



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EXPROPIACIÓN IMPROPIA,
CONSTITUCIONALIDAD DE LA DECLARATORIA
DE ÁREA NATURAL PROTEGIDA**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

CAROLINA SALDÍVAR RESÉNDIZ

ASESOR

ARMANDO GUADALUPE SOTO FLORES



MÉXICO, D.F.

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedico este trabajo que ha significado muchas horas de estudio y dedicación a mis padres Yolanda y José Luis, ya que sin su apoyo y esfuerzos no sería posible que hoy se vea materializado.

Gracias a mis hermanos Carlos y José Luis por su apoyo incondicional.

Gracias a mi amiga Yadira Yazmín por sus años de amistad en esta nuestra casa la Facultad de Derecho.

Gracias a mi Universidad y la Facultad de Derecho, a mis profesores que con sus conocimientos y enseñanzas enriquecieron cada una de las horas de clase que a lo largo de cinco años tome en esta mi Facultad.

Gracias a mi asesor el Dr. Soto Flores Armando por su apoyo en este trabajo de investigación y por las horas que dedico a su lectura y estudio.

Gracias a mis amigos por estar ahí en los momentos en los que necesite de su apoyo para la realización de este uno de mis proyectos más importante.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO PRIMERO MARCO HISTÓRICO	1
1.1 La Propiedad en la Constitución de 1824	1
a) Situación de la Propiedad en México.....	1
b) El Constituyente de 1824.....	3
c) Ley de Colonización.....	5
d) Las Siete Leyes Constitucionales.....	7
1.2 La Propiedad en la Constitución de 1857.....	9
a) Voto Particular de José María del Castillo Velasco.....	11
b) Voto Particular de Ponciano Arriaga.....	12
c) Ley Orgánica del Diputado Isidoro Olvera.....	13
d) Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas.....	14
e) Artículo 27 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.....	16
1.3 La Propiedad en la Constitución de 1857.....	17
a) Decreto del 6 de Enero de 1915.....	18
b) Proyecto de Venustiano Carranza del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	21
c) Los Debates del Constituyente de 1917.....	23
d) Texto del Artículo 27 Constitucional Aprobado por el Constituyente de 1917.....	26
e) Reformas al Texto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	34
1.3.1 Ley de Expropiación de 1936.....	57
a) Antecedentes de la Ley de Expropiación de 1936.....	57
b) Debates Previos a la Promulgación de la Ley de Expropiación de 1936.....	59
c) Bases Constitucionales de la Ley de Expropiación.....	62
d) Objeto de la Ley de Expropiación.....	64
e) Leyes Especiales de Expropiación.....	65
1.3.2 Ley Federal de Protección al Ambiente como antecedente de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....	69
1.3.3 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....	77
a) Bases Constitucionales de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....	78
b) Modificaciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1996 y 2000.....	82
c) Objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....	86

d) Leyes Sectoriales Relacionados y Reglamentos Derivados de la ley Marco la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....	89
--	----

CAPITULO SEGUNDO MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL 91

2.1 Propiedad.....	91
2.1.1 Concepto de Propiedad.....	92
a) Propietario.....	93
b) Cosas Susceptibles de Ser Apropriadas.....	96
c) Dominio.....	97
2.1.2 Tipos de Propiedad.....	98
a) Propiedad originaria.....	98
b) Propiedad Estatal.....	102
c) Propiedad Privada.....	109
d) Propiedad Social.....	112
2.1.3 Derecho de Propiedad.....	116
a) Concepto.....	116
b) Características del Derecho de Propiedad.....	117
c) Formas de Adquisición del Derecho de Propiedad.....	119
d) Extinción del Derecho de Propiedad.....	120
2.1.4 Garantía de Propiedad.....	121
2.1.5 Limitaciones al Derecho de Propiedad.....	122
a) Incapacidades Para Ser Propietario.....	122
b) Modalidades a la Propiedad.....	124

CAPITULO TERCERO FUNDAMENTO TEÓRICO Y LEGAL DE LA EXPROPIACIÓN Y LA DECLARATORIA DE ÁREA NATURAL PROTEGIDA.....128

3.1 Expropiación.....	128
3.1.1 Desarrollo Histórico de la Expropiación en México.....	128
a) Constitución de 1824.....	129
b) Constitución de 1857.....	129
3.1.2 Concepto de Expropiación.....	130
3.1.3 Elementos de Fondo.....	133
a) Utilidad Pública.....	136
b) Los Sujetos, Expropiante y Expropiado.....	141
c) El Bien Objeto de la Expropiación.....	142
d) La Indemnización a Pagar.....	144
3.1.4 Elementos de Fondo.....	151
a) Decreto Expropiatorio.....	151
b) Notificación del Decreto Expropiatorio.....	152
c) Ejecución de la Expropiación.....	157
3.2 Área Natural Protegida.....	157
3.2.1 Concepto de Área Natural Protegida.....	160
3.2.2 Tipos de Área Natural Protegida de Competencia Federal.....	165
a) Reservas de la Biosfera.....	171
b) Parques Nacionales.....	175
c) Monumentos Naturales.....	178
d) Áreas de Protección de Recursos Naturales.....	180
e) Áreas de Protección de la Flora y Fauna.....	182

f) Santuarios.....	186
3.2.4 Declaratoria de Área Natural Protegida.....	189
3.2.4.1 Concepto de Declaratoria de Área Natural Protegida.....	190
3.2.4.2 Elementos de Fondo.....	191
a) Sujeto Activo, Ejecutivo Federal.....	191
b) Sujeto Pasivo. Poseedores o Propietarios del Bien.....	192
c) Bien Objeto de la Declaratoria de Área Natural Protegida.....	193
3.2.4.3 Elementos de Forma.....	195
a) Estudios Previos Justificativos.....	196
b) Contenido de la Declaratoria de Área Natural Protegida.....	199
3.2.5 Administración del Área Natural Protegida.....	203
3.2.6 Situación Actual del Área Natural Protegida.....	214

**CAPITULO CUARTO EXPROPIACIÓN IMPROPIA Y DECLARATORIA DE
ÁREA NATURAL PROTEGIDA.....217**

4.1 Expropiación Impropia.....	217
4.1.1 Concepto.....	218
4.1.2 Elementos.....	219
a) Utilidad Pública.....	219
b) Sujeto Expropiante y Expropiado.....	219
c) El Bien Objeto de la Expropiación.....	220
4.2 Resolución del Caso Metalclad v/s Estados Unidos Mexicanos.....	220
a) Introducción.....	221
b) Partes.....	221
c) Historia Procesal.....	223
d) Hechos y Alegatos.....	225
e) Derecho Aplicable.....	230
f) Decisión del Tribunal.....	230
4.3 Resolución 092/1995 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos Ejido de Tamaulipas v/s Secretaria de Desarrollo Social del Estado de Tamaulipas y Otros.....	237
a) Hechos.....	239
b) Situación Jurídica.....	246
c) Observaciones.....	247
d) Recomendaciones.....	252
4.4 Expropiación Impropia y Declaratoria de Área Natural Protegida.....	253

CONCLUSIONES.....258

INTRODUCCIÓN

El propósito de ésta investigación es el análisis de la constitucionalidad de una medida de conservación determinando que la declaratoria de área natural protegida constituye una expropiación impropia, es decir, que materialmente el propietario o poseedor del bien expropiado se ve privado del libre ejercicio de su garantía de propiedad, al no permitírsele cumplir el uso o explotación racional del bien, salvo para las actividades que señala la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el decreto particular del área y su programa de manejo.

La propiedad se define como el derecho de disponer, usar y gozar de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por la propia ley.

La propiedad se clasifica en propiedad originaria, propiedad privada, propiedad ejidal o comunal y propiedad estatal, mismas que se encuentran reguladas por el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La propiedad privada es aquella de la que es titular un particular persona física o moral, con las facultades de uso, disfrute y disposición sobre el bien o bienes de los que sea constituyente la propiedad, a esta propiedad privada se le pueden establecer tres tipos de limitación que son las modalidades de la propiedad, las incapacidades para ser propietario y la expropiación, temas que serán tratados con posterioridad. La propiedad ejidal o comunal es aquella que el Estado transmite o reconoce a las personas colectivas de derecho agrario, regulada por el párrafo tercero y las fracciones VII a XI, XVII, XIX y XX del artículo 27 constitucional.

Derivado del reconocimiento del orden jurídico estatal al mínimo de libertad humana y de las necesidades del hombre, se instituyen los derechos públicos subjetivos o garantías individuales, mismas que se encuentran contenidas en los primeros veintinueve

artículos de la Norma Fundamental, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 27, como ya se dijo con anterioridad, regula lo referente a la garantía de propiedad, como tal este derecho público subjetivo pertenece al gobernado y es oponible al Estado y sus autoridades, en su calidad de entes dotados de imperio, instituyendo la potestad jurídica del gobernado consistente en la facultad para exigir del Estado y de sus órganos de autoridad su debida observancia al contenido de la garantía de propiedad privada. Por su parte el Estado tiene a su cargo la debida observancia y la abstención de ejecutar actos lesivos y de no vulneración ante la garantía de propiedad.

Hay quienes sostienen que la propiedad debe ser común para todos los integrantes de la sociedad, mismos que han sido denominados como colectivistas, en contraposición hay quienes propugnan por que se proteja con demasía la propiedad privada es decir el individualismo de la propiedad, sin tener en consideración las necesidades comunes, en esta investigación adoptaremos una posición ecléctica ante este tema abocándonos a la Teoría del Bien Común, planteada en sus orígenes por Aristóteles y posteriormente por Santo Tomás de Aquino, que sostiene desde el punto de vista de su Criterio Formal que así como la persona humana no puede ser egoísta para con los intereses de la sociedad, debe actuar en beneficio de su comunidad, pero esta imposición no debe rebasar en detrimento del sujeto el mínimo de potestad libertaria, factor indispensable para que éste obtenga el bienestar común.

Esta teoría abandona las ideas del individualismo y el colectivismo, en lo tocante a la propiedad privada rechaza la idea romana del ejercicio absolutos de los derechos de propiedad, reconoce que el Estado puede imponer a la propiedad modalidades o inclusive puede llevar a cabo la expropiación del bien cuando se haga de él un ejercicio indebido. Plantea que esta potestad del Estado no

debe ser irrestricta, lo que significaría un ataque a las garantías del individuo, dando origen a regímenes autocráticos, por lo que se debe de buscar una adecuada armonía entre los intereses individuales y intereses colectivos.

El contexto histórico que servirá como base para el desarrollo de la investigación estará enfocado en el ordenamiento jurídico mexicano a través de sus constituciones, partiendo de la primera Constitución del México independiente la de 1824 que recoge la figura de la expropiación, las constituciones de 1857 y 1917, así como las reformas al artículo 27 de la Constitución.

Las áreas naturales protegidas, son un instrumento de la política ambiental que es introducido al ordenamiento jurídico mexicano por la Constitución de 1824 y recogida por las Constituciones de 1857 y 1917, no propiamente con este concepto, pero sí con un interés manifiesto del legislador de regular las áreas de trascendencia ambiental.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el acto de expropiar como “Desposeer de una cosa a su propietario, dándole en cambio una indemnización salvo casos excepcionales. Se efectúa legalmente por motivos de utilidad pública.”¹ En esta definición se desprenden elementos esenciales de la expropiación como son la utilidad pública, el bien objeto de la expropiación, el sujeto propietario y la indemnización.

El Doctor Miguel Acosta Romero define la expropiación como:

Un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesario para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiere, siempre que se cubra al particular una indemnización.²

¹ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Espasa, 21 edición, Madrid (España), 2000, p. 536.

² *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1989, p. 432

Esta segunda definición es más específica en cuanto al concepto de utilidad pública la que concibe como una necesidad para la realización de la actividad del Estado, y como sujeto ejecutor al Estado, dotado de su imperio.

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela en su libro de Las garantías individuales respecto de la expropiación manifiesta que “El acto autoritario expropiatorio consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual lo adquiere.”³ Revela esta definición un elemento procedimental de la expropiación, que es el Decreto expropiatorio.

La expropiación por tanto es un acto jurídico de derecho administrativo por virtud del cual el Estado unilateralmente suprime los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien a su legítimo propietario, por una causa de utilidad pública y mediante una retribución denominada indemnización.

Entenderemos como elementos de la expropiación los señalados por Nemesio Rodríguez Moro⁴, mismos que coinciden con la doctrina y la interpretación de la ley, los cuales son:

1. Un sujeto activo, llamado expropiante, en el caso del sistema jurídico mexicano es el Estado.
2. Un sujeto pasivo, a quien se denomina expropiando o expropiado que será el propietario o poseedor del bien.
3. Un beneficiario de la expropiación, que puede ser distinto del expropiado.
4. El objeto o bien a expropiar.
5. La indemnización que el expropiante debe satisfacer al expropiado.

³ *Las garantías individuales*, Porrúa, 35 edición, México, 2002, p 469.

⁴ “Expropiación”, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo V (L-R), Editorial Francisco Seix, España, 1982, p. 326.

6. La causa que motiva y da lugar a la expropiación, denominada utilidad pública.
7. Un procedimiento fijado por la ley.

Es importante determinar que la utilidad pública generalmente implicará la relación entre necesidad pública y el objeto de satisfacción de la necesidad, es decir que el bien sea idóneo para la satisfacción de la necesidad, misma que es también indispensable para la determinación del Área Natural Protegida.

Como se señaló la indemnización es un tópico trascendente de la investigación, es procedente una vez que se justifica el apoderamiento de la propiedad privada por parte del Estado, es una condición *sine qua non* para la constitucionalidad de la expropiación, esto la distingue de la confiscación que también consiste en un apoderamiento sólo que en ésta no se otorga ninguna contraprestación al sujeto pasivo de la confiscación. Por lo que a todo acto de privación del derecho de propiedad debe recaer una indemnización o de lo contrario se considerará inconstitucional.

El concepto de áreas naturales protegida nace de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 20 de enero de 1960 con la que se dieron facultades a la Federación de crear reservas naturales mediante declaratoria y las modificaciones a la Legislación Ambiental en 1988, su definición se desprende del artículo 44 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que requieren ser preservadas y restauradas, los propietario, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro éstas deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la ley establezcan los decretos por los que constituyan dichas áreas.

Son áreas naturales protegidas las reservas de la biosfera, parques nacionales, monumentos naturales, áreas de protección de recursos naturales, áreas de protección de flora y fauna, santuarios, parques y reservas estatales, así como zonas de preservación ecológica de los centros de población.⁵

De la Ley se desprenden como elementos de la declaratoria de área natural protegida el objeto para su establecimiento de conformidad con el artículo 45 de la misma ley; el sujeto propietario, poseedor o titular de otros derechos, el sujeto ejecutor el Estado y como elemento de forma la declaratoria de área natural protegida.

De igual manera la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 60 fracción III señala que la declaratoria establecerá las modalidades a la propiedad correspondientes, pero de conformidad con Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la modalidad debe entenderse como una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique esencialmente la forma del derecho de propiedad.

Por modificación entiende la introducción de un cambio general en el sistema de propiedad y a la vez que esta norma llegue a crear una situación jurídica estable.

Jorge Madrazo define las modalidades de la propiedad como “restricciones o limitaciones que se imponen al propietario, en forma temporal o transitoria para usar, gozar o disponer de la cosa de su propiedad pero sin extinguir ese derecho”⁶. Como se desglosa de estas definiciones las Declaratoria no puede establecer modalidades a la propiedad, mismas que solo pueden estar contenidas en una ley, la declaratoria además no es de carácter temporal, sino que es

⁵ Artículo 46 de la *Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Porrúa, 10 edición, México, 2005, p. 54.

⁶ “Modalidades a la propiedad”. *Diccionario Jurídico mexicano*, Tomo V (M-S), Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1992, p. 214.

permanente y afecta a una persona en particular, la cual no obtiene ninguna compensación por esta privación de su derecho de propiedad, al contrario lo ve menoscabado.

Alberto Del Castillo del Valle, en su libro denominado *Las Garantías del Gobierno* señala que:

Las modalidades a la propiedad privada, son las restricciones que se hacen valer en relación al ejercicio de los derechos que se tienen sobre un bien que forma parte del patrimonio de una persona, impidiéndose que el ejercicio de los derechos de propiedad se ejerzan libremente, a fin de que el bien sobre el cual recaigan esas modalidades, se destine a aspectos que beneficien a la colectividad y no solo a quien lo detenta⁷

En este caso de la declaratoria de área natural protegida no consiste en una simple modificación del derecho de propiedad, porque como lo señala el artículo 49 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en las reservas de la biosfera, impide la realización de actividades productivas que conlleven una explotación:

Artículo 49. En las zonas núcleo de las áreas naturales protegidas quedará expresamente prohibido:

- I. Verter o descargar contaminantes en el suelo, subsuelo y cualquier clase de cauce, vaso o acuífero, así como desarrollar cualquier actividad contaminante;
- II. Interrumpir, rellenar, desecar o desviar los flujos hidráulicos;

⁷ *Garantías del Gobierno*, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2003, p. 300

- III. Realizar actividades cinegéticas⁸ o de explotación y aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestre, y
- IV. Ejecutar acciones que contravengan lo supuesto por esta Ley, la declaratoria respectiva y las demás disposiciones que de ellas se deriven.

Por tanto de conformidad con este artículo el propietario del bien, seguirá ostentándose en sentido formal como propietario del bien objeto de la declaratoria, pero no podrá llevar a cabo ninguna actividad de carácter productivo en la misma, y en esencia la causa de que una persona sea titular de un bien es el explotarlo y obtener de él beneficios de carácter económico, elemento teleológico del hombre de conformidad con lo que señala el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela en su libro de Las Garantías Individuales.⁹

En conclusión no podemos considerar a la declaratoria de área natural protegida como una modalidad, ya que constituye una transformación del derecho de propiedad, y por consiguiente una violación a la garantía de propiedad.

En la actualidad diversas personas son afectadas por estas Declaratorias, lo que les impide el ejercicio de sus actividades productivas, además de que las autoridades no llevan a cabo la elaboración de los programas de manejo necesarios para la administración de las áreas naturales protegidas, lo que los coloca en un estado de inseguridad jurídica, al no conocer cuáles son las actividades que a consideración de la autoridad pueden llevar a cabo en su propiedad.

⁸ Arte de la caza, del *DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA*, Espasa, 21 edición, Madrid (España), 2001, p. 105.

⁹ Op. cit. en nota 3, p. 23

Resoluciones de autoridades como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, han sostenido que materialmente la declaratoria de área natural protegida es una expropiación de carácter impropio, es decir que implica la transformación de su derecho de propiedad, lo que impide el ejercicio de sus actividades productivas, pero falta del elemento indemnizatorio.

Capítulo Primero Marco Histórico

1.1 La Propiedad en la Constitución de 1824

a) Situación de la Propiedad en México

La regulación de la distribución y organización de la propiedad siempre ha sido significativa para el sistema económico y régimen político y social de una nación, pero cuál era la situación de la propiedad en el nuevo México independiente, ésta se hallaba concentrada en dos grandes grupos económicos, que durante la colonia consolidaron su poderío, por un lado los grandes terratenientes españoles y criollos, y por otro lado el clero.

La colonia había favorecido un proceso de continua acumulación en favor de los grupos señalados arriba, pero todo esto en perjuicio de la gran masa de la población, que se había convertido en esclava de aquellos. Las grandes propiedades de los terratenientes españoles eran resultado de las concesiones dadas por los reyes españoles a los conquistadores, que heredaron a sus descendientes, además de que se apoderaron arbitrariamente de las tierras baldías, y del despojo de sus tierras a los indios.

Las grandes extensiones de tierras que se encontraban en manos del clero fueron resultado de favores reales, así como aquellas producto de los legados, capellanías y obras pías, además de que sus propiedades estaban exentas de cargas fiscales.

El problema central radicaba en la mala distribución de la propiedad, ante esto se propusieron diversos proyectos de ley

agraria, para remediar la desproporción en el reparto de la tierra, por parte de Abad y Queipo, las intenciones del cura Miguel Hidalgo y Costilla de dotar de tierra a los naturales, en el Decreto del 5 de diciembre de 1810, y las ideas de José María Morelos que pugnaba por el establecimiento de la pequeña propiedad, mismas que no se concretaron.

Tampoco el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, anteriores a esta Constitución, que sentaron las bases de la consumación de la independencia del Estado Mexicano, abordaron el problema y por el contrario proclamaron el respeto al orden establecido.

En el México independiente prevalecía el problema social de la injusta distribución de la riqueza, los grandes propietarios establecían un sistema feudal consolidado en sus haciendas, dictando sus propias leyes y administrando justicia. Al igual que el clero que tenía un gran potencial económico, intervenían en la vida política del Estado, para la defensa de sus intereses.

Ante este estado de la propiedad “ el monopolio de la propiedad fue el factor que dio tónica a la estructura económica mexicana de aquella época”¹. Esto provocó una economía que impedía la circulación de la riqueza, agravando el problema social de la desigualdad económica.

El pensamiento de la época, destacando el liberal, se concentró en la desaparición de las grandes propiedades, que se encontraban en las manos ociosas de la iglesia, y la abolición de los mayorazgos, siempre con respeto al derecho de propiedad mismo que se consideraba un derecho natural u originario.

¹ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *Pensamiento económico de la constitución de 1857*, Porrúa, México, 1982, p. 77.

b) El Constituyente de 1824

Después de tres siglos de dominación española, la población de lo que fue la Nueva España se preparó para iniciar su vida independiente, para lo cual debió gestar una nueva estructura sociopolítica, de conformidad con las ideas imperantes en la época principalmente las derivadas de la reciente creación de la constitución norteamericana, las teorías francesas y españolas.

Tras la consumación de la independencia se dieron un gran número de enfrentamientos destacando el levantamiento en armas del militar Antonio López de Santa Anna, el 1 de enero de 1823, quien el 2 de diciembre de 1822 propuso el Plan de Veracruz, en el que desconocía la figura del emperador y solicitaba la restitución del Congreso, proponiendo a su vez la adopción de la república. Conjuntamente con el general José Antonio Echeverría expiden el Plan de Casamata, que constaba de 11 puntos solicitando la reinstalación del Congreso, que había sido desintegrado por Iturbide, el reconocimiento de la soberanía nacional y la prohibición expresa de atentar contra la figura del emperador.

Ante estos levantamientos Iturbide decreta el 4 de marzo de 1823 la reinstalación del Congreso, que comienza sus labores al día siguiente. Una vez conformado el Congreso propuso a Agustín de Iturbide su renuncia, misma que aceptó el 19 de marzo del mismo año, a cambio de recibir ciertos beneficios que consistían en una renta de veinticinco mil pesos anuales, además

del desconocimiento a los Tratados de Córdoba y el Plan de Iguala.²

Fue necesaria la convocatoria de un nuevo constituyente que decretó la nulidad de la elección imperial, nulidad de todos los actos jurídicos del imperio, inexistencia de los Tratados de Córdoba y del Plan de Iguala, designo un triunvirato para el desarrollo de las actividades del ejecutivo depositado en Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete. Debido a que este congreso solo fue reconocido en su calidad de convocante y no como constituyente, se llevo a cabo una nueva convocatoria, el 17 de junio de 1823, Congreso que quedo integrado el 5 de noviembre, del mismo año.

Como resultado de los trabajos de este constituyente se expidieron el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, que reconocía a la nación mexicana como libre e independiente, adoptando la forma de gobierno republicana, representativa, popular y federal, fue elaborada no solo como una plataforma para la orientación de los trabajos, sino también como una declaración de principios; y la Constitución Federal de la República Mexicana del 4 de octubre del mismo año.

Artículo 2.- La nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.

Artículo 5.- La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal³

Esta constitución estaba conformada por siete capítulos: I. De la nación mexicana , su territorio y religión; II. De la forma de

² MARQUEZ RÁBAGO, Sergio R. *Evolución constitucional mexicana*, Porrúa , México, 2002, p. 161

³ *Ibíd*em, p. 165.

gobierno de la nación, de sus partes integrantes, y división de su poder supremo; III. Del poder legislativo; IV. Del supremo poder ejecutivo de la Federación; V. Del poder judicial de la Federación; VI. De los Estado de la Federación; y VII. De la observancia, interpretación y reforma de la constitución y acta constitutiva. Se estableció un sistema de garantías individuales, aunque no con precisión, se estableció la libertad de pensamiento y de prensa, pero con la limitante de la religión de Estado.

Este periodo se caracterizó por la inestabilidad política y social imperante, durante los primeros doce años de vida independiente de la nación, basta con mencionar que la titularidad del ejecutivo se modificó 15 veces, ocupando la presidencia en 4 ocasiones Antonio López de Santa Anna.

c) Ley de Colonización

Paralelo a los trabajos que llevaba a cabo la Comisión de Constitución de 1824, se formaron varias comisiones, destacando para nuestra investigación los trabajos de la Comisión de Colonización, la cual inició acaloradas discusiones en torno a la colonización de Texas con ciudadanos irlandeses y canarios, pero ante el rechazo de la mayoría de los diputados, se manda nuevamente a la comisión, para que presente en forma una Ley sobre Colonización.

La posición de los diputados en torno al tema de la propiedad comunal se orientó en relación a un claro individualismo económico, apoyándose en los antecedentes de las cortes españolas, por lo que rechazaron su inclusión en el proyecto, principalmente por parte del diputado Terán quien considero que las tierras que se administraran de esta forma estarían condenadas a un eterna esterilidad, ya que ninguno de

los propietarios las trabajarían, por ser posesiones de todos que ninguno trabaja. En conclusión propuso que todos los bienes de propiedad comunal se convirtieran en propiedades individuales.

Esta había iniciado trabajos desde el día 26 de junio de 1822 cuando reciben una propuesta para poner en práctica la legislación española sobre mayorazgos, al leerse la solicitud ante el Congreso se llega a la conclusión de gravar las fincas vinculadas, el propósito de esta propuesta era extinguir la figura de los bienes vinculados, para así suprimir los mayorazgos.

Para la elaboración de proyecto final de ley que sería presentado al Congreso se sentaron bases en torno al tema destacando la siguiente tesis contenida en el artículo 11:

Art. 11.- Debiendo ser el principal tema objeto de las leyes en todo gobierno libre aproximarse en lo posible a que las propiedades estén igualmente repartidas, tomará el gobierno en consideración lo prevenido en esta ley, para procurar que aquellas tierras que se hallen acumuladas en grandes porciones en una sola persona o corporación y que no puede cultivarlas, sean repartidas entre otras; indemnizando a los propietarios su justo precio a juicio de peritos.⁴

En esta ley se establece el espíritu de los legisladores en torno al tema de la propiedad, destacando su sentido social, con la eliminación de los mayorazgos lo que permitiría una mayor circulación de la riqueza.

El decreto es publicado el 18 de agosto de 1824, se expide sin considerandos, deja a cargo de los Estados el establecimiento de las reglas generales sobre colonización, preferencia hacia los mexicanos para la colonización de las tierras por méritos particulares y servicios hechos a la patria o si se encontraran

⁴ REYES HERÓLES, Jesús. *El liberalismo mexicano*, 3ª edición, Tomo I Orígenes, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, pág. 141.

dos mexicanos en igualdad de circunstancias se realizaría en razón de la vecindad de la extensión de terreno a repartir.

El artículo 12 de la Ley prohibía las extensiones de tierra superiores a cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie temporal y seis de superficie de abrevadero, en el artículo 13 se prohibía expresamente el pasar la propiedad de las tierras a manos muertas, para evitar la acumulación de propiedades en manos de las corporaciones religiosas.

d) Las Siete Leyes Constitucionales

El 4 de diciembre de 1833, se retira de la presidencia Santa Anna para aislarse en su hacienda de Manga de Clavo en Veracruz, con una licencia de 6 meses, dejando la presidencia en manos de Valentín Gómez Farías, quien publica el Decreto de las Cámaras del 17 de diciembre de 1833, que imponía multas, el destierro o la ocupación de sus tierras a los clérigos que no cumplieran con el derecho de patronato, que facultaba al gobierno mexicano para designar a los curas encargados de las parroquias, deslindándose así de la corona española.

Lo anterior provocó un gran descontento social, por lo que Santa Anna se vio en la necesidad de regresar antes de que concluyera su licencia, expidiendo una convocatoria para integrar el Congreso General, el 9 de julio de 1834. El Congreso se reunió el 28 de marzo de 1835, a este se le atribuyeron facultades extraconstitucionales para revisar la forma de estado y de gobierno y hacer las reformas necesarias a la Constitución de 1824.

