas: la secretaria del ramo, la Subsecretaria de Ordenamiento de la Propiedad Rural, la Subsecretaria de Política Sectorial, la Oficialía Mayor, las direcciones generales de apoyo y las coordinaciones agrarias en las entidades federativas. Como Órganos administrativos desconcentrados se establece el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario y el Registro Agrario Nacional (art. 2°. RISRA).

Conforme el reglamento citado, el Cuerpo Consultivo Agrario, órgano colegiado integrado por cinco titulares y los supernumerarios que resulten necesario (arts. 14 al 16 LFRA), mantiene funciones temporales, ya que le corresponderán como atribuciones la integración de los expedientes de tierras pendientes de resolver (dotación, ampliación, restitución, reconocimiento y titulación y creación de

nuevos centros de población) para ser turnados a los tribunales agrarios para su resolución definitiva. En cuanto a su operación y funcionamiento se regirá por el reglamento respectivo (art. 8 RISRA).

Por otro lado, se crean un Fondo para el Ordenamiento de la Propiedad Rural y el Comité Técnico de Valuación. El primero tiene el objeto de administrar y asignar los recursos que se obtengan de la enajenación de terrenos nacionales y de la regularización de la tenencia de la tierra de las colonias principalmente; quedará a cargo de un Comité de Administración con participación de la propia SRA, la Secretaria de la Contraloría y la Secretaria de Hacienda (arts. 159 a 162 ROPR).

En cuanto al segundo, se constituye en la instancia técnica de la secretaria responsable de la emisión de avalos de predios rústicos, específicamente de los terrenos nacionales, los excedentes de tierras ejidales y lotes de colonias (arts. 163 a 166 ROPR).

4.11.1 Procedimientos Agrarios

Ubicamos bajo este concepto los medios o visa legales encaminados a la producción del acto administrativo definitivo que, después de desahogar los trámites y formalidades previstos en la ley, resuelva el planteamiento que le dio origen. En nuestra materia, ante la Secretaria de la Reforma Agraria, podemos destacar los siguientes: *a)* fraccionamiento y enajenación de las superficies excedentes en la titularidad de tierras ejidales, en los extremos de 5% de la superficie total del núcleo de población o de los límites a la propiedad individual (arts. 47 de la ley y 25 a 42 ROPR); *b)* sustanciación de expedientes sobre excedencias de predios rústicos propiedad de las sociedades civiles o mercantiles (arts. 132 de la ley y 43 a 52 ROPR); *c)* sustanciación del expediente de expropiación de bienes ejidales y

comunales, cuya resolución definitiva queda a cargo del presidente de la República (arts. 95 de la ley y 59 a 89 ROPR); deslinde y enajenación de terrenos nacionales (arts. 160 y 161); e) cambio en la vocación territorial procedimientos en materia de colonias.

4.12 REGISTRO AGRARIO NACIONAL¹⁰²

4.12.1 Efectos

Las constancias que expida sobre sus inscripciones harán prueba plena dentro y fuera de juicio. Cuando la ley estipule su inscripción y esta no se efectúe, los actos y contratos surtirán efectos solo entre las partes y no producirán perjuicio a terceros, aunque si pueden beneficiarlos (art. 150).

4.12.2 Inscripción

Desde un punto de vista general, deben inscribirse los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las Tierras, así como los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal (art. 148). Desde un punto de vista más específico (art. 152): I. Las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales (art. 98); II. Los certificados o títulos de solares (art. 68), de tierras de use común y de parcelas ejidales o comunales; III. Los títulos primordiales de comunidades y los que las reconozcan como comunidades tradicionales (comunidades indígenas); IV. Los planos y la delimitación de tierras (art. 56); V. Los planos y documentos de catastro y censo rurales; VI. Los documentos de las sociedades mercantiles y civiles propietarias de tierras, que incluyen su superficie, linderos, calidad y colindantes, así como los individuos o

¹⁰² *Ibíd.* P. 197

sociedades tenedoras de acciones "T" (los administradores y socios tenedores tienen la obligación de dar aviso al Registro Agrario Nacional) (art. 131); VII. Los decretos expropiatorios de bienes ejidales o comunales; VIII. Los demás actos y documentos que señale la ley, su reglamento y otras leyes, como el caso del otorgamiento de garantía con el usufructo de las tierras ejidales en los contratos o asociaciones (arts. 46 y 155) sobre los terrenos baldíos y nacionales (art. 153) y los convenios que celebren los particulares sobre derechos propios (Circular 1/93, Diario Oficial de la Federación, marzo 4 de 1993).

4.13 PROCURADURIA AGRARIA¹⁰³

Es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado a la Secretaría de la Reforma Agraria (art. 134).

La reforma al artículo 27 de la Constitución de 1992 conservó la fracción XIX, que había sido adicionada en 1983, donde se estableció el fundamento para la creación y operación de un Órgano de procuración agraria, fortalecido en la Ley Agraria y su propio reglamento interior.

Como ya se dijo, el 7 de febrero de 1992 el presidente de la República envió a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión la iniciativa de la nueva Ley Agraria, que abroga la Ley Federal de Reforma Agraria, en cuyas consideraciones indicaba que:

¹⁰³ *Ibíd.* P.p.198-203

[...] el debate parlamentario enriqueció con propuestas importantes la iniciativa de reforma [...] una de las propuestas más relevantes fue la creación de un Órgano de procuración de justicia agraria. Con este organismo, el Estado podrá instrumentar de manera ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo. Para cumplir el mandato constitucional, la iniciativa propone la creación de un organismo descentralizado de la administración pública federal: la Procuraduría Agraria. No permitiremos que se engañe o que se tome ventaja de la buena fe del campesino mexicano. En ese empeño, la Procuraduría defenderá los intereses de los hombres del campo y los representará ante las autoridades agrarias. Como elementos sustanciales en la creación de la Procuraduría

Agraria encontramos la necesidad de otorgar garantías en la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, el acceso a una expedita impartición de justicia y la asesoría legal a los campesinos.

Con la estructura, atribuciones y procedimientos de la Procuraduría Agraria, se han sentado las bases para un *ombudsman* agrario, el defensor especializado de los campesinos en general, lo que no es otra cosa que retomar los amplios antecedentes de la Procuración Agraria en nuestro país. A lo largo de nuestra riquísima historia encontramos abundantes figuras y denominaciones para los cargos de quienes eran encomendados en la defensa de los indígenas, primero, y campesinos en general después, dado el proceso de mestizaje. Este largo andar se inicia con Bartolomé de las Casas como defensor de los indios en 1515 y continúa con el procurador de la ciudad o villa (1523), los oidores protectores de indios (1540, 1620, 1687, 1692, 1765), el protector de naturales (1542), el alguacil

mayor amparador de indios (1542), el procurador de naturales (1543, 1786), el fiscal de la audiencia protector de los indios (1575, 1646, 1798, 1810), los visitadores (1582), la procuraduría de pobres (1847), el abogado defensor de indígenas (1864), la Junta Protectora de las Clases Menesterosas (1866), los delegados agrarios asesores de pueblos (1921), la Procuraduría de Pueblos (1922), la Procuraduría de Asuntos Agrarios (1953), la Procuraduría Social Agraria (1983) y la actual Procuraduría Agraria (1992).

Es, pues, una instancia protectora de los derechos humanos, específicamente correspondientes al sector campesino; así, la procuraduría tendrá entre otras importantes atribuciones, la de emitir recomendaciones a las autoridades por el incumplimiento de sus obligaciones, por la obstaculización de los trámites realizados por campesinos o por la desestimación sin fundamentos de sus peticiones (art. 4o. frac. VI R).

4.13.1 Funciones Generales

El servicio social y defensoría de los derechos de ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas, ya sea a petición de parte o de oficio (art. 135).

4.13.2 Atribuciones Específicas

I. Coadyuvar y representar en asuntos y ante las autoridades agrarias; II. Asesorar sobre consultas jurídicas con respecto a la aplicación de la Ley Agraria (opinar vigilar los contratos de ejidatarios con terceros sobre el aprovechamiento de sus parcelas o de los ejidos sobre tierras de aprovechamiento común; opinar sobre los

proyectos de desarrollo y escrituras sociales de las sociedades que constituyan ejidos o comunidades con las tierras de uso común y vigilar el cumplimiento al derecho de preferencia en el caso de liquidación de dichas sociedades, art. 75); III. Promover y procurar la conciliación de intereses en las controversias relacionadas con la normatividad agraria (*como en el caso de las controversias sobre la proporcionalidad de las indemnizaciones en caso de expropiación, art. 96*); IV. 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; V. Estudiar y proponer medidas para fortalecer la seguridad jurídica en el campo; VI. Denunciar el incumplimiento de obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de la justicia agraria; VII. Inspección y vigilancia para defender los derechos de sus asistidos con el auxilio de las autoridades locales, como designar comisario en las sociedades constituidas por ejidos y comunidades, en las que participen personas ajenas, siempre que aquellos no lo hubieren hecho ya (art. 75); VIII. Investigar y denunciar el acaparamiento o concentración de Sierras (latifundios); IX. Asesorar y representar para obtener la regularización y titulación de los derechos agrarios; X. Denunciar ante el Ministerio Público o autoridades correspondientes los hechos delictivos, infracciones o faltas administrativas en la materia y atender las denuncias del consejo de vigilancia sobre irregularidades del comisariado ejidal (y del consejo de vigilancia, ¿quién se ocupa?); y XI. Las demás que señalen la ley, reglamentos y otras leyes (art. 136), en cuyo rubro se incluye por ejemplo la vigilancia sobre el fundo legal del ejido y sobre

el destino a los servicios públicos de las Sierras que aporten los ejidos a los municipios u otras entidades (art.64).