El Congreso tenía la orden expresa del presidente de suprimir la institución de la vicepresidencia, es el 9 de septiembre cuando se atribuye el carácter de constituyente,

formando la Comisión de Constitución para la elaboración del Proyecto de Bases para la Nueva Constitución, mismo que fue entregado el 23 de octubre de 1835.

Estas Bases son conocidas con el nombre de Siete Leyes Constitucionales, aunque fueron publicadas en tres textos, el primero en diciembre de 1835, el segundo en abril de 1836 y el tercero en diciembre del mismo año.

En la primera de las Siete Leyes, en su artículo 2 fracción III, se aborda el tema de la propiedad:

Art.2º-Son derechos del mexicano:

III. No poder ser privado de su propiedad, ni en el libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y utilidad pública exija lo contrario, podrá verificarse la privación si tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos meritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia caso de haberla.

La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los Departamentos ante el superior tribunal respetivo.

El reclamo suspenderá la ejecución ante el fallo.⁵

Es la primera disposición constitucional que aborda expresamente la regulación de la propiedad, reconociéndola como una garantía individual de todos los mexicanos, con la prohibición expresa tanto a particulares como al Estado de atentar contra este derecho, salvo que la utilidad pública así

⁵ MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R. Op. cit. p. 209.

lo exija. Esta causa de utilidad pública requería la calificación del Presidente y de sus cuatro ministros, el gobierno y junta del Departamento en cuestión. Este procedimiento debía hacerse de conocimiento del dueño que podía ser una corporación eclesiástica o secular, o en su caso un particular.

Establece la figura de la indemnización como requisito de constitucionalidad de la privación de la propiedad, misma que se determinaba por dos peritos, uno nombrado por el Estado y otro por el particular, y si era necesario un perito tercero en discordia. Faculta al interesado para acudir ante la Suprema Corte de Justicia y tribunal superior del Departamento en cuestión, cuando existirá desacuerdo en la calificación, este procedimiento suspendía la ejecución de la privación..

Pero el reconocimiento constitucional del derecho de propiedad no cambio la situación de la propiedad, que seguía concentrada en manos de pocos latifundistas, a pesar de las preocupaciones de los gobiernos, esta se encontraba en quiebra debido a los gravámenes resultado de los capitales prestados a rédito por el clero.

1.2 La Propiedad en la Constitución de 1857

Antonio López de Santa Anna continúa en el poder, a pesar del levantamiento en armas, en septiembre de 1853, de Manuel Zepeda Pedraza en el departamento de Valladolid Yucatán, en el que los insurrectos son sometidos por el ejercito.

Se inician movimientos disidentes contra el gobierno, por parte de Juan Álvarez, Ignacio Comonfort, Trinidad Gómez, Diego Álvarez, Eligio Romero y Rafael Benavides, quienes redactan el

Plan de Ayutla, proclamado el 1 de marzo de 1854, que ponía fin al gobierno de Santa Anna y reinstauraba el federalismo.

Juan Álvarez es nombrado comandante del Ejército restaurador de la libertad, el que poco a poco va ganando adeptos principalmente en los estados del sur y centro de la república. Ante el descontento popular Santa Anna lleva a cabo una consulta popular, el 1 de diciembre de 1854, en la que de acuerdo a los resultados dados a conocer por el gobierno la nación solicitaba al presidente seguir en el poder.

Es en agosto de 1855 cuando Santa Anna abandona el poder, declarándose triunfadora la revolución de Ayutla y se designa un triunvirato como titular del poder Ejecutivo en manos del presidente del Supremo Tribunal Ignacio Pavón, los generales Rómulo Díaz e Ignacio Mora.

Se convocó a un cuerpo colegiado para llevar a cabo la designación del presidente de la república, conformado por representantes de los Estados y de la Ciudad de México, nombrándose a Martín Carrera como titular del ejecutivo, pero debido a que este había sido integrante de la administración de Santa Anna se presentó descontento entre los disidentes, ante tales presiones deja el poder a un mes de tomar el cargo, ocupando el puesto interinamente el general Díaz de la Vega.

Es el 4 de octubre del mismo año cuando Juan Álvarez asume la presidencia como interino, convoca el 16 de octubre a elecciones para constituir un Congreso Constituyente, ante las diferencias en su gabinete renuncia al cargo, asumiéndolo Ignacio Comonfort en calidad de presidente sustituto.

Finalmente el 18 de febrero de 1856 inicia sesiones el Congreso Constituyente, conformado por 98 legisladores, que designa como presidente de la Comisión de Constitución al

diputado Ponciano Arriaga, integrada por Mariano Yañez, León Guzmán, José María Cortés, José María Mata y Pedro Escudero.

El 15 de mayo se publica el Estatuto Provisional de la República Mexicana, que regulaba provisionalmente la estructura del Estado y las libertades de los gobernados.

El tema de la propiedad se concentró en la regulación del derecho de propiedad para evitar los abusos y atacar a los latifundista, en este sentido se enfocaron los votos particulares de los diputados José María del Castillo Velasco y Ponciano Arriaga, al artículo 17 del proyecto que correspondió al artículo 4 constitucional y el proyecto de Ley sobre Propiedad del diputad Isidoro Olvera.

a) Voto Particular de José María del Castillo Velasco

El diputado José María del Castillo Velasco destacó en su voto particular los problemas de la situación social mexicana, manifestando que era inútil consignar la más amplias facultades en cuanto al derecho de propiedad, si la gran mayoría de la población vivía en la miseria, declarando que no había otro camino más que el reparto de la tierra para elevar el nivel de vida de la población e incrementar la producción nacional.

Propuso al Congreso:

1. El aseguramiento a todo pueblo de los terrenos suficientes para el uso común de los vecinos.
2. El reconocimiento del derecho de todo ciudadano que careciera de trabajo para adquirir un espacio de tierra, cuyo cultivo le proporcionara la subsistencia⁶

Para este fin los gobierno de los Departamentos dispondrían de los terrenos baldíos y de las propiedades de

⁶DE LA MADRID HURTADO, Miguel. op. cit. pág. 112

cofradías, e incluso si tenían la necesidad comprarían tierras a los particulares. El diputado consideraba que el tema de la propiedad esta vinculado con el del trabajo, ya que toda persona que careciera de un trabajo estable, podía disponer de una porción de tierra la cual pudiera cultivar y la que le daría las ganancias necesarias para subsistir.

b) Voto Particular de Ponciano Arriaga

Para el diputado Arriaga el problema de la propiedad tenía sus orígenes en el latifundismo, manifestaba que no era posible aspirar a un gobierno popular y republicano mientras el pueblo moría de hambre y miserable, proponía para esto una reforma auténtica que atacara el problema de lleno, para lo cual era necesario abolir los antiguos privilegios.

Define el derecho de propiedad como “ la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona sino por medio del trabajo y la producción”⁷. Pero lo limita a la acumulación de la propiedad en manos ociosas.

Proponía que aquellos grandes terratenientes que quisieran ser reconocidos como propietarios ante el gobierno, debían deslindar, acotar y cultivar sus territorios, o de lo contrario no podrían reclamar los daños causados por los transeúntes o por el ganado ajeno, no podrían cobrar por los pastos, montes y aguas, o por los frutos naturales. Aquellos nuevos propietarios no podrían adquirir extensiones mayores a quince leguas cuadradas, con la obligación de deslindarlas, cultivarlas y

⁷ Ibídem. pág. 114

cercarlas, si no cumplían con estas obligaciones en un año perderían sus derechos de propietarios.

Estarían libres del pago de impuestos aquellos propietarios de extensiones menores a quince leguas cuadradas, y por el contrario aquel que tuviera la intención de adquirir un predio con una extensión mayor a esta se vería en la necesidad de pagar un impuesto federal de veinticinco millones. Impedía la adjudicación de terrenos a corporaciones religiosas, cofradías o manos muertas.

Proponía eximir de impuestos a los campesinos cuyas propiedades tuvieran un valor menor a cincuenta pesos, además de que establecía un salario para los peones y jornaleros, el cual debía ser pagado en efectivo, evitaba que los latifundistas tomarán por su cuenta la justicia impidiéndoles el castigar faltas y delitos, por lo que debían de acudir ante la autoridad judicial.

c) Ley Orgánica del Diputado Isidoro Olvera

El diputado Isidoro Olvera presentó ante el constituyente, el 7 de agosto de 1856, su Ley Orgánica que arregla la propiedad territorial en toda la República, sostenía que la concentración de la propiedad dañaba a la agricultura, la industria y el comercio, deteniendo el progreso del país.

Esta Ley proponía:

1º Que en lo sucesivo ningún propietario que poseyera más de diez leguas cuadradas de labor, o veinte de dehesa, podría adquirir más terrenos en el estado o territorio en que estuviera ubicada la primera propiedad; 2º La imposición de una contribución del dos por ciento sobre el exceso de las diez leguas cuadradas, para los propietarios de la mesa central; 3º La prohibición a los

propietarios de negarse a dar agua potable y leña para el consumo doméstico de los pueblos; 4º Una revisión de la legalidad de los títulos de propiedad en toda la República; y 5º Diversas limitaciones al derecho de propiedad.⁸

Los votos particulares de los diputados estaban enfocados a la abolición de los latifundios y a evitar que grandes extensiones de tierras siguieran en manos de la iglesia, pero dichos votos no fueron tomados en cuenta cuando se llevó a cabo la discusión del Proyecto de Constitución, cuyas sesiones iniciaron el 8 de agosto, ante la negativa de diputados como Arizcorreta, Moreno y Vallarta de aprobar el contenido del artículo 17 de Proyecto cuya redacción era la siguiente “ La libertad de ejercer cualquier género de industria, comercio o trabajo que sea útil y honesto no puede ser coartada por la ley ni por la autoridad, ni por los particulares a títulos de propietarios”⁹, los diputados consideraban que el artículo solo debía contener el derecho a la libertad de trabajo y no ir más allá en su contenido.

d) Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas

Mientras el constituyente llevaba a cabo acaloradas discusiones en torno al tema de la propiedad, el gobierno provisional de Ignacio Comonfort, expedía el 26 de junio de 1856 la Ley de Desamortización de bienes de manos muertas, por conducto de la Secretaria de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, que es conocida por el nombre de su autor Miguel Lerdo de Tejada con el nombre de Ley Lerdo, ordenando que se adjudicaran a sus arrendatarios y enfiteutas a título oneroso las

⁸ Ibídem. pág. 120

⁹ Ídem.

fincas rústicas y urbanas que tenían o administraban las corporaciones civiles o eclesiásticas, y prohibió a las corporaciones religiosas adquirir propiedades que no es tuvieran destinadas al cumplimiento de sus fines

Destacan los siguientes artículos, de la ley en cuestión:

Artículo 1. Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios, las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual.

Artículo 3. Bajo el nombre de corporaciones religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida.

Artículo 5. Tanto las urbanas, como las rústicas que no estén arrendadas a la fecha de la publicación de esta ley, se adjudicarán al mejor postor, en almoneda que se celebrará ante la primera autoridad política del partido.

Artículo 8. Sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados, inmediatamente y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aún cuando se arriende alguna parte no separada de ellos, como los conventos, palacios, hospitales, hospicios, mercados, casa de corrección y de beneficencias. Como parte de cada uno de dichos edificios podrán comprenderse en esta excepción una casa que esté unida a ellos, y la habiten por razón de oficio, los que sirven al objeto de la institución, como las casas de los párrocos y de los capellanes de religiosas.

De las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos, se exceptuarán también los edificios, ejidos y terrenos destinados

exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan.¹⁰

Con la publicación de esta ley se pretendía promover la circulación de la riqueza y evitar que nuevamente grandes extensiones de tierra recayeran en las manos ociosas de la iglesia, y que se cobraran efectivamente los impuestos que sobre estas tierras recaían. Dicha ley es discutida y aprobada por mayoría.

e) Artículo 27 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Es así como se publica el artículo 27 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1857:

ART.27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación, y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución.¹¹

En el texto constitucional se reconoce al derecho de propiedad como un derecho humano, necesario para que el individuo se desarrolle de manera integral, por lo que se le concedió un amplia tutela, evitando la privación de la propiedad de manera arbitraria por parte de la autoridad, introduce por

¹⁰ BARRAGAN BARRAGAN, José, et. al. *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 2003, p. 422-424.

¹¹ MARQUEZ RÁBAGO, Sergio R. op. cit. Pág. 342.

primera vez en un texto constitucional el concepto de expropiación, la necesidad de la expedición de una ley expresa para abordar este tema, el requisito constitucional de la indemnización, para que se verifique una expropiación conforme a derecho, misma que debía ser previa.

En su segundo párrafo regula la incapacidad de las corporaciones civiles o eclesiásticas para adquirir o administrar bienes raíces, con excepción de los destinados al cumplimiento de sus fines, con el fin de evitar que grandes extensiones de tierra estuvieran en manos muertas, y permitir la circulación de la riqueza.

1.3 La Propiedad en la Constitución de 1917

Tras la muerte de Juárez accede al ejecutivo Sebastián Lerdo de Tejada, quien fue reelecto ante el descontento de gran parte de la nación, destacando el levantamiento del general Porfirio Díaz, quien promulgó el Plan de Tuxtepec, para finalmente entrar triunfante en la Ciudad de México en noviembre de 1876.

Díaz llega a la presidencia la cual ocuparía por 30 años, en un México que se destacó por la inversión de capitales extranjeros, pero principalmente enfocado en empresas maquiladoras; por el desarrollo tecnológico, que intentaba estar al día con las tendencias europeas, la economía mexicana sentó sus bases en la agricultura principalmente, la minería y en menor medida el petróleo.

La situación en el campo era de miseria extrema en el caso de los trabajadores de los grandes latifundios que se desarrollaron en las cercanías de la capital, generando una concentración excesiva de la riqueza, en la que la paga era miserable. Esto en consecuencia de las legislaciones anteriores

que habían provocado que los campesinos del centro y sur sufrieran de la pérdida de sus tierras debido a las diversas leyes de colonización, que los colocaban en desventaja frente a los extranjeros, y por la rivalidad entre los capitales europeos y los americanos.

Desde el inicio de su gobierno Díaz se manifestó como aliado de los grandes terratenientes, que mediante diferentes artimañas desposeyeron a los legítimos propietarios de sus tierras, ya fuera por deslindes o porque no podían probar la legal posesión de sus tierras.

Es así como inician los movimientos revolucionarios en contra de la Dictadura de Díaz, los cuales tuvieron sus orígenes en el campo mexicano, que culminaron con la publicación del Plan de San Luis proclamado por Francisco I. Madero y la salida del país de Porfirio Díaz.

Pero el gobierno de Francisco I. Madero no logró responder a los reclamos del pueblo mexicano que exigía cambios drásticos que respondieran a su situación deplorable. Por lo que la respuesta fue un golpe de Estado por parte de Victoriano Huerta, y el movimiento encabezado por Venustiano Carranza quien dio origen al Plan de Guadalupe, con el cual se pretendía la restauración de la Constitución de 1857.

a) Decreto del 6 de enero de 1915

Ante la situación de miseria de la población mexicana y las exigencias de reparto de la tierra derivadas de la revolución mexicana Carranza encargó a Luis Cabrera un proyecto de ley que permitiera el cumplir con esta máxima. A continuación se transcriben los artículos más importantes:

Artículo 1.- Se declaran nulas:

I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

II. Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaria de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y

III. Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Artículo 2. La invasión o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregaciones o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrían ser notificado cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

Artículo 3. Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrá obtener que se les dote del terreno suficiente ara reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Artículo 4. Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren de acuerdo con el programa de la Revolución, se crearán:

I. Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presidida el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen.

II. Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen.

III. Los Cometes particulares ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que les señalen.

Artículo 7. La autoridad respectiva en vista de las solicitudes presentadas, oirá el parecer de la comisión local agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos u resolverá si procede o no a restitución o concesión que se solicita, en caso afirmativo, pasará el expediente al comité particular ejecutivo que corresponda, a fin de que identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

Artículo 8. Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas en seguida por el Comité particular ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la comisión local agraria, la que, a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

Con este decreto se declaraban nulas todas las enajenaciones hechas en contra de lo señalado por la ley de 25 de junio de 1856, así como las concesiones, composiciones y ventas de tierras, montes y aguas que se llevaron a cabo de 1876 a 1915, que permitieron la invasión ilegítima de ejidos, pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades.

Se expropiaban los terrenos necesarios para dotar de tierras a los pueblos que carecieran de ejidos, por no tener títulos o por ser difíciles de identificar porque se hubieran vendido. Se creaba una Comisión Nacional Agraria, comisiones locales en cada uno de los Estados y comités particulares ejecutivos, subordinados a estas. Además de que se estableció un procedimiento para la entrega de solicitudes de restitución.

b) Proyecto de Venustiano Carranza del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El proyecto de Carranza que se presentó ante la Comisión fue el siguiente:

Artículo 27. La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar impuestos sobre bienes raíces.

Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ella pertenezcan, o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren

indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.

También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos a intereses, el que no será mayor, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de 10 años.

Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieres conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a la leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida.

Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente a objeto de la institución.

Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales, dentro o fuera de las poblaciones; lo mismo que explotaciones mineras, de petróleo o de cualquier otra clase de sustancia que se encuentre en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoductos; pero no podrán adquirir o administrar por sí, propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.

Los bancos debidamente conforme a las leyes de asociaciones de crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes.¹²

Entre las novedades que presenta en proyecto de Carranza, destaca que en el caso de la expropiación divide el procedimiento entre dos materias la declaración a cargo de las

¹² RABASA, Emilio O. *La evolución constitucional de México*, UNAM, México, 2004, p. 359-360.

autoridades administrativas y la ejecución en manos de la autoridad judicial; incapacidad de las sociedades anónimas, mercantiles y civiles para poseer y administrar bienes raíces, con la excepción de las sociedades de beneficencia; la Cláusula Calvo; y la prohibición a las corporaciones religiosas y a los ministros de los cultos para administrar las instituciones de beneficencia pública .

En cuanto al tema del reparto agrario, estandarte de la revolución, se pretendía que este fuera regulado por la ley que para su objeto se expidiera.

c) Los Debates en el Constituyente de 1917

Los debates sobre el artículo 27 inician el día 29 de enero, declarándose el constituyente en sesión permanente por tres días, al leerse el proyecto de Carranza los diputados determinaron que seguía la misma línea que la Constitución de 1857, y que no abordaba el tema del reparto agrario.

Ante la trascendencia del artículo en cuestión se decidió formar una comisión a cargo de su elaboración a cargo del diputado Pastor Rouaix, conformada por Julián Adame, Porfirio del Castillo, Pastrana Jaimes, Pastrana Benítez, Samuel de los Santos, Ibarra, Zavala Jara, Victoria, Góngora, Von Varsen, Cano y Cándido Aguilar.

En la exposición de motivos Molina Enríquez, asesor en la elaboración del artículo y cuyas ideas fueron defendidas en el Congreso por su entrañable amigo Luis Cabrera, quien en su libro *Juárez y la Reforma*, ya había tratado el tema de la propiedad y el bien común, hizo un recorrido sobre el tema de la propiedad en México, destacó que durante la colonia las tierras de la Nueva España pertenecieron a la corona española, como

durante los primeros años del México independiente se concentro en manos de unos pocos terratenientes, la situación de la propiedad absoluta durante el porfiriato, por lo que consideraba necesario la Comisión que la nación se declarara propietaria absoluta de todas la tierras, surgiendo así su capacidad para administrarlas, el anteproyecto señalaba lo siguiente:

La propiedad de todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual tiene el derecho de constituirla propiedad privada, pero reservándose la nación del derecho de imponer a esa propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.¹³

Además de estas adiciones al proyecto de Carranza se estableció el fraccionamiento de los latifundios para permitir el desarrollo de la pequeña propiedad, misma que no había sido introducida en la Constitución de 1857, la necesidad de que la indemnización en el caso de la expropiación fuera previa y no mediante, se declararon nulas todas aquellas enajenaciones de tierras , aguas o montes hechas conforme a la Ley del 25 de junio de 1856, el establecimiento del derecho absoluto de la nación sobre las riquezas del subsuelo, carbón de piedra, petróleo, carburos de hidrógeno y minerales.

Destaca en este anteproyecto el espíritu social que persiguió el legislador del 17, es con este anteproyecto que

¹³ CARPIZO, Jorge. *La Constitución mexicana de 1917*, 6ª edición, Porrúa, México, 1983, p. 111

inician las discusiones respecto al contenido del artículo 27, siendo el primero en tomar la palabra el diputado Bojórquez:

Es un deber nuestro poner las bases para la pronta solución de la cuestión agraria, ha sido magnífica idea de la Comisión sostener como precepto constitucional el decreto de 6 de enero de 1915, que contiene la restitución de los ejidos de los pueblos.

Tenemos que fomentar la pequeña propiedad-como dice el proyecto- los asuntos allí. También, somos partidarios de la libertad municipal de la descentralización del poder público, así, hagamos que en la materia agraria la descentralización sea un hecho.¹⁴

Si bien el proyecto que presentó Carranza para el artículo 27 no contemplaba el tema agrario, la Comisión y sobre todo el Constituyente rechazaron la idea de que fuera una ley marco la que regulara este tema, y pugnaron porque el tema se tratara desde la Carta Magna.

Respecto al párrafo segundo del artículo 27, el diputado Martínez Epigmenio manifestó “ la expropiación como está en el proyecto es buena en todas sus partes, mas (sic) cuando se trata de un bien común. Sin embrago, hay un defecto que la indemnización será hecha con papel moneda y no en metálico, para poder invertir, debe cambiarse para que se haga en plata”¹⁵, como se puede ver el legislador busco ir más allá y no se conformó con el señalar que la indemnización fuera previa, sino que además se buscaba un segundo fin que era la inversión de la misma.

Con referencia a la regulación de los templos edificadas se presentó una discusión entre los diputados Medina y Lizardi,

¹⁴ RABASA, Emilio O. op. cit. p. 361.

¹⁵ *Ibidem*. Pág. 362.

Medina sostenía que cualquier templo edificado o no por particulares quedara a disposición de las leyes civiles, apoyado por Lizardi que además solicitó se agregara la prohibición expresa para que las corporaciones eclesiásticas y seculares fueran dueñas de bienes muebles, lo que les impedía la compra de acciones de sociedades anónimas.

d) Texto del Artículo 27 Constitucional Aprobado por el Constituyente de 1917

Finalmente el artículo fue votado a las tres y media de la mañana del día 30 de enero, con una votación unánime, aunque hay quienes sostienen que la votación no fue unánime, pues se presentaron quince votos en contra.

A continuación se transcribe el texto original del artículo 27 aprobado por el constituyente:

ART. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundio; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los

elementos naturales y los daños que la propiedad puede sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les doten de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas, los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso.

Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional, la de las lagunas y esteros de las playas, las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes, desde el punto en que brota la primera agua permanente, hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estado; las de las corrientes intermitentes que atraviesan dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas y los cauces, lechos o

riberas de los lagos y corrientes de aguas no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescindible y solo podrá hacerse y solo podrá hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o mercantiles constituidas conforme a las leyes mexicanas, condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirán por las siguientes prescripciones:

I. Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización, las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio directo de tierras y aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convenga 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 aquéllos; bajo la pena en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir dominio directo sobre las tierras y aguas.

II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poder o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuviere actualmente por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los

templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben seguir destinados a su objeto. Los obispados, casa culturales, seminarios , conventos o cualquier otro edificio que hubiera sido construido o destinado a la administración, propagando p enseñanza de un culto religioso, pasará desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la nación para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el cuto público, serán propiedad de la nación.

III. Las instituciones de beneficencia pública o privada que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, pero podrán adquirir, tener o administrar capitales impuestos para bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas ni ministros de culto; o de sus asimilados, aunque estos o aquellos no estuvieran en el ejercicio.

IV. Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rusticas, las sociedades de esta clase que se constituyeron para explotar cualquier industria fabril, minera petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para el establecimiento o servicio de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados, fijaran en cada caso.

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme alas leyes de instituciones de crédito podrían tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rusticas, de e con la prescripción de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que lo enteramente necesario para su objeto directo.

VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán, capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915, entretanto, la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por si bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediatamente y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrá plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarias para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados, en que sus respectivas jurisdicciones determinaran los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dicha ley, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijarán como indemnización a la cosa expropiada se bastará en la cantidad que como valor fiscal de ella figuren en las oficinas catastrales y recaudadoras ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de este valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que de le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio parcial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos,

rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan toda vía desde la ley de 25 de julio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan igual efecto. En consecuencia todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidos a estas con arreglo al decreto del 6 de enero de 1915, que continuara en vigor como la ley constitucional. En el caso de que con arreglo a dicho decreto no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas se les dejaran aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso dejen de asignárseles las necesarias. Se exceptúan de la nulidad antes referidas; únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en el repartimiento hecho a virtud de la citada ley del 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por mas de diez años, cuando la superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso de esta superficie deberá ser devuelto a la comunidad, indemnizado su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se desertan, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Solo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartición y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan individuos, así como los de propiedad cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las fracciones que correspondan a la nación por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial, correspondiente, que se dictaran en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, puede revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que dicte sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo periodo constitucional, el congreso de la unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán las leyes para llevara a cabo el

fraccionamiento de las grandes propiedades conforme a las bases siguientes:

- a)** En cada estado o territorio se fijara la extensión máxima de tierras de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.
- b)** El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales y las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo a las mismas leyes
- c)** Si el propietario se negara a hacer el fraccionamiento, se llevara este a cabo por el gobierno local, mediante expropiación.
- d)** El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y crédito, en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquellas. el tipo de interés no excederá de cinco por ciento anual.
- e)** El propietario esta obligado a recibir bonos de una demanda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el congreso de la unión una ley facultando a los estados para su deuda agraria.
- f)** Las leyes locales organizaran el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que serán inalienables, no estará sujeto a embargo ni a gravemente ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad y se faculta al ejecutivo de la unión para declararlos nulos cuando implique perjuicios graves para el interés publico.¹⁶

El primer párrafo del artículo consagra que corresponde a la nación mexicana la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, referente al imperio o capacidad normativa del Estado sobre las

¹⁶ MARQUEZ RÁBAGO, Sergio R. op. cit. p 431- 435

tierras y aguas del territorio nacional, lo que le permite tanto el transmitir su dominio a los particulares y aplicar la justicia social a través de la expropiación, la sujeción a las modalidades que dicte el interés público, el dominio directo de los recursos naturales y el reparto agrario.

Para llevar a cabo la expropiación establece que es necesario que si fin sea el satisfacer una necesidad de interés público y mediante el pago de una indemnización.

Estableció la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para beneficio de la colectividad, a fin de permitir la libre circulación de la riqueza, y evitar que nuevamente se crearan grandes latifundios, y permitir a los sectores más pobres de la población alcanzar mejores condiciones de vida.

En los párrafos cuarto y quinto se estableció el dominio directo de la nación sobre todos los recursos naturales tanto de la plataforma continental como de los zócalos submarinos, islas, yacimientos de piedras preciosas, sal de aguas, lagunas, subsuelos, entre otros. La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas se restringió a los mexicanos por nacimiento o por naturalización y a las sociedades mexicanas, y en caso de tratarse de extranjeros aplica la Cláusula Calvo, es decir la renuncia a invocar la protección de sus gobiernos bajo la pena de perder en beneficio de la nación los bienes adquiridos, en caso de incumplimiento.

Prohíbe también a los extranjeros el adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una franja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas. A las

asociaciones religiosas, instituciones de beneficencia pública o privada que tuvieran como objeto el auxilio a los más necesitados, a la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de sus miembros o cualquier otro objeto lícito, les prohíbe adquirir bienes raíces, con excepción de los que sean indispensables para el cumplimiento de sus fines.