4.13.3 Procedimientos

Los servicios que presta la institución son gratuitos (art. 33 RPA) y podrán ser solicitados en forma personal o verbal, por comparecencia o por escrito, respecto de lo cual se levantara el acta respectiva; con el escrito o el acta de comparecencia, la procuraduría se allegara los elementos suficientes para determinar la procedencia del planteamiento (art. 35 RPA).

La solicitud de intervención de la Procuraduría Agraria podrá tener por objeto: La representación gratuita en conflictos en los que sean parte; el desahogo de consultas sobre derechos individuales y colectivos; el asesoramiento sobre organización jurídica y económicas para el aprovechamiento de los recursos; la asistencia a asambleas de los núcleos de población; la denuncia de practicas lesivas de derechos agrarios; y los demás servicios que la ley señala (art. 34 RPA).

Destaca el hecho de que la Procuraduría Agraria tendrá la facultad de negarse a intervenir, pero únicamente en el caso de la representación, cuando los campesinos o núcleos de población solicitantes del servicio pretendan que incurran en ella apoderados o asesores particulares. Debemos resaltar que esta facultad esta prevista solo en el caso de representación, lo cual es comprensible dada la gratuidad de los servicios de la institución, lo que significa que no debe aplicarse en cualquier otra circunstancia o servicio, de tal suerte que en consultas, asesoramiento, asistencia a asambleas, denuncias y demás no deberá ser impedimento la intervención de asesores particulares.

Lo contrario, desde nuestro punto de vista, no resulta congruente con el espíritu de servicio que inspira a la Procuraduría Agraria (art. 35 RPA).

En el trámite de los procedimientos ante la Procuraduría Agraria se aplicaran los principios de oralidad, economía procesal, inmediatez, suplencia a la deficiencia de la queja e igualdad real de las partes (art. 40 RPA). Como actitud prioritaria ante los conflictos que se le planteen, la Procuraduría Agraria buscara la vía conciliatoria para la resolución de estos (art. 41 RPA).

Por lo demás, el reglamento interior, establece sistemas, procedimientos y atribuciones de cada una de las unidades que integran la Procuraduría Agraria, específicamente por lo que se refiere a las direcciones generales especializadas en distintos ramos y a las delegaciones estatales.

Entre otros procedimientos cabe destacar la emisión del dictamen sobre la terminación del régimen agrario a petición del núcleo de población; la emisión de opinión sobre la aportación de tierras ejidales de uso común a sociedades civiles y mercantiles (art. 75); la emisión de recomendaciones a las autoridades sobre el cumplimiento de las obligaciones que les impone la ley (art. 136, frac. IV); la actuación y emisión de laudos arbitrales cuando hubiere sido designada con ese carácter (art. 4, frac. IV RPA); y la sustanciación de los expedientes sobre excedencias de los predios rústicos en propiedad privada plena de personas físicas (arts. 53 a 58 ROPR).

4.14 FIDEICOMISO DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL (FIFONAFE)

Fideicomiso público que tiene por objeto la administración de los fondos comunes ejidales y comunales (art. 167 LRFA), para su aplicación en los trabajos de conservación de suelos y de aprovechamiento de aguas, adquisición de maquinaria, apeos e insumos, constitución de capitales de trabajo, cuotas de cooperación para los servicios de asistencia técnica y seguridad social, y en las obras de asistencia social de emergencia. Esta expresamente prohibida la utilización de estos fondos con fines religiosos o políticos (art. 165 LFRA). El fideicomiso es administrado por un Comité Técnico y de Inversión de Fondos (art. 169 LFRA), creado por disposición publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de abril de 1959, que se constituyo en fideicomiso por contrato del 25 de octubre de 1960, y que se modifico mediante convenio que lo transforma en fideicomiso público el 1 de noviembre de 1985.

El 25 de mayo de 1988 el comité autorizo las *"Reglas de operación del fideicomiso para el manejo del fondo"* y señaló como objetivos generales: recibir los fondos comunes, otorgar apoyos financieros a las actividades industriales ejidales y comunales, impulsar el desarrollo rural integral y los demás que se deriven de la Ley Federal de Reforma Agraria, hoy Ley Agraria.