Lo más destacado del artículo y que no se había incluido en preceptos constitucionales anteriores es la introducción del tema agrario, el constituyente declaró nulos los repartos agrarios hechos conforme a la ley del 25 de junio de 1856 y los actos realizados a partir de 1876 que tuvieron como consecuencia la ocupación de las tierras de los pueblos indígenas, rancherías, congregaciones y comunidades. Se prohíben expresamente los latifundios y se ordena el llevar a cabo el reparto agrario a los campesinos y sus comunidades.

e) Reformas al Texto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

A continuación se señalan cuales son las reformas que ha sufrido el artículo 27 de nuestra Constitución, mismas que fueron tomadas del libro del Dr. Márquez Rábago llamado *Evolución constitucional mexicana*:

- 10 de enero de 1934.-Reforma en la que se modifica el párrafo tercero, elimina la parte rural; modifica el párrafo cuarto; divide la fracción I en dos párrafos; modifica las fracciones VI y VII; adiciona las fracciones VIII a la XVIII.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos materiales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y

para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, **agrícola en explotación**, para la creación de nuevos centro de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los **núcleos de la población** que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad **agrícola en explotación**.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas, los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; **los yacimientos minerales u orgánicos** fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso

Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional, la de las lagunas y esteros de las playas, las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes, desde el punto en que brota la primera agua permanente, hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estado; las de las corrientes intermitentes que atraviesan dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas y los cauces, lechos o riberas de los

lagos y corrientes *interiores* de aguas no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atravesase; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

.....

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización, las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio directo de tierras y aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convenga ante la Secretaria 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 aquéllos; bajo la pena en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir dominio directo sobre las tierras y aguas.

.....

VI. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ***así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola,*** ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por si bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediatamente y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrá plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarias para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados, en que sus respectivas jurisdicciones determinaran los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dicha ley, la

autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijarán como indemnización a la cosa expropiada se bastará en la cantidad que como valor fiscal de ella figuren en las oficinas catastrales i recaudadoras ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de este valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que de le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio parcial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las fracciones que correspondan a la nación por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial, correspondiente, que se dictaran en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, puede revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que dicte sentencia ejecutoriada.

VII. Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeres.

VIII. Se declara nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados, o cualquier otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

b) Todas las concesiones correspondientes: composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquier otra clase,

pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.

C) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicas durante el periodo o tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, perteneciente a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a titulo de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legitima entre los vecino de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos, cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

X. Los núcleos de población que carezcan de ejido o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con terrenos, tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población; sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

XI. Para los efectos de las deposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crearán:

a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

c) Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los Gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se harán en los términos que prevengan la ley reglamentaria respectiva, que funcionarán en cada Estado, territorio y Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

d) Comités particulares ejecutivos, para cada uno del núcleo de población que tramiten expedientes agrarios

e) Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos

XII. Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados y Territorios directamente ante los Gobernadores

Los Gobernadores turnaran las solicitudes a las Comisiones Mixtas, las que substanciaran expedientes en plazo perentorio y emitirían dictamen. Los Gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenaran que se de posesión inmediata de las superficies que en su concepto procedan.

Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los Gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se consideraran desaprobado el dictamen de las Comisiones Mixtas y se turnarán el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las Comisiones Mixtas no formulen en plazo perentorio, los gobernadores tendrían la facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente.

XIII. La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas con las

modificaciones que hayan introducido los Gobiernos locales, se informará al C. Presidente de la República para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria.

XIV. Los propietarios afectados con resoluciones rotatorias o restitutorias que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrían ningún derecho no recurso legal ordinario, ni podrían promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación, tendrían solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal a que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberían ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida.

XV. Las Comisiones mixtas, los Gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de la tramitaciones agrarias, no podrían afectar, e ningún caso, la pequeña propiedad agrícola en explotación e incurrirían en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotación que la afecten.

XVI. Las tierras que deban ser objeto de adjudicación, deberían fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias.

XVII. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estado, en sus respectivas jurisdicciones, expedirían leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural; y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

a) En cada Estado, Territorio y Distrito Federal, se fijara la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuos o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberán ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las

fracciones serán puestas a la veta en las condiciones que aprueben los Gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará a cabo por el Gobierno local, mediante expropiación.

d) El valor de las fracciones serán pagado por anualidades que amorticen capital y rédito, a un tipo de interés que no exceda de 3 % anual.

e) Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada, Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirán una ley facultando a los estados para crear su Deuda Agraria.

f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.

g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bines que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estarán sujeto a embargo, no gravamen ninguno

XVIII. Se declararan revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

- 6 de diciembre de 1937.- Se adiciona la fracción VII con dos párrafos finales

VII.....

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales cualquiera que sea el origen de estos, se

hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva, de la mismas, si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrán fuerza de resolución definitiva y será irrevocable, en caso contrario, la parte o partes inconforme podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicios de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberían tramitarse las mencionadas controversias.

- 9 de noviembre de 1940.- Adiciona el párrafo sexto.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes. **Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo al explotación de esos productos.**

- 21 de abril de 1945.- Modifica el párrafo quinto

Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros **que se comuniquen permanentemente con el mar**; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes **directos o indirectos**, desde el punto del cauce en que inician las primeras aguas permanentes, **hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional**; las de las corrientes constantes o

intermitentes y sus afluentes **directos o indirectos cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ellas**, sirvan de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, **o cuando pase de una Entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos. Lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzadas pro líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de la riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de la propiedad nacional, y las que se extraiga de las minas. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.** Cualesquiera otras aguas no incluidas en la numeración anterior, se considerarán parte integrante de la propiedad **de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizan en dos o más predios**, al aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

- 12 de febrero de 1947.- Modifica la fracción X en su párrafo primero y adiciona un segundo; adiciona un párrafo segundo de la fracción XIV y el párrafo primero de la fracción XV y le adiciona dos párrafos.

X. Los núcleos de población que carezcan de ejido o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con terrenos, tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población; sin que en ningún caso deje de concedérseles la

extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

La superficie o unidad individual de dotación deberán ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ello, de sus equivalentes en otra clase de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo.

XIV.....

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegal de sus tierras y aguas.

XV. Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación; e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que les afecten.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras de explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal; por cuatro de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación, cuando se destinan al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor; en los términos que fije la ley; de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se hayan expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calificación de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aun cuando, en virtud de la mejoría se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

- 2 de diciembre de 1948.- adición al párrafo segundo de la fracción I.

I.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad podrán a juicio de la Secretaria de Relaciones, conceder autorización 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.

- 20 de enero de 1960.- Modifica los párrafos cuarto a séptimo; elimina en su primer párrafo la capacidad de los particulares de adquirir combustibles minerales; en la fracción I, reduce los tres primeros párrafos a uno.

Corresponde a la nación el dominio directo de todos ***los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas***; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides en la industria, los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas, los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido,

líquido o gaseosos; **y el espacio sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.**

Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; **las aguas marinas interiores;** las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirvan de limite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o en parte de ellas sirva se limite en el territorio nacional o a dos Entidades federativas o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de la riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de la propiedad nacional, y las que se extraiga de las minas; **y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en las extensión que fije la ley.** Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la numeración anterior, se considerarán parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus

depósitos, pero si se localizan en dos o más predios, al aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescindible **y la explotación; el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras y trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto; regularan las ejecuciones y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, indebidamente de la fecha de su otorgamiento de las concesiones y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las condiciones que las leyes prevean.** Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos , en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

- I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización, las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio directo de tierras y aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convenga ante la Secretaria 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 aquéllos; bajo la pena en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los

bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas

El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarias para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

- 29 de enero de 1960.- Adiciona el párrafo sexto con una parte final.

Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

- 8 de enero de 1974.- Modifica la fracción VI primer párrafo.

VI. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de los núcleo de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centros de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

.....

XV.....

c) Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los Gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se harán en los términos que prevengan la ley reglamentaria respectiva, que funcionarán en **cada Estado y en el Distrito Federal**, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

.....

XII. Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los Gobernadores

.....

XVII. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estado, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural; y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

a) En cada Estado y en el Distrito Federal, se fijara la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuos o sociedad legalmente constituida.

- 6 de febrero de 1975.- Adiciona un párrafo séptimo.

En los casos a que se refieren los párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescindible y la explotación; el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras y trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto; regularan las ejecuciones y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, indebidamente de la fecha de su otorgamiento de las concesiones y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean.

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos **o de los minerales radiactivos**, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos , en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir, abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público. En esta materia no se otorgará concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

- 6 de febrero de 1976. Adiciona el párrafo tercero

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, ***en beneficio social***, el aprovechamiento de los elementos susceptibles de apropiación, ***con objeto de*** hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, ***lograr en desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenarlos asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y crecimiento de los centros de población;*** para el fraccionamiento de los latifundios, para disponer, ***en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades*** el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de la población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para

las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

- 6 de febrero de 1976. Adiciona el párrafo octavo

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva, situada fuera del mar territorial adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

- 3 de febrero de 1983.- Se adicionan las fracciones XIX y XX.

XIX.-Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleos y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

- 10 de agosto de 1987.- Se reforma el párrafo tercero

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se 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 públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; **para preservar y restaurar el equilibrio ecológico**; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

- 6 de enero de 1992.- Se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV, VI primer párrafo, VII, XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero de la fracción XIX, y se derogan las fracciones X a XIV y XVI.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se 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 fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, **de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural**, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

.....

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la

tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulara el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores. 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 establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre si, con el estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijara los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgara al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetara el derecho de preferencia que prevea la ley. Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción

XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

X. Derogada

XI. Derogada

XII. Derogada

XIII. Derogada

XIV. Derogada

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda **por individuo** de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal; por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o bosque en terrenos áridos.

Se considerará asimismo, como pequeña propiedad la superficie que no exceda **por individuo de ciento cincuenta hectáreas** cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientos, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén hule, **palma**, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, **agave, nopal** o árboles frutales.

Se considerará 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 términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se hayan expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calificación de sus tierras, **seguirá siendo considerada como pequeña propiedad**, aún cuando en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el

caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVI. Derogada

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que **establezcan los procedimientos** para el fraccionamiento **y enajenación** de las extensiones **que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.**

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se a enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deban constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

.....

XIX.....

Son de jurisdicción de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relaciones con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y; en general, ara la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designado por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

.....

- 28 de enero de 1992.- Se modifican las fracciones II y III.

*II. Las asociaciones religiosas **que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán 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;***

*III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, **con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;***

1.3.1 Ley de Expropiación de 1936

Iniciamos el estudio de la legislación de expropiación con la Ley de Expropiación de 1936, por ser esta la primera en tratar de manera más amplia el tema y por ser la que tiene mayor trascendencia, pero antes será preciso señalar brevemente sus antecedentes.

a) Antecedentes de la Ley de Expropiación de 1936

La primera ley en materia de expropiación vigente en la República Mexicana, fue la promulgada por el general Antonio López de Santa Anna, el 7 de julio de 1853, que fue producto del trabajo del abogado Teodosio Lares, que en su artículo 3 estableció lo siguiente:

Las expropiaciones sólo pueden verificarse por causa de utilidad pública, con los siguientes requisitos:

- I. Ley o Decreto del Gobierno Supremo que autorice los trabajos u obras de utilidad común, para los cuales se requiera la expropiación:
- II. La designación especial hecha por autoridad administrativa, de las propiedades particulares a las cuales debe aplicarse la expropiación:
- III. La declaración de expropiación hecha por la autoridad judicial:
- IV. La indemnización previa a la ocupación de la propiedad.¹⁷

En concordancia con la Primera Ley de las llamadas Bases Constitucionales, que en el artículo 2, fracción III establecía como requisito para la privación legítima de la propiedad el establecimiento de una causa de utilidad pública.

Destaca de esta ley en que fue la primera, en nuestro ordenamiento jurídico, que ordenó que la declaratoria de expropiación la expidiera el poder judicial federal.

El segundo antecedente de la legislación en materia de expropiación la encontramos en la Ley de Expropiación del 31 de mayo de 1882, durante la presidencia del general Manuel González, la cual estaba compuesta de tan solo dos artículos que establecían lo siguiente:

Artículo 1.- Mientras se expida la ley orgánica del artículo 27 de la Constitución, el Ayuntamiento de esta capital podrá hacer la expropiación de aguas potables que necesite la ciudad, y de los edificios que sean necesarios para el alineamiento de las calles, sujetándose estrictamente a las bases acordadas en la ley del 13 de septiembre de 1880, para la compañía Constructora Nacional.

¹⁷ *Estudios Políticos*, Jaime Tamayo, et.al., Volumen 6, Tomo 1, Nueva Época, Enero-Junio de 1987, México, p. 56.

Artículo 2.- Bajo las mismas bases podrá el Ejecutivo Federal expropiar a los particulares de los terrenos, edificios, materiales y aguas que sean necesarios para la construcción de caminos, ferrocarriles, canales, telégrafos, rectificaciones de ríos, fortificaciones, aduanas, muelles, diques, faros, almacenes y demás obras de públicas utilidad que haga la administración, mientras que dichos terrenos, materiales, edificios y aguas no estén destinados a alguna obra de utilidad pública.¹⁸

Como se observa de la lectura de los dos únicos artículos de la ley, el fin de esta ley no es la generalidad de las expropiaciones, sino solamente de aquellas destinadas a la construcción urbana principalmente las obras que se realizarían en la capital.

El fin general de la ley es la expansión de los medios de comunicación, ya fuera por medios de transporte o por telégrafo, y para mejorar la infraestructura urbana, así como el abasto de agua para la capital.

Con posterioridad se publicó la Ley del 6 de enero, la cual ya fue objeto de estudio, en el punto 1.3.a, por lo que omitimos volver a referirnos al tema, aunque cabe señalar que ésta se enfocaba exclusivamente a la dotación de terrenos necesarios para la conformación de los ejidos que carecieran de tierras o que no pudieran lograr su restitución.

b) Debates Previos a la Promulgación de la Ley de Expropiación de 1936

El análisis de los debates que se llevaron a cabo en la Cámara de Diputados en relación con la Ley de Expropiación de 1936,

¹⁸ *Ibidem*, p. 56-57.

se basan en la defensa que llevó a cabo el diputado Enrique Romero Courtade de la iniciativa de ley presentada por el presidente.

Los debates giraron, principalmente, en torno al tema de si la expropiación a la que hacía referencia la Constitución de 1917 abarcaba a las expropiaciones de bienes muebles o sólo contemplaba las relacionadas con bienes inmuebles.

Para el diputado Francisco Barba, la fracción octava del artículo 27 constitucional hacía referencia tanto a la expropiación de bienes inmuebles como muebles, al tratar el tema en su generalidad y no hacer una alusión particular a la expropiación de bienes inmuebles:

Pero quiero colocarme en el mismo terreno en que se colocan los impugnadores del proyecto y voy a admitir, para el efecto del debate, que efectivamente ese segundo párrafo se limite, que se concrete a las tierras y aguas que, por lo tanto, esa expropiación sólo se refiere a bienes inmuebles. Esta sería una expropiación, pues, específica. Si no hubiera ningún otro texto en el artículo 27, la argumentación contraria sería irrefutable; pero no es así. La fracción octava del mismo artículo 27 tiene un párrafo que dice: "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 con dichas leyes la administrativa hará la declaración correspondiente."¹⁹

En el desarrollo del debate respecto de si la expropiación referida en el artículo 27 abarcaba la expropiación de bienes inmuebles, se llegó incluso al análisis de la exposición de motivos del artículo 27 elaborada por Molina Enríquez, quien tras

¹⁹ *Ibíd.*, p. 58

el análisis se concluyó que hizo referencia a los dos tipos de expropiación.

Apoyo su defensa con el análisis de la Ley sobre protección y conservación de monumentos arqueológicos e históricos, poblaciones típicas y lugares de belleza natural, del 27 de diciembre de 1933, principalmente en lo señalado por su artículo 1º “Para los efectos de esta ley se consideran monumentos las cosas muebles e inmuebles de origen arqueológico y aquellas cuya protección y conservación sean de interés público por su valor histórico”,²⁰ en relación con el artículo 28 de la misma ley que establece “Se podrán expropiar por causa de utilidad pública, los monumentos históricos o los arqueológicos muebles: los terrenos bajo los cuales se encuentren los monumentos inmuebles, o los que circunden, y los terrenos necesarios para obras de exploración”²¹.

Concluyendo del análisis de los artículos que tanto el constituyente permanente como el constituyente creador de la constitución del 17 incluyeron en articulado tanto a la expropiación de bienes muebles como inmuebles.

La segunda parte de la defensa se enfocó al análisis de artículo por artículo sin que existieran grandes diferencias entre los diputados, concluyendo lo siguiente:

Proponemos, desde luego, que la ley lleve el título de “Ley de Expropiación”, suprimiendo el vocablo “federal”, porque esta ley tiene dos aspectos: es de carácter federal cuando tienda a alcanzarse un fin cuya realización compete a la Federación, conforme a sus facultades constitucionales, y

²⁰ *Ibíd.*, p. 60

²¹ *Ibíd.*, p. 60

de carácter local, para el Distrito y Territorios Federales, en los demás casos.²²

c) Bases Constitucionales de la Ley de Expropiación

Es en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la Ley de Expropiación tiene su fundamento, principalmente en los párrafos segundo y tercero, y en la fracción VI del mismo precepto.

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se 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 públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la

²² *Ibíd.*, p. 63

ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinaran los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijara como indemnización 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 tácito 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 asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observara cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictara en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por

las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada;²³

d) Objeto de la Ley de Expropiación

La exposición de motivos de la ley hace referencia al nuevo concepto de propiedad que sentaría las bases de esta ley, ya no entendería al derecho de propiedad como un derecho absoluto, sino que introduciría el concepto de la función social.

La nueva concepción jurídica de la propiedad, que no la reputa ya como un derecho absoluto, sino como una función social, permite que la expropiación pueda llevarse a cabo no sólo por causa de utilidad pública, sino además por razones de interés social, ya que si el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni segar las fuentes de vida, de trabajo o de consumo, con menoscabo del bienestar general, ante la inercia o la rebeldía del individuo para cumplir con ese trascendental deber, el Estado, en su carácter de administrador de los intereses públicos y de órgano destinado a satisfacer las imperiosas necesidades populares, tiene el deber indeclinable de intervenir con la energía y rapidez que el caso reclame, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque.²⁴

La exposición de motivos de la ley es clara en el sentido de que la nueva legislación pretende evitar los vicios que se habían presentado con anterioridad en el país, es decir, evitar que nuevamente grandes extensiones de tierra cayeran en manos de pocas personas que impidieran la libre circulación del capital.

²³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Sista, 2007, p. 23

²⁴ PEMEX, *La expropiación en México y sus instituciones*, 1990, México, p. 127

Impedir que los intereses particulares de los individuos se supeditaran a los intereses generales.

Respecto de esta ley, Martín Díaz y Díaz opina lo siguiente:

Por ejemplo, la ley mexicana, publicada el 25 de noviembre de 1936, en plena administración cardenista mantiene en su articulado un sistema de calificación general de las causas de utilidad pública que se orienta a conferir un alto rango de discrecionalidad a la actividad administrativa que realiza el acto. En esta ley la potestad expropiatoria se enfatiza y los mecanismos procesales de defensa del expropiado se contraen a menos instrumentos de eficacia secundaria.

La ley mexicana resulta muy avanzada en el sentido de la subordinación del interés particular al interés social, pero deviene francamente adolescente en cuanto al desarrollo técnico de los mecanismos de defensa se refiere²⁵

En el transcurso de la investigación analizaremos más detalladamente en contenido de la ley, tanto de fondo como de forma.

e) Leyes Especiales de Expropiación

A continuación enunciaremos las leyes de diferentes materias que por contener objetivos de utilidad pública han recurrido a la institución de la expropiación como medio para el logro de sus objetivos, con base al estudio que realizó PEMEX en el libro *La expropiación en México y sus instituciones*, así también

²⁵ DÍAZ Y DIAZ, Martín. *Esbozo para el análisis comparativo de las leyes de expropiación de México, España y Argentina*, en Alegatos, 1987, Órgano de difusión del Departamento de Derecho División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Septiembre-Diciembre, México, p. 9.

trascribimos el artículo que hace referencia explícita a la expropiación:

- Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo.

ARTICULO 10.- La industria petrolera es de utilidad pública, preferente sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenencia de los ejidos o comunidades y procederá la ocupación provisional, la definitiva o la **expropiación** de los mismos, mediante la indemnización legal, en todos los casos en que lo requieran la Nación o su industria petrolera.

Son de utilidad pública las actividades de construcción de ductos. Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y las empresas de los sectores social y privado estarán obligados a prestar a terceros el servicio de transporte y distribución de gas por medio de ductos, en los términos y condiciones que establezcan las disposiciones reglamentarias.

- Ley de Aguas Nacionales

Artículo 6. Compete al Ejecutivo Federal:

VI. Expedir por causas de utilidad pública los decretos de expropiación, de ocupación temporal, total o parcial de los bienes, o su limitación de derechos de dominio, en los términos de esta Ley, de la Ley de Expropiación y las demás disposiciones aplicables, salvo el caso de bienes ejidales o comunales en que procederá en términos de la Ley Agraria;

- Ley General de Bienes Nacionales

Artículo 90. En el caso de adquisiciones por vía de derecho público, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los afectados la indemnización correspondiente mediante la entrega de bienes similares a los **expropiados**, y donar al afectado la diferencia

que pudiera resultar en los valores. Esta donación sólo procederá a favor de personas que perciban ingresos no mayores a cuatro veces el salario mínimo general del área geográfica en la que se localice el inmueble expropiado, y que éste se estuviera utilizando como habitación o para alojar un pequeño comercio, un taller o una industria familiar propiedad del afectado.

Cuando a campesinos de escasos recursos económicos se entreguen terrenos de riego en substitución de los que les hayan sido afectados como consecuencia de la ejecución de obras hidráulicas o de reacomodo o relocalización de tierras en zonas de riego, la autoridad competente podrá dejar de reclamar las diferencias de valor que resulten a su favor.

En los casos a que se refiere este artículo, la dependencia que corresponda dará la intervención previa que compete a la Secretaría, conforme a esta Ley.

- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

ARTICULO 23.- Para la adquisición o uso de bienes inmuebles que se destinen a la prestación del servicio público de energía eléctrica procederá, en su caso, previa declaración de utilidad pública dictada de conformidad con las leyes respectivas, **la expropiación**, la ocupación temporal, total o parcial o la limitación de los derechos de dominio. La constitución de servidumbre se ajustará a las disposiciones del Código Civil del Orden Federal.

Cuando los inmuebles sean propiedad de la Federación de los Estados o Municipios, la Comisión Federal de Electricidad elevará las solicitudes que legalmente procedan.

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

ARTICULO 2.- Se consideran de utilidad pública:

I.- El ordenamiento ecológico del territorio nacional en los casos previstos por ésta y las demás leyes aplicables;

II.- El establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración ecológica;

III.- La formulación y ejecución de acciones de protección y preservación de la biodiversidad del territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, así como el aprovechamiento de material genético; y

IV.- El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas

ARTÍCULO 60.- Las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas señaladas en las fracciones I a VIII del artículo 46 de esta Ley deberán contener, por lo menos, los siguientes aspectos:

I.- La delimitación precisa del área, señalando la superficie, ubicación, deslinde y en su caso, la zonificación correspondiente;

II.- Las modalidades a que se sujetará dentro del área, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección;

III.- La descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente, y las modalidades y limitaciones a que se sujetarán;

IV.- La causa de utilidad pública que en su caso fundamente la **expropiación** de terrenos, para que la nación adquiera su dominio, cuando al establecerse un área natural protegida se requiera dicha resolución; en estos casos, deberán observarse las previsiones de las Leyes de Expropiación, Agraria y los demás ordenamientos aplicables;

V.- Los lineamientos generales para la administración, el establecimiento de órganos colegiados representativos, la creación de fondos o fideicomisos y la elaboración del programa de manejo del área, y

VI.- Los lineamientos para la realización de las acciones de preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de las áreas naturales protegidas, para su administración y vigilancia, así como para la elaboración de las reglas administrativas a que se sujetaran las actividades dentro del área respectiva, conforme a lo dispuesto en ésta y otras leyes aplicables;

Las medidas que el Ejecutivo Federal podrá imponer para la preservación y protección de las áreas naturales protegidas, serán únicamente las que se establecen, según las materias respectivas, en la presente Ley, las Leyes Forestal, de Aguas Nacionales de Pesca, Federal de Caza, y las demás que resulten aplicables.

La Secretaría promoverá el ordenamiento ecológico del territorio dentro y en las zonas de influencia de las áreas naturales protegidas, con el propósito de generar nuevos patrones de desarrollo regional acordes con objetivos de sustentabilidad.

1.3.2 Ley Federal de Protección al Ambiente, como Antecedente de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Antes de la creación de una legislación marco que regulara la protección del medio ambiente en su conjunto, es decir como un sistema, existieron legislaciones que solamente consideraban la protección de los diversos recursos naturales en particular, con lo que se dejaba de lado la protección del medio ambiente en su conjunto, así como la regulación de factores ajenos a los elementos tutelados.

La primera legislación en México que pretendió regular la protección del medio ambiente fue la Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación de 1971, que en su artículo 1º estableció lo siguiente “esta Ley y sus reglamentos regirán la prevención y control de la contaminación y el mejoramiento, conservación y restauración del medio ambiente”²⁶, pero la limitante de esta ley se encuentra en el hecho establecer la prevención y el control de la contaminación como su objetivo principal, es decir que dejó en segundo término la protección del medio ambiente.

Artículo 4o. Para los efectos de esta Ley, se entiende:

- a) Por contaminante: toda materia o substancia, o sus combinaciones o compuestos o derivados químicos y biológicos, tales como humos, polvos, gases, cenizas, bacterias, residuos y desperdicios y cualesquiera otros que al incorporarse o adicionarse al aire, agua o tierra, puedan alterar o modificar sus características naturales o las del ambiente; así como toda forma de energía, como calor, radioactividad, ruidos, que al operar sobre o en el aire, agua o tierra, altere su estado normal.
- b) Por contaminación: la presencia en el medio ambiente de uno o más contaminantes, o cualquiera combinación de ellos, que perjudiquen o molesten la vida, la salud y el bienestar humano, la flora y la fauna, o degraden la calidad del aire, del agua, de la tierra, de los bienes, de los recursos de la nación en general, o de los particulares.²⁷

²⁶ BRAÑES, Raúl. *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 114

²⁷ *Diario de debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, XLVIII Legislatura*, Tomo I, Numero 28, 10 de marzo de 1971, México D. F., p. 34.

Nombró como autoridades competentes a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia y al Consejo de Salubridad General, en coordinación con las Secretarías de Recursos Hidráulicos, Agricultura y Ganadería; y la de Industria y Comercio.

Artículo 5o. La aplicación de esta Ley y sus Reglamentos compete al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del Consejo de Salubridad General.

Serán competentes también, en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia: la Secretaría de Recursos Hidráulicos, en materia de prevención y control de la contaminación de los aguas; la Secretaría de Agricultura y Ganadería, en materia de prevención y control de la contaminación de los suelos; y la Secretaría de Industria y Comercio, en materia de prevención y control de la contaminación para actividades industriales o comerciales.

Son autoridades auxiliares: Todos los funcionarios o empleados que dependan del Ejecutivo Federal, de los Ejecutivos de los Estados, de los Territorios y de los Ayuntamientos.²⁸

Su articulado contiene una serie de disposiciones que se enfocaron exclusivamente a la contaminación ambiental en general como aquella relacionada con el aire, las aguas y los suelos.

Artículo 10. Queda prohibido, sin sujetarse a las normas correspondientes, expeler o descargar contaminantes que alteren la atmósfera en perjuicio de la salud y de la vida humana, la flora, la fauna y, en general, los recursos o bienes del Estado o de particulares; por tanto, la descarga de contaminantes en la atmósfera, como polvos, vapores, humos, gases, materiales radioactivos y otros, deberán sujetarse a las normas que se especifiquen en los reglamentos correspondientes; para lo cual se deberá instalar o adaptar los aditamentos que el Ejecutivo en cada

²⁸ Ídem.

caso, a través de las dependencias correspondientes, considere necesario para los fines propuestos a esta Ley.

Artículo 14. Queda prohibido arrojar en las redes colectoras, ríos, cuencas, cauces, vasos y demás depósitos de aguas, o infiltrar en terrenos aguas residuales que contengan contaminantes, materias radiactivas o cualquiera otra sustancia dañina a la salud de las personas, a la flora o a la fauna, o los bienes. La Secretaría de Recursos Hidráulicos, en coordinación con la de Salubridad y Asistencia, dictará las medidas para el uso o el aprovechamiento de las aguas residuales y fijará las condiciones que éstas deban cumplir para ser arrojadas en las redes colectoras, cuencas, cauces, vasos y demás depósitos y corrientes de aguas así como para infiltrarlas en los terrenos.

Artículo 23. Queda prohibido, sin sujetarse a las normas correspondientes, descargar, depositar o infiltrar contaminantes en los suelos. Las solicitudes de autorización que se presente a la Secretaría de Agricultura y Ganadería se resolverán para los efectos de esta ley, previo dictamen de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, fijándose en cada caso las normas técnicas a que se sujetará el funcionamiento adecuado de los sistemas de recolección, alojamiento o depósito.²⁹

Estableció una serie de sanciones para aquellos que incumplieran con lo establecido en la ley, como multas, ocupaciones temporales, totales o parciales y clausuras temporales o definitivas.

Artículo 29. En los reglamentos que expida el Ejecutivo Federal, se establecerán las infracciones a esta Ley que den motivo a la imposición de las sanciones siguientes:

- I. Multas desde \$50.00 a \$100,000.00.
- II. Ocupación temporal, total o parcial de las fuentes contaminantes y multa conforme con la fracción anterior.

²⁹ *Ibíd*em p. 37, 38.

III. Clausura temporal o definitiva de las fábricas o establecimientos que produzcan o emitan contaminantes y multa de acuerdo con la fracción I.³⁰

De esta ley se van a desprender los siguientes reglamentos:

- Reglamento para la prevención y control de la contaminación atmosférica originada por la emisión de humos y polvos.
- Reglamento para el control y prevención de la contaminación de aguas.
- Reglamento para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias.

Tras la realización de la Convención Internacional sobre Medio Ambiente Humano, en Estocolmo Suecia en el año de 1972, se pretendió conceptualizar la legislación ambiental, señalaron que hasta el momento había prevalecido la legislación sectorial con un carácter conservacionista, y que era necesario una visión global del medio ambiente, con la expedición de leyes generales que no solo pretendieran la regulación de la contaminación, sino la protección del medio ambiente.

Con base en estos antecedentes se presenta el proyecto de Ley Federal de protección al ambiente el día 11 de diciembre de 1981, turnándose en la Cámara de Diputados a la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, en principio estaba compuesta por 79 artículos e incluía un capítulo de delitos.

La Comisión, al presentar su proyecto de ley ante la Cámara de Diputados concluyó lo siguiente:

“En este orden de ideas no cabe duda que el criterio óptimo de actuación sería la elaboración de una Ley General de Ecología y Medio Ambiente, en la que se consideran armónicamente todos los

³⁰ *Ibíd.*, p 39.

problemas apuntados. Sin embargo la presión de las circunstancias nos obligan a aplazar momentáneamente una solución legislativa como la descrita: la falta de experiencia en no pocos aspectos, la necesaria dosificación de los recursos económicos que han de destinarse a estas atenciones, el variado desarrollo de los estudios en unos y otros temas, y el diferente grado de urgencia de los problemas planteados, aconsejan una actitud pragmática en la que la Iniciativa de Ley Federal de Protección al Ambiente, entraña la mejor opción para este momento.

La promulgación de este ordenamiento jurídico, que viene a abrogar la vigente Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, convalida las disposiciones de ésta, ampliándolas y adecuándolas al grado de evolución y desarrollo experimentado por el país en diez años de incesante crecimiento. Recoge asimismo las experiencias, y supera las deficiencias, omisiones y limitación de una regulación jurídica que por primera vez se expidió hace más de 10 años para afrontar los graves problemas referentes al medio ambiente.”³¹

Es así como en 1982 se promulga la Ley Federal de Protección al Ambiente, que en su artículo 1º estableció lo que sigue:

Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social, rigen en todo el territorio nacional y tienen por objeto establecer las normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del medio ambiente, de los recursos que lo integra, y para la prevención y control de los contaminantes y las causas reales que los originan.³²

Esta legislación significó un paso adelante a lo que se pretendía, que era el establecimiento de una ley general que regulara al medio ambiente en su conjunto, pero a pesar de que marco como su objetivo principal la

³¹ www.cronicas.diputados.gob.mx/DDebates/51/3er/Ord/19811210.html, 7 de julio de 2007.

³² Ídem.

conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del medio ambiente, la mayor parte de sus 79 artículos se enfocó al tema de la contaminación ambiental, reproduciendo de manera literal la mayor parte de los preceptos de la Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación.

Contiene en su artículo 4º definiciones sobre términos, que no habían sido definidos en la legislación anterior, como lo es el concepto de ambiente y aprovechamiento, y que fueron retomados por la legislación actual:

Artículo 4o. Para efectos de esta Ley se considera:

Ambiente: El conjunto de elementos naturales, artificiales o inducidos por el hombre, físicos y químicos que propicien la existencia, transformación y desarrollo de organismos vivos.

Protección: El conjunto organizado de medidas y actividades tendientes a lograr que el ambiente se mantenga en condiciones propicias para el desarrollo pleno de los organismos vivos.

Aprovechamiento: El uso o explotación racional de recursos y bienes naturales.

Conservación: Las medidas necesarias para preservar el ambiente y los recursos naturales.

Contaminación: La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o cualquier combinación de ellos que perjudique o resulte nocivo a la vida, la salud y el bienestar humano, la flora y la fauna o degraden la calidad del aire, del agua, del suelo o de los bienes y recursos en general.

Contaminante: Toda materia o sustancia, sus combinaciones o compuestos, los derivados químicos o biológicos, así como toda forma de energía térmica, radiaciones ionizantes, vibraciones o ruido, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, aguas, suelo, flora, fauna o cualquier elemento ambiental, alteren o modifiquen su composición, o afecten la salud humana.

Control: La vigilancia, inspección y aplicación de medidas para la conservación del ambiente o para reducir y, en su caso, evitar la contaminación del mismo.

Ecosistema: La unidad básica de interacción de los organismos vivos entre sí y sobre el ambiente en un espacio determinado.

Mejoramiento: El acrecentamiento de la calidad del ambiente.

Restauración: Conjunto de medidas y actividades tendientes a la modificación renovadora de aquellas partes del ambiente en las cuales se manifieste un grado de deterioro tal que represente un peligro para la conservación de los ecosistemas.

Prevención: La disposición anticipada de medidas para evitar daños al ambiente.³³

El capítulo décimo tercero destaca del artículo, debido a que en dos artículos de la ley fija el concepto de delitos ambientales, aunque enfocados exclusivamente al tema de la contaminación y no de la prevención:

Artículo 77. Se impondrá la pena de seis meses a tres años de prisión y multa por el equivalente de 50 a 5,000 días del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al que intencionalmente o por imprudencia:

I. Expela o descargue contaminantes peligrosos que deterioren la atmósfera o que provoquen o puedan provocar daños graves a la salud pública, la flora y la fauna;

II. Descargue, sin su previo tratamiento, en el medio marino, ríos, cuencas, cauces, vasos o demás depósitos de aguas, incluyendo los sistemas de abastecimiento de agua o infiltre en suelos o subsuelos, aguas residuales, desechos o contaminantes que causen o puedan causar daños graves a la salud pública, la flora la fauna o los ecosistemas; y

III. Genere emisiones de energía térmica, ruido o vibraciones, que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas.

³³ Ídem

Artículo 78. Se sancionará con la pena de uno a cinco años de prisión y multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, para quienes cometan alguno de los siguientes delitos:

I. Fabricar, almacenar, usar, importar, comerciar, transportar o disponer sin autorización de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, substancias o materiales contaminantes que causen o puedan causar riesgo o peligro grave a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas;

II. Contaminar o permitir la contaminación de alimentos o bebidas con repercusiones para la salud pública; y

III. Generar emisiones de radiaciones ionizantes que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas.

1.3.3 Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

El primer gran avances en materia de legislación ambiental se da con la reforma constitucional, del diez de enero de 1987 a los artículos 27 y 73 de la constitución, al artículo 27 se le reformó su tercer párrafo introduciéndose los conceptos de restauración y equilibrio ecológico, en el caso del artículo 73 se adicionó la fracción XXIX-G que establece la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipio, en el ámbito de sus respectivas concurrencias, en materia de protección del ambiente, y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Con dichas reformas se sentaron las bases para la expedición de una ley marco, así como de legislaciones ambientales estatales e incluso municipales.

Es el 12 de septiembre de 1987, cuando el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, el licenciado Manuel Camacho,

comparece ante la Cámara de Diputados para informar sobre el proyecto de ley marco en materia ambiental, mismo que ya había sido anunciado por el presidente de la República Miguel de la Madrid en su comparecencia del 1º de septiembre ante el Congreso de la Unión.

El proyecto fue estudiado por la Comisión de Ecología de la Cámara de Diputados, que realizó un número importante de modificaciones al texto original, lo que contribuyeron a su mejoramiento, el texto final fue aprobado por unanimidad tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente fue promulgada por el Ejecutivo Federal y promulgada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de enero de 1988, entrando en vigor de acuerdo con su artículo 1º transitorio el día 1º de marzo del mismo año.

Estaba formada por 194 artículos, los que se organizaron en seis Títulos; disposiciones generales, áreas naturales protegidas, aprovechamiento racional de los elementos naturales, protección al ambiente, participación social, y medidas de control y de seguridad social y sanciones.

a) Bases Constitucionales de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

La constitución de 1917 tal y como fue aprobada por el constituyente no contenía de manera expresa el derecho a un medio ambiente adecuado, tanto en lo individual como en lo social, es gracias al dictamen del 15 de diciembre de 1998 de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, y el cual fue aprobado con la emisión del siguiente decreto, que sienta las bases constitucionales para la protección del medio ambiente y

de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente:

Decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 4º Constitucional y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adiciona un párrafo quinto al artículo 4º, pasando al párrafo quinto, sexto y séptimo a ser el sexto, séptimo y octavo respectivamente, y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 4º-

...
...
...
...

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

...
...
...

ARTÍCULO 25.- **Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.**³⁴

Es el artículo 4º en su párrafo quinto el que establece la garantía individual de toda persona a un medio ambiente adecuado el cual debe de contribuir a su desarrollo y

³⁴ GUTIERREZ NAJERA, Raquel. *Introducción al estudio del derecho ambiental*, Porrúa, México, 2003, p 173.

bienestar. Y en el artículo 25 se establece no solo como una garantía individual, sino también social, al establecer un desarrollo integral y sustentable para la nación.

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se 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 públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.³⁵

³⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2007, Editorial Sista, México, p. 23

El presente artículo es esencial para el análisis de la legislación ambiental, al establecer un régimen de propiedad plurimorfa, que comprende la propiedad originaria, privada, pública y social, es decir la ejidal o comunal. Además de ser la base para el establecimiento de las modalidades a la propiedad, de la regulación de los asentamientos humanos, la restauración y preservación del equilibrio ecológico y para evitar la destrucción de los elementos naturales.

Artículo 73 de la Constitución, fracción XXIX –G:

Artículo 73. El congreso tiene facultad:

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.³⁶

Establece el fundamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, para que esta marque las concurrencias del Gobierno Federal, Estatal y Municipal en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección del ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las

³⁶ *Ibíd*em, p. 59

legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

A) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;³⁷

Este artículo sienta las bases para la expedición de normas de carácter estatal y municipal.

b) Modificaciones a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de 1996 y 2000

• Decreto del 13 de diciembre de 1996

La LGEEPA no sufrió modificaciones durante ocho años a partir de su entrada en vigor, pero fue en 1996 que se modificó mediante el Decreto del 13 de diciembre de 1996.

Esta reforma tuvo su origen con motivo de la Consulta Nacional sobre Legislación Ambiental convocada en 1996, por las Comisiones de Ecología y Medio Ambiente de las Cámaras de Diputados y Senadores.

El 15 de octubre del mismo año fue presentada la iniciativa a la Cámara de Diputados, con la comparecencia en la

³⁷ *Ibíd*em, p. 96

Cámara de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca Julia Carabias. La propuesta de modificaciones fue aprobada por unanimidad.

Las modificaciones se enfocaron a cambiar la distribución de competencias en materia ambiental entre los tres ordenes de gobierno, se adecuaron los instrumentos de política ambiental y se incorporaron otros, se modificaron las normas sobre contaminación ambiental, ampliar los espacios de participación social y permitir el acceso a la información.

Además de estas modificaciones a la ley, se incluyó un capítulo de delitos ambientales en el Código penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia federal.

- Decreto del 7 de enero del año 2000

Este decreto va a adicionar una fracción XXXV al artículo 3º, la fracción XX al artículo 15 y se reforma el artículo 39.

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

XXXV. Vocación natural: Condiciones que presenta un ecosistema para sostener una o varias actividades sin que se produzcan desequilibrios ecológicos; y

Artículo 15. Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

XX. La educación es un medio para valorar la vida a través de la prevención del deterioro ambiental, preservación, restauración y el aprovechamiento sostenible

de los ecosistemas y con ello evitar los desequilibrios ecológicos y daños ambientales.

Artículo 39. Las autoridades competentes promoverán la incorporación de contenidos ecológicos, conocimientos, valores y competencias, en los diversos ciclos educativos, especialmente en el nivel básico, así como en la formación cultural de la niñez y la juventud.

Asimismo, propiciarán la participación comprometida de los medios de comunicación masiva en el fortalecimiento de la conciencia ecológica, y la socialización de proyectos de desarrollo sustentable.

La secretaria, con la participación de la secretaria de educación pública, promoverá que las instituciones de educación superior y los organismos dedicados a la investigación científica y tecnológica, desarrollen planes y programas para la formación de especialistas en la materia en todo el territorio nacional y para la investigación de las causas y efectos de los fenómenos ambientales

La secretaria mediante diversas acciones promoverá la generación de conocimientos estratégicos acerca de la naturaleza, la interacción entre los elementos de los ecosistemas, incluido el ser humano, la evolución y transformación de los mismos, a fin de contar con información para la elaboración de programas que fomenten la prevención, restauración, conservación y protección del ambiente.

Además de estas reformas a sufrido modificaciones por decretos de 2001 y 2003.

El articulado de la LGEEPA, actualmente esta organizado de la siguiente manera:

Titulo Primero Disposiciones generales

Capitulo I Normas preliminares

Capitulo II Distribución de competencias y coordinación

Capitulo III Política ambiental

Capitulo IV Instrumentos de política ambiental

- Sección I Planeación ambiental
- Sección II Ordenamiento ecológico del territorio
- Sección III Instrumentos económicos
- Sección IV Regulación ambiental de los asentamientos humanos
- Sección V Evaluación del impacto ambiental
- Sección VI Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental
- Sección VII Autorregulación y auditorias ambientales
- Sección VIII Investigación y educación ecológicas
- Sección IX Información y vigilancia

Titulo Segundo Biodiversidad

Capitulo I Áreas naturales protegidas

- Sección I Disposiciones generales
- Sección II Tipos y características de las áreas naturales protegidas
- Sección III Declaratorias para el establecimiento, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas
- Sección IV Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas

Capitulo II Zonas de restauración

Capitulo III Flora y fauna silvestre

Titulo Tercero Aprovechamiento sustentable de los elementos naturales

- Capitulo I Aprovechamiento sustentable del agua y de los elementos acuáticos
- Capitulo II Preservación y aprovechamiento sustentable del suelo y sus recursos

Capitulo III De la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico

Titulo Cuarto protección ambiental

Capitulo I Disposiciones generales

Capitulo II Prevención y control de la contaminación de la atmósfera
Capitulo III Prevención y control de la contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos

Capitulo IV Prevención control de la contaminación del suelo

Capitulo V Actividades consideradas altamente riesgosas

Capitulo VI Materiales y residuos peligrosos

Capitulo VII Energía nuclear

Capitulo VIII Ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual

Titulo Quinto Participación social e información ambiental

Capitulo I Participación social

Capitulo II Derecho a la información ambiental

Titulo Sexto

Capitulo I Disposiciones generales

Capitulo II Inspección y vigilancia

Capitulo III Medidas de seguridad

Capitulo IV Sanciones administrativas

Capitulo V Recurso de revisión

Capitulo VI De los delitos del orden federal

Capitulo VII Denuncia Popular

Transitorios

c) Objeto de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

El artículo 1º de la LGEEPA establece cual es el objeto de la ley:

Artículo 1.- La presente ley es reglamentaria de las disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

I.- Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;

II.- Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;

III.- La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;

IV.- La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las aéreas naturales protegidas;

V.- El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y Las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;

VI.- La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;

VII.- Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;

VIII.- El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la federación, los estados, el distrito federal y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la constitución;

IX.- El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre estas y los

sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y

X.- El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

En todo lo no previsto en la presente ley, se aplicaran las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento.³⁸

Las normas de la ley no solo pretenden desarrollar lo señalado en el artículo 27 y 73 de la constitución, sino de todas las disposiciones que se contengan en la misma constitución relacionadas con la preservación y restauración de equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente.

Define el término equilibrio ecológico en su artículo 3º fracción XIV como “ la relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.”³⁹

La preservación la define en el mismo artículo, pero en su fracción XXIV, entendida como “ el conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propician la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitats naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitats naturales.”⁴⁰

Y la definición de restauración esta contenida en la fracción XXXIII del mismo artículo “ conjunto de actividades tendientes a

³⁸ *Ley General de l Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, México, Editorial Sista, 2006, p. 3.

³⁹ *Ibídem*, p. 6

⁴⁰ *Ídem*.

ala recuperación y establecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales.”⁴¹

d) Leyes Sectoriales Relacionadas y Reglamentos Derivados de la Ley Marco, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Como ya se dijo con anterioridad la LGEEPA es una ley marco o general que establece lineamientos generales para la protección y restauración del ambiente, que se encuentra francamente vinculada con otras leyes sectoriales como son:

- Código Penal Federal
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley de Biodiversidad de Organismos Genéticamente Modificados
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Ley de Pesca
- Ley de Caza
- Ley de Minería
- Ley del Mar
- Ley General de Vida Silvestre
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
- Ley General de Salud
- Ley Federal de Sanidad Animal
- Ley Federal de Sanidad Vegetal
- Ley Federal de Metrología y Normalización.

Así también existen reglamentos derivados de esta ley, que son los siguientes:

⁴¹ Ídem.

- Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos
- Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos
- Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación de Impacto Ambiental
- Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas
- Reglamento de la LGEEPA en materia de Auditoria Ambiental
- Reglamento de la LGEEPA en materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminación
- Reglamento de la LGEEPA en materia de Ruido
- Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico
- Reglamento de la LGEEPA en materia de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica

Capitulo Segundo Marco Teórico Conceptual

2.1 Propiedad

En el capítulo anterior abordamos el desarrollo histórico de la propiedad en México, a partir de la primera Constitución escrita en México, es decir la Constitución Federal de 1824, que si bien no fue explícita en su regulación sentó las bases de su normatividad, hasta la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y sus respectivas reformas específicamente las referentes al artículo 27 de la misma.

En el presente capítulo, abordaremos el concepto de propiedad, los tipos de propiedad que se desprenden del estudio y análisis del artículo 27 constitucional, así como el derecho de propiedad tanto en su aspecto público subjetivo y como derecho civil subjetivo, de manera breve por no ser este el tema a tratar en el presente trabajo, y por último los límites a la propiedad tanto las incapacidades y las modalidades, quedando pendiente el tema referente a la expropiación por ser este motivo de análisis del capítulo tercero.

La historia del hombre no se puede entender aislada del concepto de propiedad, ya que ha significado esta el medio para satisfacer sus necesidades, procurándole los satisfactores necesarios.

A lo largo del desarrollo de nuestro sistema jurídico mexicano el concepto de propiedad a sufrido grandes cambios, y es por eso que actualmente se está reestructurando su concepto, que indudablemente afecta el concepto del derecho de propiedad hacia una postura de carácter social, que pretende una nueva concepción en la que tenga cabida tanto la propiedad privada como

la propiedad común, que beneficie intereses particulares como comunes, surgiendo en España conceptos como el denominado urbanismo, que plantea una división territorial en la que tengan cabida ambos conceptos y evitar futuras pugnas entre estos, con el único fin de lograr el bien común.

2.1.1 Concepto de Propiedad

El Diccionario Jurídico Mexicano, fruto de los trabajos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, define la propiedad como “Dominio que se ejerce sobre la cosa poseída. Cosa que es objeto de dominio”¹, de la definición anterior se desprende tres elementos esenciales del concepto de propiedad los dos primeros de ellos estructurales en primer lugar el individuo y en segundo lugar la cosa, y el elemento de dominio como aquel que sirve de enlace a los dos anteriores. Es decir, que para configurar el concepto de propiedad es necesario que exista una relación de dominio entre un individuo y una cosa.

El Diccionario Jurídico de Legislación y Jurisprudencia de Francisco Javier Guiza Alday, define la propiedad como:

En general, cuanto nos pertenece o es propio, sea su índole material o no, y jurídica o de otra especie. Atributo, cualidad esencial. Facultad de gozar y disponer ampliamente de una cosa. Objeto de ese derecho o dominio. Predio o finca. Por abreviación, y contraponiéndolo al usufructo, la nuda propiedad. En la principal de las acepciones jurídicas, como derecho real máximo de una persona sobre una cosa, las Partidas entendían por propiedad el señorío que el hombre

¹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2 edición, tomo 2, México, Porrúa, 1988, p. 2598.

tiene en la cosa para hacer de ella lo que quiera, según Dios y según fuero.²

La presente definición no distingue entre el concepto de propiedad y el derecho de propiedad, pero al igual que la definición anterior se derivan los principales elementos del concepto, estos son el individuo, la cosa y el animo de dominio.

A continuación definiremos cada uno de estos elementos, así como las especificaciones jurídicas del sistema jurídico mexicano.

a) Propietario

Es el primer elemento constitutivo del concepto de propiedad, definido como:

Titular del derecho de propiedad. Dueño de bienes inmuebles. Casero o dueño de una cosa alquilada. Nudo propietario. Titular de un cargo, a diferencia del que lo interina. Al agrupar y clasificar los derechos o facultades de los propietarios, se estructuran en la forma siguiente: 1. De libre disposición, donde comprende las de enajenar, gravar, limitar, transformar y destruir. 2. De libre aprovechamiento, en que incluye las de usar, disfrutar y abusar. 3. De accesión, en que distingue la accesión discreta (frutos naturales, industriales y civiles) de la accesión continua, pudiendo referirse esta última a bienes inmuebles (aluvión, avulsión o fuerza del río, mutación de cauce y formación de isla, que constituyen casos de accesión natural y edificación, plantación y siembra, que son supuestos de accesión artificial) y bienes muebles (adjunción, especificación y conmixión, que son también casos de accesión artificial). 4. Comunes o comprendidas en la libre disposición, aprovechamiento y accesión, que incluye la posesión excluyente y la reivindicación.³

² *Diccionario Jurídico de Legislación y Jurisprudencia*, Francisco Javier Guiza Alday, México, Ángel Editor, 1998, p.679.

³ *Ibídem*, p. 680

Con base en la definición, que es muy amplia, entenderemos por propietario a la persona física o moral que es titular de un derecho de propiedad sobre un bien específico, mueble o inmueble, sobre el que ejerce su dominio.

Nuestro sistema jurídico, especifica quienes son las personas capaces de ser propietarios, esto en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Solo 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 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 hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización 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;

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán 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;

III. Las instituciones de beneficencia, publica o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda reciproca de los asociados, o cualquier otro objeto licito, no podrán adquirir mas bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a el, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los limites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los limites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rusticas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la república, tendrán plena capacidad para adquirir y

poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.⁴

Es así como nuestra legislación impone a las asociaciones religiosas, instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, sociedades mercantiles por acciones, bancos debidamente establecidos y los Estados, Distrito Federal y Municipios, la imposibilidad de adquirir más bienes que los necesarios para el cumplimiento de sus fines, y a los extranjeros les impone la obligación de cumplir con la denominada Cláusula Calvo.

Así también de conformidad con los intereses públicos internos y de conformidad con el principio de reciprocidad podrá, previo juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conceder la autorización a Estados extranjeros para que adquieran la propiedad de inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

b) Cosas Susceptibles de Ser Apropriadas

Antes hay que distinguir entre cosa y bien “Cosas son todo lo que existe, ya sea corporal e incorporal, y se convierten en bienes cuando se las apropia el hombre.”⁵, es así como una cosa en el momento en que es apropiada por el hombre, es decir, que este la toma para sí para la satisfacción de sus necesidades, adquiere el nombre de bien.

De acuerdo con nuestra legislación no todas las cosas son susceptibles de ser apropiadas, serán susceptibles aquellos

⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2007, Editorial Sista, México, p. 23

⁵ GALLEGOS ALCÁNTARA, Eridani. *Bienes y derechos reales*, Iure Editores, México, 2004, p. 17

bienes que no estén excluidos del comercio, de conformidad con lo señalado por los artículos 747 y 748 del Código Civil del Distrito Federal que señalan que las cosas están fuera del comercio, ya sea por su naturaleza o por disposición de la ley.

Artículo 747. Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio.

Artículo 748. Las cosas pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o por disposición de la ley.

Artículo 749. Están fuera del comercio por su naturaleza las que no pueden ser poseídas por algún individuo exclusivamente, y por disposición de la ley, las que ella declara irreductibles a propiedad particular.⁶

En conclusión todas las cosas son susceptibles de convertirse en bienes una vez que una persona se las apropia para sí, siempre que se encuentre entre aquellas que están dentro del comercio.

c) Dominio

Por dominio se entenderá lo siguiente “ Libre disposición de lo que es de uno: *dominio de sus bienes*. Superioridad legítima sobre las personas”⁷, como ya señalamos anteriormente el dominio será el elemento que sirva de enlace entre el propietario y el bien sujeto a la propiedad, si uno de estos elementos llegase a faltar no estaremos ante la presencia de la institución de la propiedad.

En conclusión la propiedad es entendida como el dominio que ejerce un sujeto denominado propietario, persona física o moral, sobre un bien determinado, mismo que se debe de encontrar dentro del comercio.

⁶ *Agenda Civil del Distrito Federal*, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2007, p. 96.

⁷ *Diccionario Enciclopédico Ilustrado*, Ramón García-Pelayo y Gross. Tomo I, México, Larousse, 2000, .p. 270.

2.1.2 Tipos de Propiedad

La clasificación de los distintos tipos de propiedad que se presenta a continuación y que será motivo de análisis, se desprende del estudio y la lectura que diferentes autores mexicanos han hecho del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo son el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, Germán Fernández del Castillo y Ariel Alberto Rojas Caballero.

Con lo anterior la propiedad en México, se divide en los siguientes tipos, mismos que a continuación se describen a detalle:

- Originaria
- Estatal
- Privada
- Social, ya sea comunal o ejidal

a) Propiedad Originaria

Este concepto derivó de los debates del constituyente de 1917, mismos que ya estudiamos, que pretendieron dar una justificación a partir de los antecedentes del régimen colonial de la propiedad. Se entiende como sinónimo de este concepto el término dominio eminente.

Tiene su origen en el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

ART. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el

derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.⁸

Respecto de este apartado Germán Fernández del Castillo opina lo siguiente :

La primera parte del precepto parece extraña a la naturaleza de una Constitución; asienta lisa y llanamente un hecho histórico, que nada adquiere o nada pierde de su veracidad por la sola circunstancia de ser declarado en la Constitución. No fue si embargo, ociosa en la mentalidad de los autores, pues en esa declaración pretendieron fundar el derecho de la Nación para imponer modalidades a la propiedad y para atribuirle el dominio de ciertos bienes.⁹

De acuerdo con el maestro la introducción de este párrafo en el texto constitucional tuvo como fin el sentar las bases para el posterior establecimiento de las modalidades y limitaciones, así como establecer las áreas estratégicas que solo podrían ser explotadas por el Estado mexicano.

Jorge Madrazo considera diferentes tendencias respecto al concepto de propiedad originaria en el apartado destinado a esta en el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, mismas que a continuación resumimos, destacando lo más trascendente de cada una de ellas.

- *Teoría patrimonialista del Estado.* Considera que la nación mexicana, al independizarse de España, se subyugó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la corona española sobre tierras, agua y accesiones de la Colonia, derechos que fueron conferidos por la bula *Inter Coetera* del Papa Alejandro VI de 1493, por lo que fue necesario, como lo dice la exposición de

⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., p. 23

⁹ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. *La propiedad y la expropiación*, Escuela Libre de Derecho, México, 1987, p. 33.

motivos del artículo 27 constitucional, sentar las bases para las disposiciones contenidas en el mismo, es decir, en una propiedad originaria por parte de la nación mexicana.