Para entender el origen de los fondos que administra el fideicomiso, señalaremos que los llamados fondos comunes deben constituirse en cada ejido o comunidad con los fondos obtenidos de la explotación de montes, bosques, pastos y otros recursos, prestaciones derivadas de contratos legales celebrados por el núcleo, indemnizaciones que le correspondan a este por *expropiaciones*, las cuotas acordadas por la asamblea, la venta o arrendamiento de los solares en la zona de urbanización, las sanciones económicas a los ejidatarios y los ingresos que le correspondan en lo particular (art. 164 LFRA).

No obstante la derogación de la Ley Federal de Reforma Agraria, el fideicomiso, mas fácilmente identificable como FIFONAFE no desaparece por el hecho de que aquel dispositivo ya no tenga vigencia, porque tiene vida propia debido al contrato de fideicomiso para citado y hasta en tanto no se acuerde su extinción; en cuanto a la conformación de los fondos comunes, su sustento queda establecido en la Ley Agraria (art. 11).

4.15 TESIS AISLADAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

Antecedente

“REVERSION DEL BIEN EXPROPIADO. CUANDO PROCEDE.

Criterio de la Corte: *La reversión es la institución a través de la cual se concede un derecho subjetivo al antiguo propietario de un bien expropiado para readquirirlo cuando transcurrido el plazo de cinco años no se haya destinado al fin previsto en el decreto expropiatorio, sea por causas imputables a la autoridad expropiante o al beneficiario, o por razones incluso de orden publico no imputables a ellos. En este sentido, la falta de aplicación del bien al fin de la expropiación se supondrá en todos los casos una conducta antijurídica de la autoridad o del beneficiario o bien puede obedecer a fenómenos ocurridos con posterioridad a la expropiación que haga inconveniente o inoportuna la ejecución del decreto, como sucedería por ejemplo con la congelación de partidas presupuestales, la cancelación de programas de obras públicas, o una necesidad colectiva de atención prioritaria. Sin embargo, cualquiera que fuera el motivo del incumplimiento, tendrá el antiguo propietario del bien la acción real de retracto, es decir, de reversión.”*

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo Directo 673/85. Sistema de Transporte Colectivo (Metro). 26 de Mayo de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimente.¹⁰⁴

Comentario: Las expropiaciones, en cualquier régimen del orbe, representan la reafirmación del ejercicio del derecho de dominio que corresponde a la Nación; porque esta, derivada de la propia Constitución, es la expresión más pura del pacto social. En consecuencia, a través de la expropiación, la Nación "destruye" la transmisión del dominio que hizo a los particulares, al constituir la propiedad privada.

En esa forma, el motivo que justifica esa "destrucción", lo es a causa de la utilidad pública, partiendo de la preeminencia de que el interés privado o particular, jamás podrá anteponerse al social o colectivo.

Luego entonces, lo que hace este precepto es concretizar en que casos existe manifiesta utilidad pública, que pueda aducirse como motivo para culminar con el procedimiento de expropiación respecto de las tierras ejidales y comunales, sin descartar otros muchos casos que tienen esa misma envergadura.

¹⁰⁴ Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 217-228 Sexta Parte. Pág.: 567

Antecedente.

"EXPROPIACIÓN, CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA DEBE DEMOSTRARSE EN EL DECRETO DE.

Criterio de la corte : Si bien la expropiación de bienes de particulares procede en términos del artículo 27 constitucional en concordancia con la Ley Federal de Expropiación o en su caso con las leyes respectivas de las entidades federativas, cuando existe una causa de utilidad publica y mediante indemnización, sin embargo no es suficiente con que la autoridad administrativa invoque la utilidad publica para que esta quede demostrada, sino es indispensable que en el expediente de expropiación se rindan o recaben pruebas que justifiquen tal utilidad para que de esa manera se satisfaga la condición indispensable que hace procedente la afectación de la propiedad privada."

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO Amparo en revisión 458/91. Armando López Huerta. 24 de marzo do 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Gonzalo Carrera Molina.

Amparo en revisión 252/88. Enriqueta Requena Silva. 13 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: X-Noviembre. Pagina: 257.

Comentario: Es bien sabido que un que no se tengan por exhibidas las pruebas necesarias para que se lleve a cabo la expropiación, esta llega a suceder, y como es aprovechado el hecho de la ignorancia de los propietarios, tratando de subsanarlos por medio de la indemnización, la misma autoridad administrativa no satisface la condición indispensable que hace procedente la afectación de la propiedad privada

Antecedente

"EXPROPIACIÓN. NOTIFICACIÓN DE LAS DECLARACIONES DE.