- *Teoría de la integración del elemento físico del Estado.* Considera que el contenido del primer párrafo del 27 constitucional establece la pertenecía del territorio nacional como elemento físico del Estado mexicano inseparable de la naturaleza de este.
- *Teoría que asimila el dominio eminente a la propiedad originaria.* Establece que el primer párrafo del artículo 27 constitucional reconoce la soberanía del Estado para expedir leyes referentes a las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional.
- *Teoría de la propiedad como función social y de los fines del Estado.* De acuerdo con esta teoría se sientan las bases para una nueva concepción de la propiedad hacia el cumplimiento de una función social y para el cumplimiento de los fines del Estado, siendo función del mismo vigilar e intervenir en su reparto.
- *Teoría que en la propiedad originaria reconoce un derecho nuevo y singular.* Para esta teoría el concepto de propiedad originaria no es sinónimo del concepto de dominio eminente, pues esta significa un dominio más concreto y real, que podría llegar a sustituir el concepto de propiedad privada, con lo que los bienes de propiedad privada regresan al propietario originario que es la nación, pero no bajo la vía de la expropiación.

Diversos autores han definido el concepto de propiedad originaria, mismos que señalamos a continuación, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela lo define en el apartado titulado Dominio eminente:

En un correcto sentido conceptual la propiedad originaria implica lo que suele llamarse el *dominio eminente* que tiene el

Estado sobre su territorio, dominio que, siendo distinto de la propiedad bajo este calificativo, equivale al poder público del imperio. Por consiguiente, la “propiedad originaria” a que alude la disposición constitucional transcrita, significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal *como elemento consubstancial e inseparable de ésta*. Un Estado sin territorio sería inconcebible; por ello, todas las tierras nacionales forman parte de la entidad estatal mexicana como porción integrante de la misma¹⁰

El maestro en su definición establece como sinónimos los conceptos de dominio eminente y propiedad originaria, además de señalar que el Estado no tendría razón de ser si carece del elemento territorial, que es a su vez la parte física del Estado y sobre la cual el mismo ejerce su *imperio*.

Ariel Alberto Rojas Caballero define el concepto de la siguiente manera:

La propiedad originaria o dominio eminente es el poder que ejerce el Estado sobre la integridad de su territorio, espacio aéreo, aguas interiores y exteriores, tierra, etcétera, que componen la parte física de su ser, pudiendo transmitir el uso, disfrute y disposición de dichos bienes a los particulares para constituir propiedad privada.¹¹

Considera que la propiedad originaria es el dominio que se ejerce sobre la totalidad del territorio por parte del Estado Mexicano, del cual se deriva la facultad del mismo para transmitir su uso, disfrute y disposición a los particulares, con el fin de constituir la propiedad privada.

¹⁰ *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Ignacio Burgoa Orihuela, 3ª edición, México, Porrúa, 1992, p. 129.

¹¹ ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto. *Garantías Individuales*, México, Porrúa, 2002, p. 213.

En consecuencia por propiedad originaria entenderemos el dominio que ejerce el Estado mexicano sobre la totalidad del territorio nacional, es decir sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Estado mexicano, el cual es fundamento para el establecimiento de las disposiciones necesarias para su regulación, así como para la imposición de modalidades y limitaciones.

b) Propiedad Estatal

El sujeto titular de esta es el Estado en su carácter de entidad política y jurídica con personalidad propia, que ejerce a través de sus autoridades para permitirles el uso, disfrute y disposición de ciertos bienes para el cumplimiento de sus fines. Misma que encuentra su fundamento en el artículo 27 constitucional en sus párrafos 4 al 9 y su fracción VI, que rezan lo siguiente:

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional. Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas

marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de limite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la república; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o mas entidades o entre la república y un país vecino; o cuando el limite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la república con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés publico o se afecten otros aprovechamientos, el ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se consideraran como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o mas predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerara de utilidad publica, y quedara sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularan la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de estas. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgaran concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevara a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio publico. En esta materia no se otorgaran concesiones a los particulares y la Nación aprovechara los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear solo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a este, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas,

medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

VI. Los estados y el distrito federal, lo mismo que los municipios de toda la república, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.¹²

Es así como la Constitución establece la facultad del Estado mexicano para adquirir los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines. El maestro Burgo Orihuela escribe lo siguiente:

La propiedad en general, o mejor dicho, los bienes objeto de la misma, pueden imputarse desde el punto de vista de ese derecho, a los particulares, a entidades sociales o al Estado como persona política y jurídica con substantividad propia en que la nación se encuentre organizada.¹³

Por lo tanto el Estado con personalidad jurídica propia puede ser propietario de los bienes necesarios que le permitan el cumplimiento de sus fines, diversos autores consideran como sinónimos los conceptos de propiedad estatal y pública, se entiende por propiedad pública:

Derecho real ejercido por entidades públicas con personalidad jurídica sobre bienes de dominio público. El Estado goza, al igual que los particulares de derechos de propiedad cuyas características le son otorgadas en atención a la naturaleza

¹² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., p. 23

¹³ *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Op. Cit., p. 359.

del titular, de la relación entre el titular y el bien y del bien en sí mismo.

La propiedad pública es un derecho real en tanto que se manifiesta a través de una potestad sobre un conjunto de bienes. Su carácter es, en primer término, debido a que es ejercida por el Estado o sus organismos públicos con personalidad jurídica propia.¹⁴

La Ley General de Bienes Nacionales establece de manera expresa los bienes de uso común y de dominio público en el artículo 3, y el artículo 6 de la misma Ley establece aquellos que son de dominio privado del Estado:

Artículo 3. Son bienes nacionales:

- I. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta ley;
- III. Los bienes muebles e inmuebles de la Federación;
- IV. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades;
- V. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y
- VI. Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

Artículo 6. Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

- I. Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta ley;
- III. Las plataformas insulares en los términos de la ley federal del mar y, en su caso, de los tratados y acuerdos internacionales de los que México sea parte;

¹⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Op. Cit., p. 2620, 2611.

- IV El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;
- V. Los inmuebles nacionalizados a que se refiere el artículo decimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Vi. Los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a estos conforme a esta ley;
- VII. Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienable e imprescriptible;
- VIII. Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- X. Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, independientemente de la forma de su adquisición;
- Xi. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal;
- XII. Los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades que se extingan, disuelvan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;
- XIII. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- XIV. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación;
- XV. Los bienes muebles de la federación considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;
- XVI. Los bienes muebles determinados por ley o decreto como monumentos arqueológicos;
- XVII. Los bienes muebles de la Federación al servicio de las dependencias, la procuraduría General de la República y las

unidades administrativas de la presidencia de la república, así como de los órganos de los poderes legislativo y judicial de la Federación;

XVIII. Los muebles de la Federación que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fono grabaciones, películas, archivos fotográficos, magnéticos o informáticos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos;

XIX. Los meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos pétreos o de naturaleza mixta procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano en términos del reglamento respectivo;

XX. Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que por cualquier vía pasen a formar parte del patrimonio de la Federación, con excepción de los que estén sujetos a la regulación específica de las leyes aplicables, y

XXI. Los demás bienes considerados del dominio público o como inalienables e imprescriptibles por otras leyes especiales que regulen bienes nacionales.¹⁵

Este tipo de propiedad tiene características específicas como son la inalienabilidad, es decir que, no pueden ser objeto de apropiación por estar excluidas del comercio, por lo que no pueden ser objeto de contrato traslativo de dominio. Son imprescriptibles, ya que existe la imposibilidad de que un tercero adquiera la propiedad del bien por el solo transcurso del tiempo.

¹⁵ *Agenda de la Administración Pública Federal*, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2007, p. 2346

c) Propiedad Privada

Este concepto se desprende del primer párrafo del artículo 27 de la Constitución mismo que establece:

ART. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.¹⁶

Es decir, que esta se desprende de la propiedad originaria que corresponde a la Nación, lo que le permite trasmitirla a los particulares para constituir la propiedad privada. Jorge Madrazo entiende por Propiedad Privada:

El derecho que tiene un particular, persona física o moral de derecho privado, para usar, gozar y disponer de un bien, con las limitaciones establecidas en la ley, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés público y de modo que no se perjudique a la colectividad.¹⁷

De conformidad con la definición anterior la calidad de propietario en lo referente a la propiedad privada puede recaer tanto en una persona física o moral, a diferencia por ejemplo de la propiedad pública o estatal que recae exclusivamente sobre órganos del poder público. Siempre sujeta a las modalidades y limitaciones que dicte la ley. Con esto la Carta Magna ya no reconoce en la propiedad privada un sentido individualista, sino que en cambio reconoce una propiedad privada limitada.

Francisco Javier Guiza Alday, define a la propiedad privada como “La que individualmente corresponde a una persona a pro indiviso a varias, con la exclusión de los demás y aprovechamiento y disposición privativos. Se contraponen a la propiedad colectiva y

¹⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., p. 23

¹⁷ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Op. Cit., p. 2609.

jurídicamente integrada la propiedad por autonomía y dominio”,¹⁸ de acuerdo con esta definición la figura de la propiedad privada se distingue de la propiedad colectiva en que esta corresponde individualmente a una persona o pro indiviso a varias.

De acuerdo a la definición del maestro Burgoa Orihuela la propiedad privada tiene dos acepciones distintas a decir:

La propiedad privada presenta primordialmente dos aspectos, a saber como *derecho civil subjetivo* y como *derecho público subjetivo*. En el primer caso, la propiedad se revela como un derecho que se ubica en las relaciones jurídicas privadas, esto es, en las que se entablan entre los individuos como tales, como gobernados, como elementos de vínculos de coordinación... El Estado, en las relaciones de imperio, de autoridad con los gobernados, es extraño a la propiedad privada en su carácter de derecho civil; no forma parte de las relaciones jurídicas en que ésta se puede debatir; simplemente se ostenta como mero regulador de las mismas.

La propiedad privada presenta el carácter de *derecho público subjetivo*, cuando pertenece al gobernado como tal y es oponible al Estado y sus autoridades, ya no bajo su índole de personas no soberanas, sino como *entidades de imperio, de autoridad*.¹⁹

De conformidad con esta definición, la propiedad privada como tal puede ser abordada desde dos aspectos diferentes, uno como derecho civil subjetivo, el cual se enfoca a las relaciones que surgen respecto de la propiedad privada en las relaciones entre los particulares, es decir entre iguales. En el caso de la propiedad privada considerada como derecho público subjetivo regula las relaciones derivadas del derecho de propiedad privada

¹⁸ *Diccionario Jurídico de Legislación y Jurisprudencia*, Op. Cit., p. 680

¹⁹ *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Op. Cit., p. 361, 362.

entre el Estado dotado de su *uis imperio* frente a los gobernados, misma que es una relación de *supra subordinación*.

Para el desarrollo de esta investigación nos enfocaremos específicamente en el aspecto de la propiedad privada como derecho público subjetivo, al derivarse de este las modalidades y limitaciones, así como la expropiación, mismas que se estudian en otro apartado de este mismo capítulo denominado Derecho de Propiedad.

Ariel Alberto Rojas Caballero la define como “La propiedad privada se refiere a las que es titular un particular persona física o moral, que tiene las facultades de uso, disfrute u disposición sobre los bienes materia de la propiedad”, resalta igualmente que el propietario en la propiedad privada podrá ser tanto una persona física como una persona moral..

En su libro *La propiedad y la expropiación*, el maestro Germán Fernández del Castillo señala lo siguiente respecto de la propiedad privada:

En el capítulo de garantías individuales (Art. 27 Par. 3º), la Constitución enuncia: La Nación tendrá en todo tiempo el derecho: a), de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como, b), el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de las riquezas públicas y para cuidar de su conservación.

Las dos facultades que otorga este precepto son distintas: la primera es de carácter meramente jurídico, mientras que la segunda es de política económica; en su contenido también son distintas, aunque guardan relación entre sí, y el ejercicio de una de ellas implica el ejercicio de la otra cuando se regula el

aprovechamiento de los elementos naturales por medio de modalidades que se impongan a la propiedad.²⁰

Por tanto derivado de la propiedad originaria de la nación mexicana, se desprende la propiedad privada, con un fin de regularla tanto con el establecimiento de modalidades como limitaciones; y permitir desde un aspecto económico la justa distribución de la tierra.

d) Propiedad Social

Este tipo de propiedad tiene su origen en los trabajos del constituyente de 1917, esta conformada por la propiedad ejidal y la comunal, surge como una respuesta a las necesidades sociales agravadas por la mala distribución de la propiedad, que tuvo sus orígenes desde la conquista y que sería la bandera de los grupos de la revolución de 1910, gracias a esta se respondió a las necesidades de las clases más necesitadas, que carecían de una tierra que les permitiera obtener los recursos para cubrir sus necesidades.

Jorge Madrazo entiende por propiedad social la siguiente:

Es una modalidad, reconocida por la C. de la propiedad ejidal y comunal. Dicho texto fundamental, en su a. 27, estableció los principios reguladores de esta materia, conocida más comúnmente bajo el rubro de reforma agraria. A esta clase de propiedad se le denomina social precisamente por las características especiales que tiene, por mandato constitucional.²¹

Este tipo de propiedad tiene su fundamento en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional y en sus fracciones VIII a IX. XVII y XX del mismo:

²⁰ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, Op. Cit. 61

²¹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Op. Cit., p. 2612

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se 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 públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

VIII. Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las secretarías de fomento, hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población. Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legitima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo. El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetara el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria. Las leyes locales organizaran el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación, por una sola persona o sociedad y se faculta al ejecutivo de la unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

XIX. Con base en esta constitución, el estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyara la asesoría legal de los campesinos. Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o mas núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el ejecutivo federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de esta, por la comisión permanente. La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

XX. El estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentara la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.²²

²² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., p. 23- 26.

Esta propiedad social responde a la nueva concepción de la propiedad como bien social, que debe de cubrir las necesidades de la colectividad. Las características especiales de esta propiedad son las siguientes: inalienabilidad, inembargabilidad, imprescriptibilidad e intrasferibilidad. Los ejidatario y comuneros tienen la facultad de explotación de la tierra ya sea de forma individual, mediante la explotación en común o en su caso en un régimen mixto

2.1.3 Derecho de Propiedad

Como ya habíamos señalado anteriormente el derecho de propiedad puede ser abordado desde dos puntos de vista distintos, ya sea como derecho público subjetivo o como derecho civil subjetivo. A continuación analizaremos, en derecho de propiedad desde su aspecto civil, esto de manera breve para posteriormente estudiar la garantía de propiedad.

a) Concepto

El concepto de derecho de propiedad, entendido como un derecho civil subjetivo, encuentra su fundamento en el artículo 830 del Código Civil Federal “el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.”²³

De acuerdo con el maestro Rojina Villegas se entiende por derecho de propiedad “el poder que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo

²³ *Agenda Civil del Distrito Federal*, Op. Cit. , p. 103

universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto.”²⁴

Eridani Gallegos Alcántara define el derecho de propiedad como “se concibe como aquel que pone a disposición del sujeto, el objeto identificado por la norma, autorizándolo a actuar sobre el de acuerdo a su naturaleza”²⁵.

Entenderemos por derecho de propiedad aquel derecho de disposición, uso y disfrute que tiene un sujeto llamado propietario, ya sea persona física o moral, sobre un bien determinado de conformidad con lo señalado por las leyes, frente a un sujeto universal que tiene la obligación de respetar dicho derecho.

b) Características del Derecho de Propiedad

A continuación enunciaremos las características del derecho de propiedad a partir de las más antiguas que surgieron en el derecho romano, así como las contemporáneas.

- *Absoluto*: esta facultad le permite al propietario disponer de los más amplios poderes sobre el bien de manera soberana e independiente, otorgándole un poder ilimitado sobre el bien. El sistema jurídico mexicano actual establece, sin embargo, restricciones a este derecho evitando un abuso del mismo, tanto en favor de los individuos en particular como en favor de la colectividad para evitar que se produzcan perjuicios al interés público. Es el único derecho real que permite al propietario hacer con el bien lo que quiera, con lo cual puede incluso alterarlo y cambiar su destino. De esta facultad se derivan los derechos siguientes:

²⁴ ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*, 4^o edición, Porrúa, México 1978, p.114

²⁵ GALLEGOS ALCÁNTARA, Eridani. Op. Cit., p. 99.

1.- *Ius utendi*: derecho a usar el bien sirviéndose de la cosa conforme a su naturaleza.

2.- *Ius fruendi*: derecho a disfrutar del bien, disponiendo de sus frutos o productos de la misma. Las leyes reconocen la existencia de tres tipos de frutos: los naturales, que son las producciones espontáneas de la tierra y las crías y demás productos de los animales; los industriales que son los productos de las heredades o fincas como consecuencia de su cultivo o trabajo; y los civiles que son resultado del alquiler de los bienes muebles o como rentas de los inmuebles, los réditos de los capitales y los ingresos que provienen de contrato, herencia o por disposición de la ley.

3.- *Ius abutendi*: derecho de disposición, es el derecho del propietario para enajenar o consumir la cosa, permitiéndole disponer del bien de manera definitiva. Existen dos tipos de disposición: material, destruyendo o consumiendo la cosa; y jurídica permitiéndole enajenar o transmitir de manera parcial o total sus prerrogativas.

- *Exclusivo*: es un derecho que corresponde al propietario de manera exclusiva, es decir, *erga omnes*. Es oponible a las pretensiones de los sujetos individuales o a las personas en su plano de gobernados o de derecho privado.
- *Perpetuo*: es un derecho que permite al propietario el dominio sobre el bien mientras esta perdure, el cual solo se va a extinguir por el transcurso del tiempo o por el no ejercicio del derecho, es decir que se encuentra limitado por el tiempo y sobre cualquier modificación sobre la titularidad del derecho.

- *Plenitud*: derecho que permite al propietario de forma lícita disponer del bien.
- *Transmisible*: es el derecho del propietario a disponer de la propiedad permitiéndole su transmisión.
- *Generalidad*: es el derecho del propietario para utilizar de manera general todos los servicios del bien, tomando en consideración las limitaciones y modalidades que dicte el interés público.
- *Independencia*: es el derecho a disponer del bien sin que exista la presunción de un derecho ajeno de mayor alcance, por lo que existe este derecho sin necesidad de la existencia de otro anterior.
- *Elasticidad*: este derecho establece que el derecho del propietario puede ser objeto de ampliaciones o reducciones, sin que pierda su naturaleza.

c) Formas de Adquisición del Derecho de Propiedad

La propiedad se puede adquirir y transmitir por los siguientes medios, que a continuación clasificamos para su mayor comprensión:

- *Originarios o derivados*: se considera que la propiedad se transmite de manera originaria cuando esta no ha formado parte del patrimonio de otra persona, es decir, que el propietario no la ha adquirido de un poseedor anterior. Se considera derivada cuando esta transmisión proviene de una relación preexistente, por lo que el bien ha tenido un propietario anterior.

- *A título universal y a título particular:* será de carácter universal cuando se transfiere el patrimonio como universalidad jurídica, será particular cuando se transite el dominio de bienes determinados de una persona.
- *A título oneroso y a título gratuito:* será onerosa la adquisición cuando el propietario para adquirirla paga cierto valor en dinero, bienes o servicios, será gratuita cuando la persona adquiere el bien sin necesidad de cubrir una contraprestación o pagar un precio, ejemplo de este tipo de transmisión es la donación.

d) Extinción del Derecho de Propiedad

El derecho de propiedad se puede extinguir de las siguientes formas, que se clasifican en absolutos y relativos, voluntarios e involuntarios o totales y parciales:

- *Absolutos y relativos:* se considera que la extinción del derecho de propiedad es absoluto cuando este desaparece de manera completa, sin que permita que este se transmita a otra persona, y será relativo cuando el derecho de propiedad deja de pertenecer a una persona para transmitirse a otra.
- *Voluntarios e involuntarios:* será voluntaria la extinción del derecho de propiedad cuando de manera voluntaria el titular abandona, renuncia o enajena el bien, y será involuntaria cuando este se extinga por causas ajenas a su voluntad, ya sea por la destrucción del bien o por la pérdida del derecho de propiedad por mandato de ley.
- *Total o parcial:* por pérdida total del derecho de propiedad se entiende la pérdida total del bien objeto de la

propiedad, y se considera parcial cuando se conserva el derecho de propiedad sobre una parte subsistente del bien.

2.1.4 Garantía de propiedad

La garantía de propiedad consiste en el derecho público subjetivo que tiene el propietario para exigir al Estado la protección de su derecho de propiedad, esta está contenida en el artículo 27 constitucional, en su párrafo primero:

ART. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.²⁶

En el tema referente a la propiedad privada, ya hicimos un estudio de esta de manera amplia, por lo que a continuación estableceremos cuales son los artículos constitucionales que protegen la garantía de propiedad.

- Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.²⁷

Protege de manera expresa el derecho de propiedad impidiendo que los gobernados sean privados de sus propiedades sino mediante juicio seguido ante los tribunales,

²⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., p. 23

²⁷ *Ibidem*, p. 12

conforme a un procedimiento y las leyes establecidas con anterioridad.

- Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nadie puede ser molestado en su persona , familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.²⁸

El artículo anterior establece que ninguna persona pueda ser molestada en sus propiedades, sino mediante mandamiento escrito de autoridad competente, mismo que deberá estar debidamente fundado y motivado.

De esta forma el constituyente brindó una protección más amplia a la garantía de propiedad.

2.1.5 Limitaciones al Derecho de Propiedad

De conformidad con el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Nación mexicana tiene el derecho de imponer limitaciones y modalidades al derecho de propiedad, estas son las incapacidades para ser propietario, las modalidades y la expropiación, en este capítulo estudiaremos específicamente las incapacidades para ser propietario y las modalidades, ya que el tema referente a la expropiación será objeto de análisis del capítulo siguiente.

a) Incapacidades Para Ser Propietario

De conformidad con el artículo 27 Constitucional, tienen la capacidad para ser propietarios

²⁸ Ídem.

I. Solo 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.

Cuando el constituyente de 1917 llevó a cabo la redacción de este párrafo tomó en consideración los antecedentes de la propiedad en México, como ya estudiamos en el capítulo anterior a partir de que México obtiene su independencia la propiedad de las tierras y aguas mexicanas estuvieron en manos de los extranjeros, con este párrafo se pretendió evitar que sucediera esto nuevamente.

Respecto de los extranjeros, establece lo siguiente:

El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que 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 hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.²⁹

La segunda parte del inciso primero del 27 constitucional, establece a su vez la institución de la Cláusula Calvo, la cual impone a los extranjeros que deseen adquirir la propiedad de tierras y aguas nacionales, el renunciar a la protección de sus gobiernos en lo referente a estas propiedades.

Respecto de las asociaciones religiosas, instituciones de beneficencia pública o privada, que cumplan con los objetos señalados por la ley; sociedades mercantiles y bancos solo podrán

²⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., p. 25

adquirir la propiedad de bienes destinados al cumplimiento de sus fines:

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán 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;

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;³⁰

b) Modalidades a la Propiedad

El fundamento constitucional para la imposición de modalidades a la propiedad lo encontramos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los

³⁰ *Ibíd.*, p. 25-26

elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se 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 públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.³¹

El concepto de modalidad del maestro Burgoa Orihuela es el siguiente “la imposición de estas modalidades se traduce, bien en restricciones o prohibiciones respecto del uso, disfrute y disposición de las cosas o bien en el cumplimiento, por parte del dueño de éstas, de verdaderos actos positivos con motivo del aprovechamiento de las mismas”.³²

De conformidad con la definición anterior se considera que una modalidad se traduce en una restricción o prohibición en cualquiera de los elementos del derecho de propiedad, ya sea de uso, disfrute o disposición de bien, Alberto Rojas Caballero define las modalidades como:

³¹Ibídem, p. 23

³²BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Garantías Individuales*, Porrúa, 10ª edición, México, 1977, p. 478.

Establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique esencialmente la forma de este derecho. Si tradicionalmente se ha entendido que el propietario de una cosa puede usar, disfrutar y disponer de ella, se debe entender que la modalidad a la propiedad es un mandato contenido en un acto formal y materialmente legislativo en que se limiten estas tres prerrogativas comprendidas en el derecho de propiedad.³³

Ante la falta de una definición en la ley, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido a bien definir el concepto de modalidad, señalando cuales son los elementos necesarios para su constitución:

PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDAD A LA. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE SE CONFIGURE. **Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente la forma de ese derecho.** Son, pues, elementos necesarios para que se configure la modalidad, primero, **el carácter general y permanente de la norma que la impone y el segundo, la modificación substancial del derecho de propiedad en su concepción vigente.** El primer elemento requiere que la regla jurídica se refiere al derecho de propiedad sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. El concepto de modalidad a la propiedad privada se aclara con mayor precisión si se estudia desde el punto de vista de los efectos que produce en relación con los derechos del propietario.

³³ ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto. Op. Cit., p. 222

Los efectos de la modalidad que se imponga a la propiedad privada consiste en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherente a la extensión actual de su derecho.³⁴

La modalidad viene a constituir una limitación a la propiedad que se traduce en una restricción o prohibición que provoca una transformación del derecho de propiedad, ya sea en su uso, disfrute o disposición, establecida por una norma de carácter general expedida por el poder legislativo, ya sea local o federal.

³⁴ Ídem.

Capítulo 3 Fundamento Teórico y Legal de la Expropiación y la Declaratoria de Área Natural Protegida

El capítulo que ha continuación iniciamos es medular para la presente investigación, ya que en este estableceremos conceptos básicos para la comprensión del capítulo cuarto, plantearemos cuál es el concepto de expropiación, así como sus elementos de fondo y de forma, el desarrollo que ha tenido a lo largo de la historia constitucional de México; y el desarrollo del concepto de áreas naturales protegidas, sus elementos de fondo y de forma, y derivado de esta el concepto de declaratoria de área natural protegida que en el siguiente capítulo confrontaremos con el concepto de expropiación impropia.

1.1 Expropiación

En primer lugar analizaremos el desarrollo de la institución en nuestro derecho constitucional, en las constituciones de 1824 y 1857, y por supuesto su fundamento en la constitución de 1917, que es la regulación que actualmente nos rige, para posteriormente analizar los distintos conceptos que la doctrina mexicana ha arrojado respecto del término expropiación y la desmembraremos en cada uno de sus elementos.

1.1.1 Desarrollo Histórico de la Expropiación en México

Ya en el capítulo primero de la investigación tratamos el tema de la propiedad en México, a continuación de manera sistematizada, haremos referencia a el desarrollo de la expropiación en particular.

a) Constitución de 1824

Hizo referencia a la expropiación, pero no de manera explícita:

Artículo 112....

III.- El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no podrá hacerlo sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.¹

No utiliza el término de expropiación en el texto constitucional, recoge los elementos esenciales de la misma como son la causa de utilidad general y la necesidad de la indemnización. Esta debía ser aprobado por el Senado de la República o en su caso del Consejo de Gobierno. La indemnización se fijaba por personas elegidas por el afectado y por el gobierno.

b) Constitución de 1857

La regulación de la expropiación se concentró en el artículo 27 de la Constitución de 1857:

Artículo 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

¹ SOTO FLORES, Armando. *Las constituciones de México 1814-1989*, México, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, 1989, p. 86.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir bienes en propiedad o administrar por sí los bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

En esta carta magna el constituyente usa expresamente el término expropiación, igualmente observamos que señala los elementos esenciales de la expropiación, que son la causa de utilidad pública, cambia el término de utilidad general por este, y la indemnización. Es la única constitución que establece el tiempo en que debe de llevarse a cabo esta, al señalar que deberá ser previa.

1.1.2 Concepto de Expropiación

Germán Fernández del Castillo define la expropiación como “ el acto por el cual se priva a una persona de su propiedad, y supone, por lo mismo, un acto de autoridad con poder suficiente para hacer esa privación, y la falta de consentimiento del dueño que la sufre”², en esta primera definición podemos observar los primeros elementos distintivos de la expropiación, en primer lugar esta constituye un acto de autoridad, es decir, que se encuentra reservada a los órganos del Estado, misma que no pueden llevar a cabo los particulares; segundo consiste en un acto de privación de la propiedad y tercero se lleva a cabo sin el consentimiento del dueño de la propiedad.

El maestro Burgoa Orihuela establece respecto de la expropiación lo siguiente:

Un acto de autoridad que implica un fenómeno en que se manifiesta el carácter de función social que ostenta la

² FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, Op. Cit. p. 73

propiedad privada, está constituido por la *expropiación por causa de utilidad pública*. La expropiación, pues, está vedada a los particulares. El acto autoritario expropiatorio consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual lo adquiere. Toda expropiación, para que sea constitucional, requiere que tenga como causa final la *utilidad pública*.³

Para el maestro la expropiación tiene como fin el cumplir con una función social que encontrara su fundamento en la llamada utilidad pública, elemento necesario para la constitucionalidad de la expropiación, esta función social estará encaminada a la satisfacción de una necesidad pública. La expropiación provocara la supresión de los derechos de propiedad que se ejercen sobre el bien expropiado como son el de uso, disfrute y disposición.