Criterio de la Corte: El artículo 4° de la Ley de Expropiación establece que la declaratoria de expropiación deberá notificarse a los interesados personalmente y que solo cuando se ignora domicilio surtirá efectos de notificación la segunda publicación en el Diario Oficial de dicha declaratoria. Ahora bien, la segunda de las situaciones indicadas requiere, para que se satisfaga el imperativo legal la existencia de una imposibilidad para localizar el domicilio de la afectada, y en esa virtud, las autoridades deben realizar para poder probarlo en su caso toda gestión encaminada a ese fin. Por tanto si no existe prueba alguna al respecto, el computo del término legal para interponer la demanda de garantías debió contarse desde que el quejoso tuvo conocimiento de la declaratoria de expropiación y desde la fecha de la publicación del decreto respectivo y si existe prueba o data de la fecha en que la amparista quedó enterada de tal declaratoria, tampoco hay motivo para desechar la petición de garantías."

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO Amparo en revisión 279/90. Leonila Nieto Arcos. 24 de agosto de 199: Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortes Galván.

Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XV-I Febrero. Tesis: VI.2o.248 A. Página: 184.

Antecedente

"EXPROPIACIÓN INDEMNIZACIÓN POR CAUSA DE, EL DERECHO A OBTENERLA. SURGE HASTA QUE SE EMITE EL DECRETO CORRESPONDIENTE.

***Criterio de la Corte:** La solicitud expropiatoria formulada por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra no implica como consecuencia, legalmente necesaria, una resolución favorable en tal sentido, es decir, que al momento de iniciarse el procedimiento correspondiente no existe la seguridad jurídica de que culminará con la expropiación, y menos aun, con la indemnización para la comunidad quejosa; por ello es que una vez que se decreta la expropiación, es cuando nace el derecho a la indemnización respectiva y no antes."*

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO Amparo en revisión 11/94. Comisariado de Bienes Comunales del Poblado San Juan de Guadalupe y sus anexos Tierra Blanca y San Miguelito. 10 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Baltasar Alvear. Secretario: Guillermo Salazar Trejo.

Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XIII-Abril. Pagina: 371.

***COMENTARIO:** El contenido de esta disposición es un auténtica garantía de seguridad jurídica que se concede a los núcleos agrarios cuyas tierras vayan a ser expropiadas en concordancia a lo establecido en los artículos 14 y 16 constitucionales, que conceden a todos los habitantes del territorio nacional los derechos subjetivos públicos de audiencia y la debida fundamentación y motivación de los actos de molestia.*

En efecto, este artículo evita que las expropiaciones hagan sin oír a los núcleos agrarios efectuados, que se expropie sin ninguna utilidad pública y, sobre todo, que aquellos no reciban el monto pecuniario de lo expropiado; por lo tanto, cuando la expropiación no

observe el procedimiento de esta norma, estará afectado de nulidad, que podrá hacer valer el núcleo agrario afectado.

Antecedente

"DECRETO EXPROPIATORIO. PREVIA SU PUBLICACIÓN DEBE RESOLVERSE LA INCONFORMIDAD OPUESTA RESPECTO AL AVALUÓ QUE FIJA EL MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN.

Criterio de la Corte: De conformidad con los lineamientos establecidos en el artículo 94 de la Ley Agraria, la autoridad competente para resolver la inconformidad con el avaluó en un procedimiento expropiatorio, lo es la Secretaría de la Reforma Agraria, a través de la Dirección General de Procedimientos Agrarios, quien deberá resolver la oposición interpuesta en contra del avaluó de referencia para estar en aptitud de dar por concluido el trámite expropiatorio y fijar el monto de la indemnización correspondiente, para, una vez realizado lo anterior, publicar el decreto expropiatorio, de lo contrario tal decreto es violatorio de garantías ya que previamente a su emisión debe resolverse la oposición hecha valer para fijar la indemnización que correspondería de conformidad a lo dispuesto en el precepto legal de referencia."

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO Amparo en revisión 276/93. Comisariado Ejidal del Poblado de San Cristóbal Texcalucan, Municipio de Huixquilucan, Estado de México. 27 de octubre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Vandujano Gordillo. Secretaria: Mónica Saloma Palacios.

Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XIII-Febrero. Regia: 301. Artículo 95. Queda prohibido autorizar la ocupación tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación.

COMENTARIO: El espíritu de esta norma es congruente con la anterior, debido a que es judaicamente normal que nadie pueda ser privado de sus propiedades posesiones o derechos, sin antes haber sido oído y vencido en juicio. De permitir la ocupación de un área, bajo el pretexto de que respecto a ella se tramita expediente de expropiación, se atentara contra la garantía de audiencia que debe prevalecer en todo régimen jurídico; aunque dicho sea de paso, es regla genérica de que en materia de expropiaciones no opera dicha garantía.

Aun cuando hemos visto con anterioridad que el único propietario de las tierras es el ejido, en cuanto ente colectivo, según lo ordena el artículo 9° de esta Ley, y a virtud de lo cual lo razonable sería que el precepto que se comenta estableciera que la indemnización deba hacerse a aquel, lo cierto es que una intuición de esta naturaleza atentaría contra el derecho de use y usufructo que detenta el ejidatario en términos de los artículos 14, 62 y 76 de esta Ley; porque al final de cuentas, en el caso de una expropiación, cuanto se afectan parcelas, quien resiente la privación es el titular del derecho en lo particular y su familia; de la razón de ser de este precepto.

Antecedente

"REVERSIÓN DE UN BIEN EXPROPIADO, EL ARTICULO 33, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, QUE ESTABLECE UN PLAZO PARA RECLAMARLA, NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 14, 16, 22 Y 27 CONSTITUCIONALES.

Criterio de la Corte: Dispone el artículo 9o. de la ley de Expropiación que "Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueren destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio".

No establece este precepto no puede derivarse de lo dispuesto por el mismo, que basta que transcurra el término que prevé sin que el bien expropiado se destine al fin que dio causa a la expropiación, para que autocráticamente el Estado pierda la propiedad del bien y este ingrese al patrimonio del particular afectado, sino que el transcurso de ese término, sin que el bien sea destinado, únicamente produce el derecho a reclamar la reversión. Por tanto, al estatuir el artículo 33, segundo párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales, que los particulares que tengan derecho a demandar la reversión de bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos, contados a partir de la fecha en que aquélla sea exigible, no viola los artículos 14, 16, 22 y 27 constitucionales, pues el no ejercicio de tales derechos dentro de los dos años mencionados, solo acarrea la pérdida del derecho a reclamar la reversión, mas no debe traducirse en una confiscación o en una expropiación del bien, y mucho menos en la privación de la propiedad del bien sin cumplimiento a las garantías de previa audiencia y de debida fundamentación y motivaciones legales, dado que el bien sigue siendo propiedad del Estado mientras no se reclame su reversión y, en su caso, se resuelva favorablemente la reversión relativa."

Amparo en revisión 812/92. Sucesión de Sotero Galván Caries. 18 de agosto de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Mariano Azuela Goitron. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregory Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes cinco de octubre en curso, por unanimidad de veinte votos de los señores Ministros Presidente Ulises Schmill Ordoñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, N. Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Leiter, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Goitron,

Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el numero L/93, la tesis que antecede; y determino que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a ocho de octubre de mil novecientos noventa y tres.

COMENTARIOS FINALES:

1. La reversión procede conforme a la ley en estudio de que se le concede un derecho subjetivo al antiguo propietario de un bien expropiado para que le sea readquirido en un lapso de 5 años al ver que no fue utilizado el dicho predio para la utilidad publica inicial o simplemente no haya sido utilizado, sin importarle cuales hayan sido las causas del no cumplimiento de la utilización al fin determinado.
2. Una vez que se determine que un predio será expropiada a causa de la utilidad publica, este será tomado para que sea determinado la indemnización al propietario y esto se realizara conforme a un avalúo correspondiente y después de esto se de a publicar el decreto expropiatorio, y si no se realizara de esa manera hay que tener en cuenta que seria una violación de garantías.
3. Aunque no es una seguridad jurídica de que una vez iniciado el procedimiento de expropiación vaya a culminar con tal acto, siempre es indispensable tener en cuenta que la indemnización se deberá de fijar y no antes al acto.

CONCLUSIONES

Primero.- La presente investigación analizó exhaustivamente el conflicto existente entre la Ley de expropiación para los mexicanos y las normas aplicables para los inversionistas del TLCAN, haciéndose notar una injusticia para los nacionales. Afirmando que las normas establecidas en el Capítulo XI del TLCAN brindan más beneficios y protección a los inversionistas extranjeros que los beneficios y protección brindada a los nacionales a través de la Ley de Expropiación.

Segundo.- El TLCAN en sus lineamientos concedían garantías, protecciones jurídicas y derechos a las empresas extranjeras que invirtieran en México. Llama de sobremanera la atención el hecho que ese mismo capítulo provee la aplicación de esos nuevos derechos de los inversionistas a través de tribunales donde los jurados y los jueces son las mismas personas, además de ser individuos ajenos a los sistemas judiciales locales.

Tercero.- Las empresas inversionistas de países miembros del TLCAN en cuanto consideraron violados sus derechos de inversionistas sustentados en el capítulo XI del TLCAN, impugnaron las leyes de nuestro país, utilizando el sistema especial de solución de controversias "inversionista - Estado" del TLCAN.

De esta forma se concluye que los derechos de propiedad de los estadounidenses y canadienses se encuentran más protegidos en nuestro país, que los derechos de propiedad de los mismos mexicanos en nuestro país.

Cuarto.- La investigación arrojó evidencia de que el contenido de la Doctrina Calvo y la interpretación de la garantía de igualdad no son de ninguna manera compatibles con el actual vínculo jurídico entre nuestro país y los demás países.