Monique Lions, en el Diccionario Jurídico Mexicano, define la expropiación como:

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

La expropiación es una operación del poder público (federal o de los estados) por la cual éste impone a un particular la cesión de su propiedad mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es una indemnización (Fraga, p.688), por razones de utilidad pública, para realizar obras de interés general o de beneficio social.⁴

Esta definición aporta un nuevo elemento de la expropiación, la necesidad del otorgamiento de una indemnización al afectado en su propiedad, recoge otros elementos como la utilidad pública, como elemento motivacional de la expropiación, mismo que ha su

³ *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Op. Cit., p. 134.

⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Op. Cit., p. 1389.

consideración se puede traducir en obras de interés general o de beneficio social.

En su libro de Derecho Administrativo Gabino Fraga define la expropiación como "un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad"⁵, el autor recoge los elementos que ya habíamos señalado con anterioridad.

Andrés Serra Rojas la define como:

La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado- y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos-, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa.

...

La expropiación se justifica por los elevados fines que el Estado tiene a su cargo, apremiado por las urgentes e ineludibles necesidades sociales. Un Estado soberano es el supremo regulador de la vida colectiva, por lo que el ejercicio de ese poder soberano le permite eliminar los escollos que dificulten la acción administrativa⁶

Con esta definición abre la posibilidad a que no solo el propietario se vea privado en el ejercicio de sus derecho, sino también el poseedor del bien. La define como un procedimiento administrativo, unilateral que lleva a cabo el Estado, para adquirir de manera forzada la propiedad, es decir en contra de la voluntad del propietario o poseedor. Reconoce la necesidad de que la

⁵ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 32º edición, Porrúa, México, 1995, p.375.

⁶ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, 12 edición, Porrúa, México, 1987, p. 305.

utilidad pública sea el motivo de la misma y la compensación mediante una indemnización justa.

Con base a los conceptos del término expropiación que hemos citado elaboraremos nuestro propio concepto recogiendo los elementos esenciales que constituyen a la misma, y entenderemos por expropiación el acto administrativo por medio del cual el Estado, ya sea por sus órganos federales o locales, lleva a cabo la supresión unilateral de los derechos de propiedad, es decir, de uso, disfrute y disposición del bien expropiado, a su legítimo propietario o poseedor, para responder a una causa de utilidad pública, compensando a este mediante una indemnización justa.

Tiene su fundamento constitucional en el artículo 27, en sus párrafos segundo y tercero, y en la fracción VI del mismo precepto.

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se 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 públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los

centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinaran los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijara como indemnización 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 tácito 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 asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observara cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas. El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación, por virtud de las disposiciones del presente articulo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictara en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho

por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada;

7

1.1.3 Elementos de fondo

Tomaremos como base para determinar los elementos de fondo los señalados por el doctor Acosta Romero, y que son recogidos por Ariel Rojas Caballero en su libro de garantías individuales estos son:

- a) El fin que determina la expropiación que se identifica con la utilidad pública
- b) Los sujetos, expropiante y expropiado
- c) El bien objeto de la expropiación
- d) La indemnización a pagar
- e) El procedimiento⁸

En las tesis que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también recoge los elementos que hemos mencionado.⁹

A continuación desarrollaremos cada uno de estos elementos, con excepción del procedimiento que se encuentra contenido dentro de los elementos de forma de la expropiación.

⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., p. 23

⁸ ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto. Op. Cit., p. 225

⁹ Tesis Aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece lo siguiente: **EXPROPIACION, REQUISITOS DE LA.** ... se faculta al Ejecutivo Federal para declarar la existencia de una de esas causas y proceder a la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o a la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad. Pero el ejercicio de esta facultad no queda al libre arbitrio de la **autoridad expropiante**, sino que, tendiendo a satisfacer los fines del Estado o el interés de la colectividad, es indispensable la existencia real y positiva de estos, como causa de **utilidad pública** prevista en la ley, que será colmada mediante la expropiación, la ocupación temporal o la restricción de la propiedad privada. De otra suerte, se haría nugatoria la garantía individual consagrada por el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, que sólo permite las expropiaciones por causa de utilidad pública y **mediante indemnización**, pues se dejaría al criterio subjetivo de las autoridades, afectar el dominio que los **particulares** ejercen sobre bienes que les pertenecen, en *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Segunda Sala, LXIX, p. 17.

a) Utilidad Pública

La utilidad pública es la causa que da origen a la expropiación, es decir, que esta será la causa que va a satisfacer la necesidad, en este caso la necesidad que se presenta al Estado, es necesariamente de carácter público, referente a toda la colectividad.

De acuerdo con el maestro Andrés Serra Rojas la utilidad pública “consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer la necesidad colectiva y en general la conveniencia o el interés de la generalidad de los individuos del Estado”¹⁰, por tanto es una facultad de Estado el cubrir las necesidades de carácter colectivo o de interés general.

El artículo 27 constitucional, en su párrafo XV establece lo siguiente “las leyes de la Federación y de los Estado en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada”¹¹, de conformidad con lo siguiente podemos concluir que se considerarán como causas de utilidad pública las señaladas por la Constitución, es decir las necesidades que corresponde al Estado satisfacer, y las que estén expresamente señaladas por las leyes de expropiación tanto la federal como las locales¹².

Recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ampliado el concepto de utilidad pública estableciendo que los particulares¹³ también pueden llevar a cabo la satisfacción de

¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit., p.317

¹¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., p. 26.

¹² En torno a este tema Gabino Fraga señala “el legislador no puede considerar como causa de utilidad pública la satisfacción de una necesidad cuando el Estado no tiene conferida la atribución correspondiente para atenderla” en FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, Op. Cit., p.383.

¹³ Al respecto ya se había manifestado Germán Fernández del Castillo “el Estado tiene la atribución de atender concretamente ciertas necesidades públicas distintas de las correspondientes a su organización propia; el pueblo que es el sujeto pasivo de la

necesidades colectivas, además conforme a esta Jurisprudencia la utilidad pública puede comprender tanto la satisfacción de un servicio o utilidad pública, o las necesidades tanto sociales como nacionales que se presenten:

EXPROPIACIÓN. CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al concepto de utilidad pública, ha sustentado diversos criterios, en los que inicialmente señaló que las causas que la originan no podrían sustentarse en dar a otro particular la propiedad del bien expropiado, sino que debía ser el Estado, en cualquiera de sus tres niveles, quien se sustituyera como propietario del bien a fin de conseguir un beneficio colectivo a través de la prestación de un servicio o realización de una obra públicas. Posteriormente amplió el concepto comprendiendo a los casos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de alcanzar los objetivos en beneficio de la colectividad. Así, **esta Suprema Corte reitera el criterio de que el concepto de utilidad pública es más amplio, al comprender no sólo los casos en que el Estado (Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal o Municipios) se sustituye en el goce del bien expropiado a fin de beneficiar a la colectividad, sino además aquellos en que autoriza a un particular para lograr ese fin. De ahí que la noción de utilidad pública ya no sólo se limita a que el Estado deba construir una obra pública o prestar un servicio público, sino que también comprende aquellas necesidades económicas, sociales, sanitarias e inclusive estéticas, que pueden requerirse en determinada población, tales como empresas para beneficio colectivo, hospitales, escuelas, unidades habitacionales, parques, zonas ecológicas, entre otros, dado que el derecho a la propiedad privada está delimitado en la Constitución Federal en razón de su función social. Por ello, atendiendo a esa función y**

necesidad, es el que le da su carácter de pública, y no el sujeto que actúa para satisfacerlas, ya sean los particulares, o el Poder Público” en FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, Op. Cit., p. 78.

a las necesidades socioeconómicas que se presenten, es evidente que no siempre el Estado por sí mismo podrá satisfacerlas, sino que deberá recurrir a otros medios, como autorizar a un particular para que preste un servicio público o realice una obra en beneficio inmediato de un sector social y mediato de toda la sociedad. En consecuencia, el concepto de utilidad pública no debe ser restringido, sino amplio, a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas y, por ello, se reitera que, genéricamente, comprende tres causas: a) La pública propiamente dicha, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) La social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente a toda la colectividad; y c) La nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional.¹⁴

Respecto de este tema existen diversas contradicciones en el sentido de si las legislaturas de los Estados pueden establecer las causas de utilidad pública, por lo que se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la siguiente forma:

EXPROPIACIÓN. ES FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS ESTABLECER LEGALMENTE LAS CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA QUE LA JUSTIFIQUEN. El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la expropiación de la propiedad privada por causa de utilidad pública y mediante indemnización, así como que **corresponde a las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, señalar los casos en que sea de utilidad pública expropiar un bien**, correspondiendo a la autoridad administrativa realizar dicha declaración y fijar las reglas generales

¹⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Marzo de 2006, p. 1412.

sobre el precio e indemnización. Esto es, la expropiación constituye un acto de carácter administrativo mediante el cual se priva a los particulares de la propiedad de un bien inmueble, en aras del interés, necesidad o utilidad social, es decir, se trata de una figura a través de la cual el Estado logra determinados fines relacionados con el interés colectivo, de ahí que se sujete la expropiación a causas de utilidad pública. Ahora bien, **toda vez que la Constitución Federal no establece un concepto de utilidad pública, el que por abstracto, mutable y relativo es difícil de definir y sólo es determinable por las condiciones políticas, sociales y económicas que imperen en cierta época y lugar, el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales la facultad de establecer, en la ley y dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, las causas de esa utilidad pública** que, en aras del bien común, sustenten el acto administrativo expropiatorio.¹⁵

De conformidad con lo anterior es facultad del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados establecer las causas de utilidad pública, las cuales se van a determinar tomando en consideración las condiciones políticas, sociales y económicas del momento concreto.

Pero no es solo suficiente con que la autoridad manifieste que lleva acabo la expropiación por una utilidad pública, sino que es necesario que esta la establezca de manera fehaciente en el decreto expropiatorio, especificando, detallando y pormenorizando los hechos, circunstancias y elementos concurrentes:

EXPROPIACION, CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA DEBE DEMOSTRARSE EN EL DECRETO DE. Si bien la expropiación de bienes de particulares procede en términos del artículo 27 constitucional en concordancia con la Ley Federal de Expropiación

¹⁵ *Ibíd.*, p. 1414.

o en su caso con las leyes respectivas de las entidades federativas, cuando existe una causa de utilidad pública y mediante indemnización, sin embargo no es suficiente con que la autoridad administrativa invoque la utilidad pública para que ésta quede demostrada, sino que **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.**¹⁶

Si la utilidad pública es la cualidad que atribuimos a una cosa para satisfacer las necesidades públicas, debemos entender esta necesidad como un estado de desagrado general o colectivo, que va a desaparecer una vez que se aplique el satisfactor adecuado.

Conforme a las facultades del Congreso de la Unión para establecer cuales son a su consideración causas de utilidad pública se expidió la Ley de Expropiación, misma que en su artículo 1, que a la letra dice:

Artículo 1.- 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.

¹⁶ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Noviembre de 1992, p. 257

¹⁷ *Agenda de la Administración Pública Federal, Ley de Expropiación, 2007*, Ediciones ISEF, México, p. 1.

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 publicas;

VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz publica;

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.¹⁷

Destacan las utilidades públicas destinadas a la satisfacción de servicios públicos, necesidades colectivas, defensa nacional o mantenimiento de la paz pública, la equitativa distribución de la riqueza y la protección de los elementos naturales.

b) Los Sujetos, Expropiante y Expropiado

El sujeto expropiante titular de la potestad expropiatoria necesariamente es el Estado, como ya señalamos anteriormente la facultad de llevar a cabo la expropiación es exclusiva de los órganos del Estado, es una institución reservada para el Estado y que esta vedada a los particulares.

El sujeto expropiado será toda aquella persona que sea propietario o poseedora de un bien idóneo para la satisfacción de una necesidad pública, social o nacional, este sujeto puede ser tanto una persona física como moral.

c) El Bien Objeto de la Expropiación

El bien que sea objeto de la expropiación deberá ser idóneo para la satisfacción de la necesidad colectiva, pública o social, podrán ser bienes muebles o inmuebles, la única excepción al respecto es el dinero, el cual no es susceptible de expropiación; ya que el interés del Estado es la satisfacción del malestar general que esta presente, si este no es idóneo no es susceptible de expropiación, este a su vez se encuentra en propiedad o posesión de un particular.

EXPROPIACION. PARA QUE SE DECRETE, ES NECESARIO QUE EL BIEN RESPECTIVO SEA IDONEO PARA SATISFACER LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA DE QUE SE TRATE. De conformidad con el artículo 3o. de la Ley de Expropiación "EL Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva". Es así que en la expropiación de un bien de propiedad particular, no basta con que exista una causa de utilidad pública, sino que es necesario además, que el bien cuya expropiación se pretende sea el idóneo para satisfacer la causa de

utilidad pública respectiva, **siendo que la idoneidad del bien en cuestión únicamente puede determinarse mediante la tramitación e integración del expediente de expropiación a que alude la disposición legal en consulta, y sólo así se justifica la necesidad de que se prive a una persona de los bienes de su propiedad, para que sean destinados a la satisfacción del interés social.** La exigencia de dicho requisito constituye, a su vez, una garantía de seguridad jurídica para el gobernado, cuya finalidad es evitar que ante la sola invocación de causa de utilidad pública, las autoridades expropien en forma arbitraria cualquier bien de propiedad particular, aun cuando el mismo no sea el apropiado para satisfacer el interés colectivo implícito en la causa determinante de la expropiación; en tal virtud la ausencia del mencionado expediente administrativo de expropiación provoca la ilegalidad del acto expropiatorio, pues al no demostrarse la necesidad de disponer precisamente del bien expropiado, consecuentemente no puede considerarse que dicho acto se encuentre debidamente fundado y motivado como lo exige el artículo 16 constitucional.¹⁸

Al no poder obtener el bien el Estado a través de un acto contractual, se ve en la necesidad de expropiarlo, contra la voluntad del particular.

Si el bien no se destina a la satisfacción de esta necesidad colectiva o pública, en un periodo de cinco años, otorga al particular la acción de reversión.

Artículo 9.- 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 termino de cinco años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de

¹⁸ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Octubre de 199, p. 179.

que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados.

Dicha autoridad dictara 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.¹⁹

d) La Indemnización a Pagar

La indemnización es un elementos esencial para la constitucionalidad de la expropiación, si ésta no esta presente se considerará inconstitucional, o en su caso se consideraría como una confiscación,²⁰ misma que se encuentra expresamente prohibida en nuestra ley suprema, ya que la expropiación se equipara a una venta forzosa, no puede considerarse un acto gratuito, sino que más bien es un acto oneroso.

Respecto de la indemnización Germán Fernández del Castillo señala lo siguiente:

En el Derecho común, el daño se repara restituyendo la cosa al estado en que se encontraba antes de sufrirlo, o entregando otra del mismo género y calidad, de manera que el patrimonio vuelva a quedar igual a como se encontraba anteriormente, sólo en caso de que esos medios de liberación no sean posibles, puesto que la cosa expropiada desaparece jurídicamente por completo para el antiguo propietario, a quien

¹⁹ *Agenda de la Administración Pública Federal, Ley de Expropiación*, Op. Cit., p. 3.

²⁰ Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., p. 20.

no puede entregársele otra del mismo género y calidad, pues entonces no habría caso a la expropiación, porque aquello con que el Estado pretendía pagar, sería igual a lo que pretendiera expropiar.²¹

Por lo anterior inferimos que el fin esencial de la indemnización es reparar el daño, ya que no puede llevarse a cabo la entrega de un bien del mismo género, esta se realiza en dinero. También debemos tomar en consideración que de no llevarse esta a cabo el particular soportaría un gravamen excesivo por un acto que va a beneficiar a la colectividad causando un desequilibrio en la igualdad de los particulares ante las cargas tributarias.

Son varias las tesis de la Suprema Corte que se refieren al tema que tratamos, a continuación analizaremos las de mayor trascendencia y de expedición reciente:

La discusión principal en torno a la indemnización, se presenta en el término en que procede en el texto constitucional, es decir el término mediante, son varias las posturas al respecto, a continuación las señalamos de manera somera:

- Anterior: de acuerdo con aquellos que sostienen esta tesis el legislador al plasmar en el texto constitucional el término mediante no vario el sentido de la disposición que estaba contenida en la Constitución de 1857, que establecía que la indemnización debía ser previa. Además del argumento anterior, hacen una analogía con el artículo 14 constitucional que al señalar “mediante juicio seguido” ordena que las personas solo pueden ser desposeídas de sus bienes por un juicio previo, por tanto en lo referente a la expropiación es igualmente aplicable este concepto, y

²¹ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, Op. Cit. p. 87

esta debe ser anterior a la privación de los derechos de propiedad al particular.

- Simultánea: esta tesis establece que el pago de la indemnización debe ser simultáneo al acto expropiatorio, sostienen sus argumentos en que así como la expropiación se puede equiparar a una venta forzosa, esta estaría sujeta a las reglas generales de una venta, que establecen que las obligaciones entre comprador y vendedor deberán ser simultáneas, salvo pacto en contrario.
- Posterior: para quienes defienden esta tesis argumentan que el legislador al cambiar el término previo por mediante tuvo la firme convicción de variar el tiempo de cumplimiento de la misma, es decir, que esta se llevara a cabo con posterioridad al acto expropiatorio.

En este mismo sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho:

EXPROPIACIÓN. EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY APLICABLE EN MATERIA FEDERAL, VIGENTE HASTA 1993, EN CUANTO AL PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN, NO ES INCONSTITUCIONAL. Del examen de las ejecutorias que integran la jurisprudencia publicada en el Apéndice de 1988, Segunda Parte, Volumen II, página 1388, con el rubro: "EXPROPIACIÓN, INDEMNIZACIÓN EN CASO DE.", se sigue que el alcance que debe otorgarse a la misma en cuanto concluye que "la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías", es el de que tal violación se produce cuando el ordenamiento impide que la indemnización se cubra a raíz del acto posesorio del bien expropiado sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente su monto, a fin de que no se torne ilusoria sino real y oportuna, fijando un plazo determinado demasiado largo para su

pago, como lo establecían las leyes reclamadas en los amparos en que se dictaron las ejecutorias respectivas, que consignaban el pago a plazos durante veinte años o en un tiempo no menor a veinte años. La jurisprudencia que se examina no contempla el caso de leyes en las que se establezca que la forma y plazos para que la indemnización se cubra se fijará por la autoridad expropiante, fijándose a ésta un periodo máximo para ello. Por tanto, el artículo 20 de la Ley de Expropiación aplicable en materia federal, vigente hasta mil novecientos noventa y tres, al disponer que "la autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años", no viola el artículo 27 constitucional en la medida que no deja en plena libertad a la autoridad para que cubra la indemnización en el plazo de diez años, tornándola ilusoria o irreal, sino que sólo le fija un plazo máximo para pagar tal indemnización. El precepto constitucional no exige que la indemnización sea cubierta con anterioridad al acto posesorio del bien expropiado, pues si la expropiación por causa de utilidad pública como acto de soberanía responde a necesidades sociales urgentes, éstas podrían resultar afectadas e insatisfechas si no pudiese disponerse del bien hasta que se cubriera la indemnización, cuando que los derechos y necesidades de índole social se encuentran por encima del derecho subjetivo meramente individual del afectado por el acto expropiatorio, de ser compensado por la privación o limitación que tal acto implica. **La exigencia constitucional consiste, por ende, en cubrir la indemnización en un plazo razonable tomando en cuenta el tiempo necesario para determinar su monto y entregarlo al afectado, a fin de que la compensación que para éste representa no se torne ilusoria e irreal, con la salvedad de que cuando el Estado expropie para llenar una función social de urgente realización y sus condiciones económicas no permitan el pago de la indemnización en las condiciones mencionadas, pueda ordenarse tal pago dentro de las posibilidades del Erario pues, de nueva cuenta, en este supuesto, la satisfacción de la**

necesidad social se encuentra por encima del derecho del afectado a ser resarcido del perjuicio que le ocasiona el acto expropiatorio.²²

La Ley de Expropiación señala al respecto lo siguiente:

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.²³

Una vez establecido que de acuerdo con la interpretación que llevó a cabo la Suprema Corte, el término mediante solo establece que ésta se lleve a cabo en un tiempo razonable, tomando en consideración las necesidades del erario público y que con relación al artículo 20 de la Ley de Expropiación este término no podrá ser mayor a un año, a continuación analizaremos cuales son las bases para determinar el monto de la indemnización.

En primer lugar la especie en que debe pagarse la indemnización es en dinero de acuerdo con lo que sostiene la doctrina, pero de acuerdo con el artículo 20 de la Ley de Expropiación se fija que el cumplimiento de ésta podrá ser en especie, excepción al respecto la encontramos en el tema de las expropiación en materia agraria, las cuales son cubiertas por el Estado en bonos, por la falta de recursos para responder, con lo que suma esta indemnización a la deuda pública, aplazando el pago de acuerdo con la disponibilidad de recursos públicos. El párrafo VI del artículo 27 señala cual debe ser el monto de la indemnización:

²² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Julio de 1997, p. 10.

²³ *Agenda de la Administración Pública Federal, Ley de Expropiación*, Op. Cit., p. 3.

VI. Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinaran los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. **El precio que se fijara como indemnización 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 tácito 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 asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observara cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas.**²⁴

Especificaciones que recoge la Ley de Expropiación en su artículo 10:

Artículo 10.- El precio que se fijara 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.

Existe discrepancia en cuanto al monto de la indemnización, ya que de acuerdo con la Constitución este será el valor catastral y de acuerdo con la Ley de Expropiación será el valor comercial del inmueble que en ningún caso podrá ser inferior al monto del valor catastral.

²⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., p. 26.

Si existe controversia entre el Estado y el particular respecto del monto de la indemnización, debido a mejoras o deterioros que haya sufrido el bien se previene que la parte interesada acuda ante el Juez de Distrito correspondiente para que este resuelva cual debe ser el monto respectivo de la indemnización atendiendo al valor intrínseco, efectivo y actual del bien expropiado.

El procedimiento que se establece es el siguiente: una de las partes denunciará ante la autoridad judicial la necesidad de llevar a cabo un avalúo. El Juez fijará a las partes el término de tres días para que designen a sus peritos, y para que de común acuerdo nombren un perito tercero en discordia, con el apercibimiento que de no hacerlo lo designará el Juez, contra esta designación no procederá recurso alguno. Si se llega a dar el caso de renuncia, muerte o incapacidad de alguno de los peritos se llevará a cabo nueva designación de la parte respectivo, dentro del término de tres días. Los peritos contarán con un plazo de sesenta días para rendir su dictamen, si existe acuerdo respecto del valor se fijará el monto de la indemnización, de no ser así se llamara al tercero, dando vista de los dictámenes el juez resolverá dentro del término de diez días lo que estime procedente.

Procedimiento regulado por la Ley de Expropiación en sus artículos 11 a 16:

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 fijara a las partes el término de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos el juez en rebeldía, si aquellos 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 fijara 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 demerito, el juez de plano fijara el monto de la indemnización; en caso de inconformidad, llamara 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.²⁵

1.1.4 Elementos de forma

En ese apartado del capítulo analizaremos cual es el procedimiento expropiatorio de una manera general de conformidad con el texto constitucional y la Ley de Expropiación. El procedimiento administrativo de expropiación no tiene formalidades estrictas, el fin es que en el transcurso del mismo se demuestre la utilidad pública, en la que se funda el Decreto expropiatorio.

a) Decreto Expropiatorio

De conformidad con el artículo 27 fracción VI, corresponde a la autoridad administrativa la expedición del Decreto expropiatorio:

²⁵ *Agenda de la Administración Pública Federal, Ley de Expropiación, Op. Cit., p. 3-5.*

VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinaran los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes **la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.**²⁶

La Ley de Expropiación, de carácter federal, recoge este principio en el artículo 2:

Artículo 2.- 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.²⁷

Esta primera parte se lleva a cabo sin el conocimiento de propietario o poseedor del bien que se pretende expropiar.

b) Notificación del Decreto Expropiatorio

La notificación se lleva a cabo por medio del Diario Oficial de la Federación y se notificará personalmente:

Artículo 4.- La declaratoria a que se refiere el artículo anterior, se hará mediante decreto que se publicara en el diario oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de estos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del decreto en el diario oficial de la Federación.²⁸

²⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., p. 25.

²⁷ *Agenda de la Administración Pública Federal, Ley de Expropiación*, Op. Cit., p. 1.

²⁸ *Idem.*

Respecto de la notificación la Suprema Corte a dicho lo siguiente:

EXPROPIACIÓN. LEY APLICABLE EN MATERIA FEDERAL. PARA QUE LA SEGUNDA PUBLICACIÓN DEL ACUERDO RELATIVO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN SURTA EFECTOS DE NOTIFICACIÓN PERSONAL, DEBE EXISTIR IMPOSIBILIDAD REAL DE LOCALIZAR EL DOMICILIO DEL AFECTADO. El artículo 4o. de la Ley de Expropiación, aplicable en materia federal, establece que la declaratoria respectiva se publicará en el Diario Oficial de la Federación, notificándose personalmente a los interesados, y que en "caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.". Conforme a este precepto legal, es necesario que se ignore el domicilio de los afectados para que la segunda publicación del acuerdo expropiatorio surta efectos de notificación personal. **Por tanto, no basta la afirmación de las autoridades respecto a la ignorancia del domicilio, sino que es necesario que acrediten la imposibilidad real de localizar el domicilio para que surta efectos de notificación personal la segunda publicación de referencia, a través de las constancias relativas de las diligencias efectuadas para tal fin.**²⁹

Hasta septiembre de 2006 la garantía de previa audiencia no regía en materia de expropiación de acuerdo con esta tesis:

EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE. En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos

²⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Julio de 1997, p. 13

subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1o. de la propia Ley Fundamental.³⁰

Posteriormente en septiembre de 2006 mediante jurisprudencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado en otro sentido la Constitución estableciendo que es necesario respetar la garantía de audiencia, que si deberá ser previa a la declaratoria de expropiación, para permitir al afectado la correcta defensa de sus derechos:

EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEBE RESPETARSE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DEL DECRETO RELATIVO.

Conforme al artículo 197 de la Ley de Amparo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica la jurisprudencia 834, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 1389, con el rubro: "EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.", porque de una nueva reflexión se concluye que de la interpretación del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos privativos de la propiedad deben realizarse, por regla general, mediante un procedimiento dirigido a escuchar previamente al afectado, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que son las señaladas en la jurisprudencia P./J. 47/95, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y

³⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Junio de 1997, p. 44

sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. **En ese sentido, tratándose de actos privativos como lo es la expropiación, para que la defensa sea adecuada y efectiva debe ser previa, en orden a garantizar eficazmente los bienes constitucionalmente protegidos a través del mencionado artículo 14, sin que lo anterior se contraponga al artículo 27 de la Constitución Federal, pues si bien es cierto que este precepto establece las garantías sociales, las cuales atienden a un contenido y finalidades en estricto sentido al régimen de propiedad agraria, y por extensión a las modalidades de la propiedad, al dominio y a la propiedad nacional, también lo es que la expropiación no es una garantía social en el sentido estricto y constitucional del concepto, sino que es una potestad administrativa que crea, modifica y/o extingue relaciones jurídicas concretas, y que obedece a causas establecidas legalmente y a valoraciones discrecionales de las autoridades administrativas; además, la expropiación es una potestad administrativa dirigida a la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien particular decretada por el Estado, con el fin de adquirirlo.**³¹

En el caso de la expropiación no procedía la suspensión, con base en la fracción II de la Ley de Amparo³², de conformidad con la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

EXPROPIACION, IMPROCEDENCIA DE LAS SUSPENSION

³¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Septiembre de 2006, p. 278.

³²El artículo 124 de la ley de Amparo señala lo siguiente:

Artículo 124.- Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

I.- Que la solicite el agraviado;

II.- Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público;

Agenda de Amparo, 2007, Ediciones ISEF, p. 89.

TRATANDOSE DE. Contra la aplicación de las leyes relativas a la expropiación, por causa de utilidad pública, dictadas en beneficio social, no cabe la suspensión, con fundamento en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que salvaguarda el interés general y la aplicación de disposiciones de orden público, por encima del perjuicio que pudiera resentir los particulares, con la ejecución de actos de la naturaleza indicada.³³

Mediante una nueva jurisprudencia ha cambiado el sentido de interpretación de la ley, y ahora corresponde a la autoridad demostrar la urgencia o necesidad inmediata :

EXPROPIACION. AMPARO CONTRA. CUANDO PROCEDE LA SUSPENSION. Tratándose de la suspensión cuando el acto reclamado es un decreto expropiatorio, **corresponde a las autoridades responsables aportar dentro del incidente los estudios, datos, pruebas y demás constancias que tiendan a acreditar la urgencia o necesidad inmediata de proceder a la ocupación de los terrenos afectados**, es decir a la ejecución del decreto, para satisfacer una necesidad pública que no admita dilación, esto es, que recae en dichas autoridades la carga de demostrar con elementos de convicción la necesidad grave y urgente de obtener la ocupación de la superficie expropiada, con la finalidad de darle al inmueble el destino señalado en el decreto expropiatorio, **pues de lo contrario y siempre que no se advierta que la concesión de la medida suspensiva cause trastornos o ponga en peligro el interés social, procede la concesión de la suspensión.**³⁴

c) Ejecución de la Expropiación

³³ Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tercera Sala, p. 4079

³⁴ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Noviembre de 1992, p. 256.

En el texto constitucional no se señala de manera expresa quien es la autoridad responsable para llevar a cabo la ejecución de la expropiación, pero de conformidad con el artículo 7 y 8 de la Ley de Expropiación corresponde a la autoridad administrativa la ejecución de la misma:

Artículo 7.- Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o. O en caso de que este 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 8.- **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.**

3.2. Áreas Naturales Protegidas

La constitución de las áreas naturales protegidas surge como un mecanismo de política ambiental que permita la protección de los recursos naturales y de la diversidad biológica, que se ha visto seriamente afectada a consecuencia del inadecuado manejo por parte de la población humana, debido a la visión inmediatista en el aprovechamiento de los recursos naturales, sin tomar en cuenta un desarrollo social y económico sustentable a largo plazo.

México se ha visto favorecido por su posición geográfica y su complicada topografía para dar origen a una gran variedad de

ecosistemas y por consecuencia a una rica diversidad, además de que han propiciado el desarrollo de especies endémicas tanto de animales como de vegetales..

De acuerdo con especialistas en el tema, los principales argumentos para la protección de la diversidad biológica son los siguientes:

Dichas opciones y alternativas se manifiestan en los cuatro ámbitos bajo los cuales se agrupan los argumentos básicos empleados para justificar la impostergable necesidad de salvaguardar la rica diversidad de plantas y animales silvestres de México y sus hábitats. Los argumentos: a) económicos, en virtud de los beneficios directos que la vida silvestre prevé al hombre; alimentos, medicinas, pieles materia prima captación de divisas, etc.; b) los estéticos por la belleza, valor simbólico, cultural o por el interés intrínseco a la vida silvestre; c) éticos, reconociendo derecho a toda vida silvestre de existir, pero también la compasión y la moral antropocentrista; y d) los relativos a beneficios indirectos en virtud de la multitud de bienes y servicios que la naturaleza nos brinda, como la captación de agua, control climático, reciclaje de nutrientes, polinización, control de plagas, producción de plantas y animales, entre otros.³⁵

Los autores recogen de manera breve cuáles son las principales causas por las que México tiene la necesidad y responsabilidad de proteger sus recursos naturales, es uno de los doce países que en el mundo concentran un 65% de la diversidad biológica del planeta.

³⁵ ALCÉRRECA AGUIRRE Carlos, et. al. *Fauna Silvestre y Áreas Naturales Protegidas*, , Editores Universo Veintiuno, México, 1988, p. 19.

El Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2006-2012, del presidente Felipe Calderón Hinojosa, está sustentado bajo cinco ejes principales, los cuales son:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.³⁶

Destaca para nuestros fines el punto número cuatro referente a Sustentabilidad Ambiental, que en resumen establece:

La sustentabilidad ambiental se refiere a la **administración eficiente y racional de los recursos naturales**, de manera tal que sea posible **mejorar el bienestar de la población** actual sin comprometer la calidad de vida de las **generaciones futuras**. Uno de los principales retos que enfrenta México es **incluir al medio ambiente como uno de los elementos de la competitividad y el desarrollo económico y social**. Solo así se puede alcanzar un desarrollo sustentable. Desafortunadamente, los esfuerzos de conservación de los recursos naturales y ecosistemas suelen verse obstaculizados por un **círculo vicioso que incluye pobreza, agotamiento de los recursos naturales, deterioro ambiental y más pobreza**.³⁷

Establece estrategias que le permitirán alcanzar los fines que enmarca en el primer párrafo del Plan Nacional de Desarrollo, en nuestro caso la estrategia que nos interesa es la siguiente:

ESTRATEGIA 4.2 Aumentar la superficie bajo esquemas de conservación, manejo y uso sustentable en el territorio nacional.

³⁶ <http://pnd.presidencia.gob.mx/> consultado el 14 de septiembre de 2007.

³⁷ <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=sustentabilidad-ambiental>, consultado el 14 de septiembre de 2007.

La riqueza natural es un patrimonio de toda la nación, por lo que su utilización sustentable debe suponer beneficios, especialmente para las comunidades poseedoras de dicha riqueza y del conocimiento tradicional asociado a ella. Por esto, será **prioritaria la protección de los centros de origen de la biodiversidad.**

Por la importancia del capital natural como herramienta para el combate a la pobreza, **se incrementará la superficie protegida de ecosistemas representativos, de alta biodiversidad o amenazados, así como la superficie donde los recursos naturales se manejen de manera sustentable.**

Decretar nuevas áreas protegidas y establecer otras modalidades de conservación, resulta estratégico para avalar la viabilidad de los ecosistemas y su biodiversidad, así como para proveer certeza. Adicionalmente, la certificación de las unidades de manejo, conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre ofrece certeza al consumidor en los mercados internacionales.

Es así como se promueve la creación de nuevas áreas naturales protegidas que permitan aumentar las zonas de conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

3.2.1 Concepto de Áreas Naturales Protegidas

México suscribió el Convenio sobre Diversidad Biológica, que ratificó el 27 de agosto de 2002, el cual define el concepto de área protegida, en su artículo 2, como “un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”³⁸.

De conformidad con esta definición las áreas protegidas son áreas definidas geográficamente que son reguladas y

³⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 7 de mayo de 1993, p. 3.

administradas por los gobiernos con el fin específico de la conservación.

La doctrina las define como “porciones de nuestro planeta, terrestres o acuáticas, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado por el hombre y que están sujetas a regímenes especiales de protección”³⁹, es una definición genérica de las áreas naturales protegidas, destacando que son ambientes que no han sido alterados por el hombre.

La CONANP en su página de internet también nos brinda una definición de áreas naturales protegidas:

El instrumento de política ambiental con mayor definición jurídica para la conservación de la biodiversidad son las Áreas Naturales Protegidas. Éstas son porciones terrestres o acuáticas del territorio nacional representativas de los diversos ecosistemas, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado y que producen beneficios ecológicos cada vez más reconocidos y valorados. Se crean mediante un decreto presidencial y las actividades que pueden llevarse a cabo en ellas se establecen de acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, su reglamento, el programa de manejo y los programas de ordenamiento ecológico. Están sujetas a regímenes especiales de protección, conservación, restauración y desarrollo, según categorías establecidas en la Ley.⁴⁰

Es una definición más técnica y amplia, las define como instrumentos de política ambiental, que tienen como fin primordial la conservación de la biodiversidad, creadas mediante decreto presidencial, cuyas actividades están determinadas en su programa de manejo y que están sujetas a un régimen especial.

³⁹ ALCÉRRECA AGUIRRE Carlos, et. al. Op. Cit., p. 69

⁴⁰ /www.conanp.gob.mx/anp/anp.php, consultado de 14 de septiembre de 2007.

La legislación también nos brinda una definición de áreas naturales protegidas, a través de la LGEEPA, en su artículo 3, fracción II:

Áreas naturales protegidas: las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente ley;⁴¹

En concordancia con este artículo el artículo 44 del mismo ordenamiento refiere lo siguiente:

Artículo 44.- Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que requieren ser preservadas y restauradas, quedaran sujetas al régimen previsto en esta ley y los demás ordenamientos aplicables.

Los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la presente ley, establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan.⁴²

El primer párrafo retoma la definición del artículo 3 fracción, II, en resumen se consideran áreas naturales protegidas aquellas zonas del territorio nacional, terrestres o acuáticas, en las cuales los ambientes originales no han sido modificados o alterados por la actividad humana, que por su trascendencia requieren ser preservadas y en algunos casos restauradas, que

⁴¹ *Ley General de l Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Op. Cit., p. 4.

⁴² *Ibíd*em, p. 32.

están sujetas a la regulación de la LGEEPA , su reglamento en materia de Áreas Naturales Protegidas y el programa de manejo específico que para esta se establezca.

3.2.2 Objetivo de las Áreas Naturales Protegidas

La LGEEPA, en su artículo 45, enumera cuales son los objetivos que se deben de perseguir con el establecimiento de estas áreas naturales protegidas:

Artículo 45.- El establecimiento de áreas naturales protegidas, tiene por objeto:

I.- Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas mas frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos;

II.- Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva; así como asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, en particular preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial;

III.- Asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos;

IV.- Proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio;

V.- Generar, rescatar y divulgar conocimientos, practicas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional;

VI.- Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes; el ciclo hidrológico en cuencas, así como las demás que tiendan a la

protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área; y

VII.- Proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.⁴³

Establece una gama amplia de objetivos que pueden dar origen al establecimiento de áreas naturales protegidas, como son la preservación salvaguarda, aseguramiento o protección de estas zonas del territorio nacional que no han sido modificadas por la actividad humana.

Además de estos objetivos señalados en la ley Carla Aceves Ávila señala que para el establecimiento de las áreas naturales protegidas se deben de tomar en consideración los siguientes puntos:

- Riqueza total de especies
- Presencia de endemismos, presencia de especies de distribución restringida
- Diferencia de especies con respecto a otras ANP establecidas con anterioridad
- Diversidad de ecosistemas presentes
- Diversidad de ecosistemas relictuales
- Presencia de ecosistemas de distribución restringida
- Presencia de fenómenos naturales importantes o frágiles
- Integridad funcional de los ecosistemas
- Importancia de los servicios ambientales generales derivados

⁴³ Ibídem, p. 32

- Viabilidad social de su preservación⁴⁴

Además de los objetivos que deben de cumplir estas áreas, que están contenidos en la ley, es necesario tomar en consideración estos criterios, para que las áreas cumplan de manera eficiente su objetivo.

3.2.3 Tipos de Áreas Naturales Protegidas de Competencia Federal

La LGEEPA en su artículo 45 hace referencia a los objetivos generales que deben de cumplir las áreas naturales protegidas, pero también existen objetivos específicos, dependiendo del tipo de área que se trate. A continuación hacemos referencia a estos tipos de áreas y sus objetivos específicos.

Es el artículo 46 de la LGEEPA, el que señala los tipos de áreas naturales protegidas que reconoce nuestra legislación:

Artículo 46.- Se consideran áreas naturales protegidas:

I.- Reservas de la biosfera;

II.- Se deroga.

III.-Parques nacionales;

IV-Monumentos naturales;

V.- Se deroga;

VI.- Áreas de protección de recursos naturales;

VII.- Áreas de protección de flora y fauna;

VIII.- Santuarios;

IX.- Parques y reservas estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales, y

X.- Zonas de preservación ecológica de los centros de población.

Para efectos de lo establecido en el presente capítulo, son de competencia de la Federación las áreas naturales protegidas comprendidas en las fracciones I a VIII anteriormente señaladas.

⁴⁴ ACEVES ÁVILA, Carla D. *Bases fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano*, Porrúa, México, 2003, p. 200.

Los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, en los términos que señale la legislación local en la materia, podrán establecer parques, reservas estatales y demás categorías de manejo que establezca la legislación local en la materia, ya sea que reúnan alguna de las características señaladas en las de carácter federal o propias de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa. Dichas áreas naturales protegidas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas competencia de la federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción vi de este artículo.

Asimismo, corresponde a los municipios establecer las zonas de preservación ecológicas de los centros de población, conforme a lo previsto en la legislación local.

En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población.⁴⁵

Son ocho los tipos de áreas naturales protegidas, seis de ellas son competencia de la Federación, los parques y reservas estatales son competencia de los gobiernos de los Estados y las zonas de preservación ecológica de los centros de población son competencia de los municipios respectivos.

De conformidad con adiciones que se hicieron a la LGEEPA, en agosto del 2005, las áreas naturales protegidas son subdivididas:

Artículo 47 bis. Para el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley, en relación al establecimiento de las áreas naturales protegidas, **se realizara una división y subdivisión que permita identificar y delimitar las porciones del territorio que la conforman**, acorde con sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos, los cuales constituyen un esquema integral y dinámico, por lo que cuando se realice la delimitación territorial de las actividades en las áreas naturales protegidas, esta se llevara a

⁴⁵ *Ley General de l Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Op. Cit., p. 33.

cabo a través de las siguientes zonas y sus respectivas subzonas, de acuerdo a su categoría de manejo:

I. Las **zonas núcleo**, tendrán como principal objetivo la **preservación de los ecosistemas a mediano y largo plazo, en donde se podrán autorizar las actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación y de colecta científica, educación ambiental, y limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas.** Estas zonas podrán estar conformadas por las siguientes **subzonas**:

a) **De protección**: aquellas superficies dentro del área natural protegida, que **han sufrido muy poca alteración**, así como **ecosistemas relevantes o frágiles y fenómenos naturales**, que requieren de un cuidado especial para asegurar su conservación a largo plazo.

En las subzonas de protección **solo se permitirá realizar actividades de monitoreo del ambiente, de investigación científica que no implique la extracción o el traslado de especímenes, ni la modificación del hábitat.**

b) **De uso restringido**: aquellas superficies en buen estado de conservación donde se busca mantener las condiciones actuales de los ecosistemas, e incluso mejorarlas en los sitios que así se requieran, y en las que **se podrán realizar excepcionalmente actividades de aprovechamiento que no modifiquen los ecosistemas y que se encuentren sujetas a estrictas medidas de control.**

En las subzonas de uso restringido solo se permitirán la investigación científica y el monitoreo del ambiente, las actividades de educación ambiental y turismo de bajo impacto ambiental que no impliquen modificaciones de las características o condiciones naturales originales, y la construcción de instalaciones de apoyo, exclusivamente para la investigación científica o el monitoreo del ambiente, y

II. Las **zonas de amortiguamiento**, tendrán como función principal **orientar a que las actividades de aprovechamiento, que ahí se**

lleven a cabo, se conduzcan hacia el desarrollo sustentable, creando al mismo tiempo las condiciones necesarias para lograr la conservación de los ecosistemas de esta a largo plazo, y podrán estar conformadas básicamente por las siguientes subzonas:

a) De preservación: aquellas superficies en buen estado de conservación que contienen ecosistemas relevantes o frágiles, o fenómenos naturales relevantes, en las que el desarrollo de actividades requiere de un manejo específico, para lograr su adecuada preservación.

En las subzonas de preservación. solo se permitirán la investigación científica y el monitoreo del ambiente, las actividades de educación ambiental y las actividades productivas de bajo impacto ambiental que no impliquen modificaciones sustanciales de las características o condiciones naturales originales, promovidas por las comunidades locales o con su participación, y que se sujeten a una supervisión constante de los posibles impactos negativos que ocasionen, de conformidad con lo dispuesto en los ordenamientos jurídicos y reglamentarios que resulten aplicables.

b) De uso tradicional: aquellas superficies en donde los recursos naturales han sido aprovechados de manera tradicional y continua, sin ocasionar alteraciones significativas en el ecosistema. Están relacionadas particularmente con la satisfacción de las necesidades socioeconómicas y culturales de los habitantes del área protegida. En dichas subzonas **no podrán realizarse actividades que amenacen o perturben la estructura natural de las poblaciones y ecosistemas o los mecanismos propios para su recuperación.** Solo se podrán realizar actividades de investigación científica, educación ambiental y de turismo de bajo impacto ambiental, así como la infraestructura de apoyo que se requiera, utilizando ecotecias y materiales tradicionales de construcción

propios de la región, aprovechamiento de los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades económicas básicas y de autoconsumo de los pobladores, utilizando métodos tradicionales enfocados a la sustentabilidad, conforme lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

c) De aprovechamiento sustentable de los recursos naturales: aquellas superficies en las que los recursos naturales pueden ser aprovechados, y que, por motivos de uso y conservación de sus ecosistemas a largo plazo, es necesario que todas las actividades productivas se efectúen bajo esquemas de aprovechamiento sustentable.

En dichas subzonas se permitirán exclusivamente el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales renovables, siempre que estas acciones generen beneficios preferentemente para los pobladores locales, la investigación científica, la educación ambiental y el desarrollo de actividades turísticas de bajo impacto ambiental.

Asimismo, el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre podrá llevarse a cabo siempre y cuando se garantice su reproducción controlada o se mantengan o incrementen las poblaciones de las especies aprovechadas y el hábitat del que dependen; y se sustenten en los planes correspondientes autorizados por la secretaria, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

d) De aprovechamiento sustentable de los ecosistemas: aquellas superficies con usos agrícolas y pecuarios actuales.

En dichas subzonas se podrán realizar actividades agrícolas y pecuarias de baja intensidad que se lleven a cabo en predios que cuenten con aptitud para este fin, y en aquellos en que dichas actividades se realicen de manera cotidiana, y actividades de agroforestería y silvopastoriles, siempre y cuando sean compatibles con las acciones de conservación del área, y que contribuyan al control de la erosión y evitar la degradación de los suelos.

La ejecución de las prácticas agrícolas, pecuarias, agroforestales y silvopastoriles que no estén siendo realizadas en forma sustentable, deberán orientarse hacia la sustentabilidad y a la disminución del uso de agroquímicos e insumos externos para su realización.

e) De aprovechamiento especial: aquellas superficies generalmente de extensión reducida, con presencia de recursos naturales que son esenciales para el desarrollo social, y que deben ser explotadas sin deteriorar el ecosistema, modificar el paisaje de forma sustancial, ni causar impactos ambientales irreversibles en los elementos naturales que conformen.

En dichas subzonas solo se podrán ejecutar obras publicas o privadas para la instalación de infraestructura o explotación de recursos naturales, que generen beneficios públicos, que guarden armonía con el paisaje, que no provoquen desequilibrio ecológico grave y que estén sujetos a estrictas regulaciones de uso sustentable de los recursos naturales.

f) De uso público: aquellas superficies que presentan atractivos naturales para la realización de actividades de recreación y esparcimiento, en donde es posible mantener concentraciones de visitantes, en los límites que se determinen con base en la capacidad de carga de los ecosistemas.

En dichas subzonas se podrá llevar a cabo exclusivamente la construcción de instalaciones para el desarrollo de servicios de apoyo al turismo, a la investigación y monitoreo del ambiente, y la educación ambiental, congruentes con los propósitos de protección y manejo de cada área natural protegida.

g) De asentamientos humanos: en aquellas superficies donde se ha llevado a cabo una modificación sustancial o desaparición de los ecosistemas originales, debido al desarrollo de asentamientos humanos, previos a la declaratoria del área protegida, y

h) De recuperación: aquellas superficies en las que los recursos naturales han resultado severamente alterados o modificados, y que serán objeto de programas de recuperación y rehabilitación.

En estas subzonas deberán utilizarse preferentemente para su rehabilitación, especies nativas de la región; o en su caso, especies compatibles con el funcionamiento y la estructura de los ecosistemas originales.

En las zonas de amortiguamiento deberá tomarse en consideración las actividades productivas que lleven a cabo las comunidades que ahí habiten al momento de la expedición de la declaratoria respectiva, basándose en lo previsto tanto en el programa de manejo respectivo como en los programas de ordenamiento ecológico que resulten aplicables.⁴⁶

a) Reservas de la Biosfera

Se encuentran definidas por el artículo 48 de la LGEEPA:

Artículo 48.- Las reservas de la biosfera se constituirán en áreas biogeográficas relevantes a nivel nacional, representativas de uno o más ecosistemas no alterados significativamente por la acción del ser humano o que requieran ser preservados y restaurados, en los cuales habiten especies representativas de la biodiversidad nacional, incluyendo a las consideraciones endémicas, amenazadas o en peligro de extinción.

En tales reservas podrá determinarse la existencia de la superficie o superficies mejor conservadas, o no alteradas, que alojen ecosistemas, o fenómenos naturales de especial importancia, o especies de flora y fauna que requieran protección especial, y que serán conceptuadas como **zona o zonas núcleo**. En ellas podrá autorizarse la realización de actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación científica y

⁴⁶ *Ley General de l Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Op. Cit., p. 33.

educación ecológica, y limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas.

En las propias reservas deberá determinarse la superficie o superficies que protejan la zona núcleo del impacto exterior, que serán conceptuadas como **zonas de amortiguamiento**, en donde solo podrán realizarse actividades productivas emprendidas por las comunidades que ahí habiten al momento de la expedición de la declaratoria respectiva o con su participación, que sean estrictamente compatibles con los objetivos, criterios y programas de aprovechamiento sustentable, en los términos del decreto respectivo y del programa de manejo que se formule y expida, considerando las previsiones de los programas de ordenamiento ecológicos que resulten aplicables.⁴⁷

Para un mejor entendimiento de este tipo de áreas naturales protegidas a continuación elaboramos un cuadro conceptual, de acuerdo con lo señalado por la LGEEPA y el Reglamento de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas:

RESERVAS DE LA BIOSFERA

Áreas biogeográficas relevantes a nivel nacional, representativas de uno o más ecosistemas no alterados significativamente por la acción del ser humano o que requieran ser preservados y restaurados, en los cuales habiten especies representativas de la biodiversidad nacional, incluyendo a las consideraciones endémicas, amenazadas o en peligro de extinción.

Zonas núcleo

Superficie o superficies mejor conservadas, o no alteradas, que alojen ecosistemas, o fenómenos naturales de especial importancia, o especies de flora y fauna que requieran protección especial

Actividades permitidas

Actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación científica y educación

Zonas de amortiguamiento

Superficie o superficies que protejan la zona núcleo del impacto exterior

Actividades permitidas

Actividades productivas emprendidas por las comunidades que ahí habiten al momento de la expedición de la

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 34.

ecológica.

Actividades prohibidas

Verter o descargar contaminantes en el suelo, subsuelo y cualquier clase de cauce, vaso o acuífero, así como desarrollar cualquier actividad contaminante; interrumpir, rellenar, desecar o desviar los flujos hidráulicos; realizar actividades cinegéticas o de explotación y aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestres, y extracción de tierra de monte y su cubierta vegetal; Introducir ejemplares o poblaciones exóticas de la vida silvestre, así como organismos genéticamente modificados, y ejecutar acciones que contravengan lo dispuesto por esta ley, la declaratoria respectiva y las demás disposiciones que de ellas se deriven.

Subzonas permitidas

De protección, De uso restringido

declaratoria respectiva o con su participación, que sean estrictamente compatibles con los objetivos, criterios y programas de aprovechamiento sustentable, en los términos del decreto respectivo y del programa de manejo que se formule y expida, considerando las previsiones de los programas de ordenamiento ecológicos que resulten aplicables

Subzonas permitidas

De uso tradicional, De aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, De aprovechamiento sustentables de agroecosistemas, De aprovechamiento especial, De uso público, De asentamientos humanos y De recuperación.

En las reservas de la biosfera como vemos está permitido el establecimiento de todos los tipos de subzonas, de acuerdo con la Comisión de Áreas Naturales Protegidas, existen actualmente 37 reservas de la biosfera, las cuales abarcan una superficie de 11 581 344 hectáreas, en el siguiente cuadro encontramos sus nombres, fecha de creación, superficie y ubicación.

Área natural protegida	Decreto de creación	Superficie en ha.	Ubicación
------------------------	---------------------	-------------------	-----------

Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado	10-jun-93	934,756	Baja California y Sonora
El Vizcaíno	30-nov-88	2,493,091	Baja California Sur
Complejo Lagunar Ojo de Liebre	14-ene-72 Decreto de creación como zona de refugio para ballenas y ballenatos	60,343	Baja California Sur
Sierra La Laguna	06-jun-94	112,437	Baja California Sur
Calakmul	23-may-89	723,185	Campeche
Los Petenes	24-may-99	282,858	Campeche
Selva El Ocote	27-nov-00	101,288	Chiapas
La Encrucijada	06-jun-95	144,868	Chiapas
Lacan-tun	21-ago-92	61,874	Chiapas
Montes Azules	12-ene-78	331,200	Chiapas
La Sepultura	06-jun-95	167,310	Chiapas
El Triunfo	13-mar-90	119,177	Chiapas
Volcán Tacaná	28-ene-03	6,378	Chiapas
Archipiélago de Revillagigedo	06-jun-94	636,685	Colima
Mapimí	27-nov-00	342,388	Durango, Chihuahua y Coahuila
La Michilía	18-jul-79	9,325	Durango
Barranca de Metztitlán	27-nov-00	96,043	Durango
Chamela-Cuixmala	30-dic-93	13,142	Jalisco
Sierra de Manantlán	23-mar-87	139,577	Jalisco y Colima
Mariposa Monarca	10-nov-00	56,259	Michoacán y México
Sierra de Huautla	08-sep-99	59,031	Morelos
Islas Marías	27-nov-00	641,285	Nayarit
Tehuacan-Cuicatlán	18-sep-98	490,187	Oaxaca y Puebla
Sierra Gorda	19-may-97	383,567	Querétaro
Arrecifes de Sian Ka'an	02-feb-98	34,927	Quintana Roo
Banco Chinchorro	19-jul-96	144,360	Quintana Roo

Sian Ka'an	20-ene-86	528,148	Quintana Roo
Sierra de Abra Tanchipa	06-jun-94	21,464	San Luis Potosí
Pinacate y gran desierto de Altar	10-jun-93	714,557	Sonora
Isla San Pedro Mártir	13-jun-02	30,165	Sonora
Pantanos de Centla	06-ago-92	302,707	Tabasco
Los Tuxtlas	23-nov-98	155,122	Veracruz
Ría Centún	27-nov-00	81,482	Yucatán y Campeche
Ría Lagartos	21-may-99	60,348	Yucatán
Isla Guadalupe	14-Abril-05	476,971	Baja California
Sierra Gorda de Guanajuato	02-Febrero-07	236,882	Guanajuato
Bahía de Ángeles	05-Junio-07	387,957	Baja California

b) Parques Nacionales

Esta categoría de áreas naturales protegidas es definida por la LGEEPA en el artículo 50 de la ley:

Artículo 50.- Los parques nacionales se constituirán, tratándose de **representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o mas ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general.**

En los parques nacionales solo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos.⁴⁸

⁴⁸ Ídem.

PARQUES NACIONALES

Representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o mas ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general.

Zonas núcleo

Superficie o superficies mejor conservadas, o no alteradas, que alojen ecosistemas, o fenómenos naturales de especial importancia, o especies de flora y fauna que requieran protección especial

Actividades permitidas

Actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos

Subzonas permitidas

De protección, De uso restringido

Zonas de amortiguamiento

Superficie o superficies que protejan la zona núcleo del impacto exterior

Actividades permitidas

Actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos

Subzonas permitidas

De uso tradicional, De uso público, asentamientos Humanos, y De recuperación, en las zonas de amortiguamiento. Excepcionalmente se establecerán subzonas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Actualmente existen 68 Parques Nacionales, los cuales cubren una superficie de 1 505 643 hectáreas, en el cuadro siguiente mencionamos sus nombres, fecha de creación, superficie en hectáreas y ubicación.