La Doctrina Calvo dice que los extranjeros no pueden tener más derechos en nuestro país que los propios nacionales, resaltando que estas palabras antes señaladas se encuentran incorporadas en nuestro sistema jurídico actual. ¿Acaso vimos una igualdad de derechos entre los casos de expropiación dentro del TLCAN y los casos de expropiación en Puebla?.

Quinto.- Cabe señalar que existe una violación a las garantías individuales de los mexicanos, siendo específicamente el caso de la garantía de igualdad y la garantía de propiedad. Asimismo se hizo notar que la Ley de Expropiación carece de constitucionalidad, sin embargo es imperante afirmar que muchos de los problemas provienen de una “Constitución” formulada hace más de 85 años.

Sexto.- Las garantías de igualdad son transgredidas cuando no se da un mismo trato a dos sujetos de derecho. Particularmente el contexto internacional así como también el derecho internacional ha sido factor importantísimo en el acogimiento de nuevas normas en materia de expropiación de propiedad extranjera que por lo general circunscriben la discrecionalidad del Estado.

Séptima.- La firma del TLCAN ha conducido al gobierno mexicano a acoger nuevos compromisos internacionales en lo que ha inversión y libre comercio se refiere.

Octava.- Los procedimientos de indemnización y/o compensación en caso de expropiación, son mucho más benéficas para los miembros del TLCAN que para los expropiados mexicanos, haciendo más inerte la propiedad de aquellas personas que no se regocijan con la protección del TLCAN.

Lo anterior ocasiona una violación de algunas de las instituciones tradicionales de la Constitución Mexicana ya que no se otorgan los mismos

beneficios. Aunando, las reglas del TLCAN instituidas en el Capítulo XI que hablan sobre expropiación han limitado al poder de acción del Estado, trayendo como consecuencia problemas de justicia social. Es decir, un Estado o una sociedad no es injusta porque coexistan disparidades económicas o sociales, siempre y cuando la existencia de estas diferencias traigan provechos para todos los miembros de la sociedad, en particular para los más desaventajados, como lo señala Rawls.

Esta problemática de injusticia puede solucionarse por tres vías: la ejecutiva, la judicial y la legislativa, para de esa forma se otorguen los mismos beneficios a todos. Legislativamente se considera una reforma a la Ley de Expropiación; Judicialmente se considera crear una relación sana entre el derecho nacional y del derecho internacional, y; Ejecutivamente se considera una decisión atinada del Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, en este caso el Señor ciudadano Felipe Calderón Hinojosa.

BIBLIOGRAFÍA

Obras Consultadas.

ALVAREZ, Henry, *Arbitration under the North American Free Trade Agreement*, Journal of LCIA Arbitration International, Kluwer Law international, Vol 16, Num 4, septiembre-diciembre de 2000.

ALCHOURRÓN, Carlos, *Análisis lógico y derecho*, Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1991.

BARRAGÁN RODRÍGUEZ, Juan, *Historia del Ejército Constitucionalista*. Editorial Stylo, México, 1946. Pág. 23-53

BROWNLIE, Ian, *Principles of Public International Law*, 4ª edición, Oxford, Clarendon Press, 1990.

BURGOA, Ignacio, *Garantías Individuales*, 29a edición. México, Porrúa, 1997.

CALL, Steven, *Microeconomía*, Editorial Iberoamérica, México.

CARVAJAL ISUNZA, Gustavo, *El Concepto de Expropiación y el Equilibrio entre Intereses Públicos y Privados*, en www.itam.mx/.../derecho/htm/seminarios/Materiales/AMDE/concepto%20de%20expropiacion%20y%20el%20equilibrio.pdf

CARBONELL, Miguel, *DERECHOS FUNDAMENTALES Y ESTADO, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

CARBONELL, Miguel, *Hacia una nueva Constitucionalidad*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

CARPIZO, Jorge, *Derecho Constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.

Contratación internacional. Comentarios a los principios sobre los contratos comerciales internacionales del UNIDROIT, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

Declaración Universal de Derechos Humanos, Convención Americana Sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José Costa Rica", 22 de noviembre de 1969.

Diccionario de la Real Academia Española, Vigésima segunda edición.

Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa, 1998.

DOLZER, Rudolph & STEVENS Margrete, *Bilateral Investment Treaties*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Holanda, 1955.

DOLZER, Rudolph, *New foundation of the law of expropriation of alien property*, AJIL, ASIL, Washington, número 75, agosto-septiembre de 1981.

FATOURS, A.A., *Towards an International Agreement on Foreign Investment*, ICSID Review. Foreign Investment Law Journal, número 2, vol. 10, enero-julio de 1995.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Perspectivas del Derecho Administrativo en el siglo XXI*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa, 2002.

FERRO, H. Raúl, *Expropiación de empresas y fondos de comercio*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1977.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 1990.

GUASTINI, Riccardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.