Área natural protegida	Decreto de creación	Superficie en ha.	Ubicación
Constitución de 1857	27-abr-62	5,009	Baja California
Sierra de San Pedro Mártir	26-abr-47	72,911	Baja California
Bahía de Loreto	19-jul-96	206,581	Baja California Sur
Cabo Pulmo	06-jun-95	7,111	Baja California Sur
Los Novillos	18-jun-40	42	Coahuila

Cañón del Sumidero	08-dic-80	21,789	Chiapas
Lagunas de Montebello	16-dic-59	6,022	
Palenque	20-jul-81	1,772	Chiapas
Cascada de Bassaseachic	02-feb-81	5,803	Chihuahua
Cumbres de Majalca	01-sep-39	4,772	Chihuahua
Cerro de la Estrella	24-ago-38	1,100	Distrito Federal
Cumbres del Ajusco	23-sep-36	920	Distrito Federal
Desierto de los Leones	27-nov-17	1,529	Distrito Federal
El Tepeyac	18-feb-37	1,500	Distrito Federal
Fuentes Brotantes de Tlalpan	28-sep-36	129	Distrito Federal
El Histórico Coyoacán	26-sep-38	584	Distrito Federal
Lomas de Padierna	22-abr-38	670	Distrito Federal
El Veladero	17-jul-80	3,617	Guerrero
General Juan N. Álvarez	30-may-64	528	Guerrero
Grutas de Cacahuamilpa	23-abr-36	1,600	Guerrero
El Chico	06-jul-82	2,739	Hidalgo
Los Mármolos (Comprende Barranca de San Vicente y Cerro de Cangando)	08-sep-36	23,150	Hidalgo
Tula	27-may-81	100	Hidalgo
Nevado de Colima	05-sep-36	9,600	Colima
Bosencheve	01-ago-40	10,432	México y Michoacán
Desierto del Carmen o Nixcongo	10-oct-42	529	México
Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla	18-sep-36	1,580	México y Distrito Federal
Iztaccihuatl - Popocatepelt	08-nov-35	90,284	México, Puebla y Morelos
Los Remedios	15-abr-38	400	México
Molino de Flores	05-nov-37	49	México
Nezahualcóyotl			
Nevado de Toluca	25-ene-36	46,784	México
Sacromonte	29-ago-39	45	México
Barranca del Cupatitzio	02-nov-38	362	Michoacán
Cerro de Garnica	05-sep-36	968	Michoacán
Insurgente José María Morelos	22-feb-39	4,325	Michoacán
Lago de Camécuaro	08-mar-41	10	Michoacán
Pico de Tancítaro	27-jul-40	23,154	Michoacán
Rayón	29-ago-52	25	Michoacán
Lagunas de Zempoala	27-nov-36	4,790	Morelos y México
El Tepozteco	22-ene-37	23,259	Morelos, y D. F.
Isla Isabel	08-dic-80	194	Nayarit
Cumbres de Monterrey	17-nov-00	177,396	Nuevo León
El Sabinal	25-ago-38	8	Nuevo León
Huatulco	24-jul-98	11,891	Oaxaca
Benito Juárez	30-dic-37	2,737	Oaxaca
Lagunas de Chacahua	09-jul-37	14,187	Oaxaca
Cerro de Las Campanas	07-jul-37	58	Querétaro
El Cimatarío	21-jul-82	2,448	Querétaro

Arrecifes de Cozumel	19-jul-96	11,988	Quintana Roo
Arrecife de Puerto Morelos	02-feb-98	9,067	Quintana Roo
Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc	19-jul-96	8,673	Quintana Roo
Isla Contoy	02-feb-98	5,126	Quintana Roo
Tulum	23-abr-81	664	Quintana Roo
Arrecifes de Xcalak	27-nov-00	17,949	Quintana Roo
Gogorrón	22-sep-36	25,000	San Luis Potosí
El Potosí	15-sep-36	2,000	San Luis Potosí
Malinche o Matlalcuéyatl	06-oct-38	45,711	Tlaxcala y Puebla
Xicoténcatl	17-nov-37	680	Tlaxcala
Cañón del Río Blanco	22-mar-38	55,690	Veracruz
Cofre de Perote	04-may-37	11,700	Veracruz
Pico de Orizaba	04-ene-37	19,750	Veracruz y Puebla
Sistema Arrecifal Veracruzano	24-ago-92	52,239	Veracruz
Arrecife Alacranes	06-jun-94	333,769	Yucatán
Dzibilchantun	14-abr-87	539	Yucatán
Sierra de Órganos	27-nov-00	1,125	Zacatecas
Islas Marietas	25-abril-05	1,383	Nayarit
Archipiélago de San Lorenzo	25-abril-05	58,442	Baja California
Archipiélago Espíritu Santo	10-mayo-07	48,655	Baja California Sur

c) Monumentos Naturales

La tercera categoría de áreas naturales protegidas, son los llamados monumentos naturales, que la LGEEPA define como:

Artículo 52.- Los monumentos naturales se establecerán en **áreas que contengan uno o varios elementos naturales, consistentes en lugares u objetos naturales, que por su carácter único o excepcional, interés estético, valor histórico o científico, se resuelva incorporar a un régimen de protección absoluta.** Tales monumentos no tienen la variedad de ecosistemas ni la superficie necesaria para ser incluidos en otras categorías de manejo.

En los monumentos naturales **únicamente podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con su preservación, investigación científica, recreación y educación.**⁴⁹

⁴⁹ *Ibidem*, p. 35

Esta categoría de manejo de áreas naturales surge, debido a que no cuentan con la superficie necesaria para estar contenida en alguna de las anteriores categoría, en estos se podrán establecer subzonas de protección y de uso restringido, dentro de las zonas núcleo; y subzonas de uso público y de recuperación, en las zonas de amortiguamiento.

MONUMENTOS NATURALES

Áreas que contengan uno o varios elementos naturales, consistentes en lugares u objetos naturales, que por su carácter único o excepcional, interés estético, valor histórico o científico, se resuelva incorporar a un régimen de protección absoluta	
Zonas núcleo	Zonas de amortiguamiento
Superficie o superficies mejor conservadas, o no alteradas, que alojen ecosistemas, o fenómenos naturales de especial importancia, o especies de flora y fauna que requieran protección especial	Superficie o superficies que protejan la zona núcleo del impacto exterior
Actividades permitidas	
Actividades relacionadas con su preservación, investigación científica, recreación y educación	
Subzonas permitidas	Subzonas permitidas
De protección, De uso restringido.	De uso público y De recuperación.

En el territorio nacional existen cuatro monumentos naturales, los cuales cubren una superficie de 14 093 hectáreas, estos son sus nombres, fecha de creación, superficie en hectáreas y ubicación.

Área natural	Decreto de	Superficie en ha.	Ubicación
--------------	------------	-------------------	-----------

protegida	creación		
Bonampak	21-ago-92	4, 357	Chiapas
Yaxchilan	21-ago-92	2, 621	Chiapas
Cerro de la Silla	26-abr-91	6, 039	Nuevo León
Yagul	24-may-99	1, 076	Oaxaca

d) Áreas de Protección de Recursos Naturales

Las áreas de protección de recursos naturales son la cuarta categoría de manejo, definidas de la siguiente manera:

Artículo 53.- Las **áreas** de protección de recursos naturales, son aquellas **destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal**, siempre que dichas áreas no queden comprendidas en otra de las categorías previstas en el artículo 46 de esta ley.

Se consideran dentro de esta categoría las reservas y zonas forestales, las zonas de protección de ríos, lagos, lagunas, manantiales y demás cuerpos considerados aguas nacionales, particularmente cuando estos se destinen al abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones.

En las áreas de protección de recursos naturales **solo podrán realizarse actividades relacionadas con la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en ellas comprendidos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológica, de conformidad con lo que disponga el decreto que las establezca, el programa de manejo respectivo y las demás disposiciones jurídicas aplicables.**

ÁREAS DE PROTECCIÓN DE RECURSOS NATURALES

Áreas destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal.

Zonas núcleo		Zonas de amortiguamiento
Superficie	o superficies mejor	Superficie o superficies que protejan la

conservadas, o no alteradas, que alojen ecosistemas, o fenómenos naturales de especial importancia, o especies de flora y fauna que requieran protección especial

zona núcleo del impacto exterior

Actividades permitidas

Actividades relacionadas con la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en ellas comprendidos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológica, de conformidad con lo que disponga el decreto que las establezca, el programa de manejo respectivo y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Subzonas permitidas

De protección, De uso restringido.

Subzonas permitidas

De uso tradicional, De aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, De aprovechamiento sustentables de agroecosistemas, De aprovechamiento especial, De uso público, De asentamientos humanos y De recuperación.

Reservas y Zonas Forestales, las Zonas de protección de ríos, lagos, lagunas, manantiales y demás cuerpos considerados aguas nacionales

En el territorio nacional existen 6 áreas de protección de recursos naturales, que cubren una superficie de 3 350 654 hectáreas, en el siguiente cuadro se mencionan sus nombres, fecha de creación, superficie en hectáreas y ubicación.

Área natural protegida	Decreto de creación	Superficie en ha.	Ubicación
Las Huertas	23-junio-88	167	Colima
Cuenca Hidrográfica del Río Necaxa	20-oct-38	39, 557	Puebla

Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc y Temascaltepec	21-oct-41 25-jun-05	139, 870.60	México
Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 04 Don Martín, en lo respectivo a las Subcuencas de los Ríos Sabinas, Alamós, Salado y Mimbres	08-jun-59 07-nov-02	1,519,920	Coahuila
Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 01 Pabellón	08-jun-59 07-nov-02	97,699	Zacatecas y Aguascalientes
Cuenca Alimentadora del Distrito de Riego 043 Estado de Nayarit, en lo respectivo a las Subcuencas de los Ríos Ameca, Atenguillo, Bolaños, Grande de Santiago Juchipila, Atengo y Tlaltenango	08-jun-59 07-nov-02	1,553,440	Durango, Jalisco, Nayarit, Aguascalientes y Zacatecas

e) Áreas de Protección de Flora y Fauna

Constituyen la quinta categoría de áreas naturales protegidas, de acuerdo con la LGEEPA en su artículo 54 son:

Artículo 54.- Las áreas de protección de la flora y la fauna se constituirán de conformidad con las disposiciones de esta Ley, de la Ley General de Vida Silvestre, la Ley de Pesca y demás aplicables, en los **lugares que contienen los hábitat de cuyo equilibrio y preservación dependen la existencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres.**

En dichas áreas **podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio, investigación y aprovechamiento sustentable de las especies mencionadas, así como las relativas a educación y difusión en la materia.**

Asimismo, **podrá autorizarse el aprovechamiento de los recursos naturales a las comunidades que ahí habiten en el momento de la expedición de la declaratoria respectiva, o que resulte posible según los estudios que se realicen, el que**

deberá sujetarse a las normas oficiales mexicanas y usos del suelo que al efecto se establezcan en la propia declaratoria.⁵⁰

A diferencia de las otras áreas naturales protegidas, ya mencionadas, ésta categoría requiere de la coordinación de la LGEEPA, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley de Pesca y otras que resultaren aplicables.

ÁREAS DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA

Lugares que contienen los hábitat de cuyo equilibrio y preservación dependen la existencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres.

Zonas núcleo

Superficie o superficies mejor conservadas, o no alteradas, que alojen ecosistemas, o fenómenos naturales de especial importancia, o especies de flora y fauna que requieran protección especial

Zonas de amortiguamiento

Superficie o superficies que protejan la zona núcleo del impacto exterior

Actividades permitidas

Actividades relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio, investigación y aprovechamiento sustentable de las especies mencionadas, así como las relativas a educación y difusión en la materia.

Subzonas permitidas

De protección, De uso restringido.

Subzonas permitidas

De uso tradicional, De aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, De aprovechamiento sustentables de agroecosistemas, De aprovechamiento especial, De uso público, De

⁵⁰ *Ibíd.*, p. 36

asentamientos humanos y De recuperación.

LGEEPA, Ley General de Vida Silvestres, Ley de Pesca y demás leyes aplicables

Existen en el territorio nacional 29 áreas de este tipo, en la siguiente tabla se mencionan sus nombres, fecha de creación, superficie en hectáreas y ubicación, abarcan 6 259 861 hectáreas.

Área natural protegida	Decreto de creación	Superficie en ha.	Ubicación
Valle de los Cirios	Decreto de Creación: 02-jun-80 (cp. y res) Acuerdo de recategorización: 7-jun-2000	2,521,776	Baja California
Islas del Golfo de California	Decreto de Creación: 02-ago-78 (zar y RAM y fs.) Acuerdo de Recategorización: 07/ 06/ 2000 Programa de manejo:17/ 04/ 2001 Decreto que expropia el Ejido Alfredo V. Bonfil en favor del APFF:16/ 01/ 2003	321,631	B. C., B. C. Sur, Sonora y Sinaloa
Cabo San Lucas	Decreto de Creación: 29-nov-73 (zrsf y f y cef) Acuerdo de Recategorización: 07/ 06/ 2000	3,996	Baja California Sur
Laguna de Términos	Decreto de Creación: 06-jun-94 Programa de manejo: 04/ 06/ 1997	706,148	Campeche
El Jabalí	Decreto de Creación: 14-ago-81 (cp. y res) Acuerdo de Recategorización:07/ 06/ 2000	5,179	Colima
Cascada de Agua Azul	Decreto de Creación: 29-abr-80 (cp. y res) Acuerdo de Recategorización: 07/ 06/ 2000	2,580	Chiapas
Chan-Kin	Decreto de Creación: 21-ago-92 Aviso SINAP: 07/ 06/ 2000	12,185	Chiapas
Metzabok	Decreto de Creación: 23-sep-98 Segunda publicación: 31/05/1999	3,368	Chiapas
Naha	Decreto de Creación: 23-sep-98 Segunda publicación: 31/05/1999	3,847	Chiapas
Cañón de Santa Elena	Decreto de Creación: 7-nov-94 Aviso SINAP: 07/ 06/ 2000	277,210	Chihuahua

Tutuaca	Decreto de Creación: 6-jul-37 (rfn y zrfs) Acuerdo de Recategorización: 27-dic-2001	365,000	Chihuahua
Campo Verde	Decreto de Creación: 3-ene-38 (rfn y res) Acuerdo de Recategorización: 26-dic-2002, aclaración al acuerdo de 2002: 29-ene-2003	108,069	Chihuahua
Papigochic	Decreto de Creación: 11-mar-39 (rfn y res) Acuerdo de Recategorización: 26/12/2002 Aclaración al acuerdo de 2002: 29-ene-2003	243,643	Chihuahua
Cuatrociénegas	Decreto de Creación: 7-nov-94 Aviso SINAP: 07/06/2000 Programa de manejo: 24/03/2000	84,347	Coahuila
Maderas Del Carmen	Decreto de Creación: 7-nov-94 Aviso SINAP: 07/06/2000	208,381	Coahuila
La Primavera	Decreto de Creación: 06-mar-80 (cp. y res) Acuerdo de Recategorización: 07/06/2000	30,500	Coahuila
Sierra De Quila	Decreto de Creación: 04-ago-82 (cp. y f) Acuerdo de Recategorización: 07/06/2000	15,193	Jalisco
Ciénegas Del Lerma	Aviso para el establecimiento de dicha área: 20/09/2000 Decreto de Creación: 27-nov-2002	3,024	Jalisco
Corredor Biológico Chichinautzin	Primera publicación 30-nov-88 Aviso SINAP: 07/06/2000	37,302	Morelos , México y Distrito Federal
Otoch Ma´Ax Yetel Kooh	Aviso para el establecimiento de dicha área: 01/06/2000 Decreto de Creación: 05/06/2002	5,367	Yucatán y Quintana Roo
Uaymil	Decreto de Creación: 17-11-1994 Fe de erratas: 22/11/1994 Aviso sinap: 07/06/2000	89,118	Quintana Roo
Yum Balam	Decreto de Creación: 06-jun-94 Aviso SINAP: 07/06/2000	154,052	Quintana Roo

Sierra la Mojonera Nota: la superficie se calculó por medio del SIG tomando las coordenadas del Decreto.	Decreto de Creación: 13-ago-81 (cp. y res) Acuerdo de Recategorización: 07/ 06/ 2000	9,362	Quintana Roo
Sierra de Álvarez	Decreto de Creación: 7-abril-81 (cp. y res) Acuerdo de Recategorización: 07/ 06/ 2000	16,900	San Luis Potosí
Meseta De Cacaxtla	Aviso para el establecimiento de dicha área: 04/ 08/ 2000 Decreto de Creación: 27/ 11/ 2000	50,862	Sinaloa
Sierra de Álamos-Río Cuchujaqui	Decreto de Creación: 19/ 07/ 1996 Aviso SINAP: 27/ 11/ 2002	92,890	Sonora
Laguna Madre y delta del Río Bravo	14-abril-05	572,807	Tamaulipas
Bala'an Ka'ax	03-mayo-05	128,390	Quintana Roo
Sierra de Ajos Bavispe	30-junio-36 30- Sep- 39	186,734	Sonora

f) Santuarios

Los santuarios son la última categoría de áreas natural protegida de carácter federal, son definidos por la ley en el artículo 55 de la LGEEPA:

Artículo 55.- Los santuarios son aquellas **áreas que se establecen en zonas caracterizadas por una considerable riqueza de flora o fauna, o por la presencia de especies, subespecies o hábitat de distribución restringida.** Dichas áreas abarcaran cañadas, vegas, relictos, grutas, cavernas, cenotes, caletas, u otras unidades topográficas o geográficas que requieran ser preservadas o protegidas.

En los santuarios **solo se permitirán actividades de investigación, recreación y educación ambiental, compatibles con la naturaleza y características del área.**⁵¹

⁵¹Ibídem, p. 36

La característica de ésta categoría es que se considera su establecimiento de acuerdo a las características topográficas de cada lugar en particular y son éstas características las que van a determinar su establecimiento.

SANTUARIOS

Áreas que se establecen en zonas caracterizadas por una considerable riqueza de flora o fauna, o por la presencia de especies, subespecies o hábitat de distribución restringida.

Zonas núcleo

Superficie o superficies mejor conservadas, o no alteradas, que alojen ecosistemas, o fenómenos naturales de especial importancia, o especies de flora y fauna que requieran protección especial

Zonas de amortiguamiento

Superficie o superficies que protejan la zona núcleo del impacto exterior

Actividades permitidas

Solo se permitirán actividades de investigación, recreación y educación ambiental, compatibles con la naturaleza y características del área

Subzonas permitidas

De protección, De uso restringido.

Subzonas permitidas

De uso tradicional, De aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, De aprovechamiento sustentables de agroecosistemas, De aprovechamiento especial, De uso público, De asentamientos humanos y De recuperación.

Cañadas, vegas, relictos, grutas, cavernas, cenotes, caletas, u otras unidades topográficas o geográficas que requieran ser preservadas o protegidas.

Son 17 los santuarios que existen en México, abarcando una superficie de 689 hectáreas, a continuación mencionamos sus nombres, fecha de creación, superficie en hectáreas y ubicación.

Área Natural Protegida	Publicaciones D.O.F	Superficie en ha.	Ubicación
------------------------	---------------------	-------------------	-----------

Islas e Islotes de Bahía de Chamela (Islas La Pajarera, Cocinas, Mamut, Colorada, San Pedro, San Agustín, San Andrés y Negrita, y los Islotes Los Anegados, Novillas, Mosca y Submarino)	Aviso para el Establecimiento de dicha Área: 04/ 01/ 2001 Decreto de Creación: 13-Jun-2002	84	Jalisco
Playa de Puerto Arista	Decreto de Creación: 29/ 10/ 1986 Acuerdo de Recategorización: 16/ 07/ 2002	63	Chiapas
Playa de Tierra Colorada	Decreto de Creación: 29/ 10/ 1986 Acuerdo de Recategorización: 16/ 07/ 2002	54	Chiapas
Playa Piedra de Tlacoyunque	Decreto de Creación: 29/ 10/ 1986 Acuerdo de Recategorización: 16/ 07/ 2002	29	Guerrero
Playa Cuitzmala	Decreto de Creación: 29/ 10/ 1986 Acuerdo de Recategorización: 16/ 07/ 2002	4	Jalisco
Playa de Mismaloya	Decreto de Creación: 29/ 10/ 1986 Acuerdo de Recategorización: 16/ 07/ 2002	168	Jalisco
Playa el Tecuan	Decreto de Creación: 29/ 10/ 1986 Acuerdo de Recategorización: 16/ 07/ 2002	17	Jalisco
Playa Teopa	Decreto de Creación: 29/ 10/ 1986 Acuerdo de Recategorización: 16/ 07/ 2002	12	Jalisco
Playa de Maruata y Colola	Decreto de Creación: 29/ 10/ 1986 Acuerdo de Recategorización: 16/ 07/ 2002	33	Michoacán

Playa Mexiquillo	Decreto de Creación: 29/ 10/ 1986 Acuerdo de Recategorización: 16/ 07/ 2002	25	Michoacán
Playa de Escobilla	Decreto de Creación: 29/ 10/ 1986 Acuerdo de Recategorización: 16/ 07/ 2002	30	Oaxaca
Playa de la Bahía de Chacahua	Decreto de Creación: 29/ 10/ 1986 Acuerdo de Recategorización: 16/ 07/ 2002	0	Oaxaca
Playa de la Isla Contoy	Decreto de Creación: 29/ 10/ 1986 Acuerdo de Recategorización: 16/ 07/ 2002	0	Quintana Roo
Playa Ceuta	Decreto de Creación: 29/ 10/ 1986 Acuerdo de Recategorización: 16/ 07/ 2002	77	Sinaloa
Playa el Verde Camacho	Decreto de Creación: 29/ 10/ 1986 Acuerdo de Recategorización: 16/ 07/ 2002	63	Sinaloa
Playa de Rancho Nuevo	Decreto de Creación: 29/ 10/ 1986 Acuerdo de Recategorización: 16/ 07/ 2002	30	Tamaulipas
Playa Adyacente a la localidad denominada Río Lagartos	Decreto de Creación: 29/ 10/ 1986 Acuerdo de Recategorización: 16/ 07/ 2002	0	Yucatán

En su totalidad las áreas naturales protegidas, cubre una superficie de 22 712 284 millones de hectáreas, que abarcan un 11.56% de la totalidad del territorio nacional.

3.2.4 Declatoria de Área Natural Protegida

En este apartado del capítulo analizaremos la declaratoria de área natural protegida, como aquella que da origen al

establecimiento jurídico de las áreas naturales protegidas y en la cuál se van a establecer las llamadas modalidades a la propiedad, que a partir del establecimiento de la declaratoria regirán el régimen de propiedad dentro de la misma.

Definiremos en primer lugar el concepto de declaratoria de área natural protegida, y determinaremos cuáles son los elementos de fondo y de forma que debe de cumplir ésta de acuerdo a la LGEEPA y el Reglamento de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas.

3.2.4.1 Concepto de Declaratoria de Área Natural Protegida

La declaratoria de área natural protegida se pública mediante decreto, entenderemos por decreto “toda resolución o disposición de un órgano de Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido.”⁵², conforme a lo que señala el artículo 61 de la LGEEPA:

Artículo 61.- Las declaratorias **deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación** y se notificaran previamente a los propietarios o poseedores de los predios afectados, en forma personal cuando se conocieren sus domicilios; en caso contrario se hará una segunda publicación, la que surtirá efectos de notificación. Las declaratorias se inscribirán en el o los registros públicos de la propiedad que correspondan.⁵³

⁵² *Diccionario Jurídico Mexicano*, Op. Cit., p. 838.

⁵³ *Ley General de l Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Op. Cit., p. 38

Es decir, que la declaratoria de área natural protegida, está contenida en un decreto, por tanto entenderemos por declaratoria de área natural protegida la resolución o disposición del Ejecutivo Federal por medio del cual crea una categoría de área natural protegida, creando una situación jurídica concreta, en un caso particular relativo a un tiempo, lugar e individuos particulares, regulada por la LGEEPA y el Reglamento de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas.

3.2.4.2 Elementos de Fondo

Consideraremos como elementos de fondo en la presente investigación, el sujeto activo que emite la declaratoria, el sujeto pasivo que resiente en su esfera jurídica la creación del área natural protegida, y el bien que es materia de la declaratoria.

Explicaremos cada uno de ellos y además los relacionaremos con los elementos de una declaratoria de reserva de la biósfera, el ejemplo práctico que hemos tomado es la declaratoria que se hizo de la Sierra Gorda como reserva de la biósfera.

19 de Mayo de 1997 DECRETO por el que se declara área natural protegida con carácter de reserva de la biosfera, la región denominada Sierra Gorda localizada en los municipios de Arroyo Seco, Jalpan de Serra, Peñamiller, Pinal de Amoles y Landa de Matamoros, Qro.⁵⁴

a) Sujeto Activo. Ejecutivo Federal

El primer elementos de fondo de la declaratoria de área natural protegida lo constituye el Ejecutivo Federal que es aquel que

⁵⁴ <http://www.conanp.gob.mx/sig/decretos/decretosDOF.htm>, consultado el 20 de septiembre de 2007.

lleva a cabo la publicación mediante el decreto de la misma, y que a través de sus autoridades responsables como son la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Instituto Nacional de Ecología, así como autoridades locales y municipales, llevan a cabo los estudios previos necesario para su establecimiento.

En nuestro caso práctico es sujeto activo:

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 27, párrafo tercero, de la propia Constitución; 2o., fracciones II y III, 5o., fracción VIII, 44, 45, 46, fracción I, 47, 48, 49, 57, 58, 60, 61, 63, 64 Bis, 65, 66, 67, 74 y 75 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 2o., párrafo segundo, 5o. y 88 de la Ley Agraria; 2o. de la Ley Forestal; 4o., incisos a), b) y d), de la Ley Federal de Caza; 6o., fracción IV, 7o., fracciones II y IV, y 38, fracción II, de la Ley de Aguas Nacionales; 32 Bis, 35 y 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁵⁵

b) Sujeto Pasivo, Poseedor o Propietarios del Bien

El sujeto pasivo de la declaratoria de área natural protegida lo constituye el poseedor o propietario del bien que va a ser sujeto de la declaratoria. Este puede recaer tanto en una persona físico como moral, cualquiera que sea el régimen de propiedad del bien. De acuerdo con lo señalado por el segundo párrafo del artículo 44 de la LGEEPA:

Los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que

⁵⁵ Ídem

de conformidad con la presente ley, establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan.⁵⁶

En nuestra declaratoria que hemos tomado como ejemplo son sujetos pasivos los propietarios o poseedores de predios localizados en los municipios de Arroyo Seco, Jalpan de Serra, Peñamiller, Pinal de Amoles y Landa de Matamoros, en el Estado de Querétaro

c) Bien Objeto de la Declaratoria de Área Natural Protegida

El bien afectado por la declaratoria de área natural protegida deberá de cumplir con las características señaladas por la definición genérica de área natural protegida “Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que requieren ser preservadas y restauradas.”⁵⁷

Además de que debe de recaer en alguna de las categorías señaladas por la propia ley y que ya hemos señalado en el apartado referente a los diferentes tipos de áreas naturales protegidas de carácter federal.

El artículo 63 de la LGEEPA precisa que las áreas naturales protegidas podrán establecerse en predios de manera parcial o total sujetos a cualquier régimen de propiedad, también promoverá la regularización de la tierra para dar certeza jurídica a los propietarios y poseedores de los predios.

⁵⁶ *Ley General de l Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Op. Cit., p. 32

⁵⁷ Ídem.

Artículo 63.- Las áreas naturales protegidas establecidas por el Ejecutivo Federal podrán comprender, de manera parcial o total, predios sujetos a cualquier régimen de propiedad.

El Ejecutivo Federal, a través de las dependencias competentes, **realizara los programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas**, con el objeto de dar seguridad jurídica a los propietarios y poseedores de los predios en ellas comprendidos.

La Secretaria promoverá que las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, dentro del ámbito de su competencia, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables y, en su caso, los programas de manejo, de prioridad a los programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas de competencia federal.

Los terrenos nacionales ubicados dentro de áreas naturales protegidas de competencia federal, quedaran a disposición de la secretaria, quien los destinara a los fines establecidos en el decreto correspondiente, conforme a las disposiciones jurídicas que resulten aplicables.⁵⁸

El bien afectado en nuestro caso práctico es:

ARTÍCULO PRIMERO.- Se declara área natural protegida, con el carácter de reserva de la biosfera, la región denominada "Sierra Gorda", en la parte que se ubica en el Estado de Querétaro, con una superficie territorial de 383,567-44-87.5 ha. (TRESCIENTAS OCHENTA Y TRES MIL QUINIENTAS SESENTA Y SIETE HECTÁREAS, CUARENTA Y CUATRO ÁREAS, OCHENTA Y SIETE PUNTO CINCO CENTIÁREAS), dentro de la cual se ubican once zonas núcleo con una superficie total de 24,803-35-87.5 ha. (VEINTICUATRO MIL OCHOCIENTAS TRES HECTÁREAS, TREINTA Y CINCO ÁREAS, OCHENTA Y SIETE PUNTO CINCO CENTIÁREAS) y una zona de amortiguamiento con una superficie total de 358,764-09-00 ha. (TRESCIENTAS CINCUENTA Y OCHO

⁵⁸ *