KATZ, Isaac M., *La Constitución y los derechos privados de la propiedad*, Cuestiones, Revista mexicana de derecho constitucional, número 4, enero-junio de 2001.

KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho y Del Estado*, 32ª edición. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

LIONS, Monique, "Expropiación", *Diccionario Jurídico Mexicano*, México.

UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa. 1998, tomo II.

MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1972.

NOVOA, Eduardo, *Defensa de las nacionalizaciones ante tribunales extranjeros, caso de los productos exportados*, UNAM, México, 1976.

OLIVERA TORO, Jorge, Derecho administrativo : principio de legalidad u actos *Administrativos*, La Esfera, México, 1961.

PARRA R, Antonio, *Provisions for the settlement of investment disputes in modern investment law. Bilateral investment treaties and multilateral instruments on investment*. ICSID Review, Foreign Investment Law journal, número 12, vol. 1, agosto-diciembre de 1997.

PEREZ DE LEON, Enrique, *Notas de derecho Constitucional y Administrativo*, Porrúa, México, 1987.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Dos mitos en el Derecho Internacional Privado Mexicano. La cláusula Calvo y la zona prohibida*, Revista Mexicana de Derecho Internacional Privado. Número 2, septiembre-noviembre de 1997.

PEREZCANO DIAZ, Hugo, *La Solución de Controversias en el Marco del TLCAN*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

PRICE, Daniel M., "NAFTA Chapter 11 Investor State Dispute Settlement: Frankenstein or Safety Valve?", *Canada-USA Law Journal*, Vol. 26, número 1, enero de 2001, página 5-8.

RABASA, Emilio, *Historias de las Constituciones Mexicanas*. UNAM, México, 2002.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia*, México, Porrúa, 2000.

SHAW, M., *International Law. 4a. Ed.* Grotius Publications, Cambridge, 1997.

SHEA, Donald R., *The Calvo Clause. A Problem of Inter.-America and International Law and Diplomacy*, University of Minnesota Press, Mineapolis. 1955.

SIQUEIROS, José Luis, *De Legibus*, Una Visión panorámica de los mecanismos de arbitraje entre estados e inversionistas, Harvard Law Schools Association of Mexico, A.C. Año 1, número 1.

SORNARAJAH, M., *The International Law on Foreign Investment*, Inglaterra, Groutios-Cambridge University Press, 1994.

WALSS AURIOLES, Rodolfo, *Los Tratados Internacionales y su Regulación Jurídica en el Derecho Internacional y el Derecho Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2001.

WITKER, Jorge y HERNÁNDEZ, Laura, *Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2ª Edición.

Leyes o Legislación

ABC de las Naciones Unidas

Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, A.G./ Res./3281, 2 de septiembre de 1974.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Legislación Federal Vigente.

Ley de amparo, México.

Ley de Expropiación, H. Congreso de la Unión, Poder Legislativo Federal, México.

Ley de Expropiación

NAFTA: Law and Business Review of the Americas.

Hemerografía

Diario Oficial de la Federación, 14 de Agosto de 2001.

Periódico La Jornada, Martes 21 de enero de 2003. México, D.F.

Semanario Judicial de la Federación, séptima época, tomo LXV. 13 de mayo de 1940.

Semanario Judicial de la Federación, octava época, t .III, 16 de diciembre de 1940.

Semanario Judicial de la Federación, séptima época, t. XXII tesis 546, pág. 904 y t. XXVII tesis 429, pág.145.

Tribunal Arbitral Internacional Irán-EUA, INA Corporations vs Islamic Republic of Iran, International Legal Materials, número 24, agosto 1985.

Tribunal Arbitral internacional, Metalclad Corporation vs. Estados Unidos Mexicanos, International Center for investment disputes, 1997.

Jurisprudencia

Tesis Jurisprudencial, *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época.

Tribunal Arbitral internacional, GAMI Investments, Inc vs. Estados Unidos Mexicanos, International Center for investment disputes, 2001.

Tribunal Arbitral internacional, Azinian y Desona vs. Estados Unidos Mexicanos, International Center for investment disputes, 1999.

ABREVIATURAS

ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
CIADI, o ICSID por su sigla en inglés	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial.
INDABIN	Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales
CABN	Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales
CNUDMI, o UNCITRAL por su sigla en inglés	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
CE	Comunidad Europea
COTERIN	Confinamiento Técnico de Residuos Industriales S.A
FIFONAFE	Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal
L.A.	Ley Agraria
L. E.	Ley de Expropiación
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
PAC	Política Agraria Común
PGR	Procuraduría General de la República
RLAMOPR	Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural
SARH	Programa de Ajuste para el Sector Agropecuario
SRA	Secretaria de la Reforma Agraria
SECOFI	Secretaria de Comercio y Fomento Industrial
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte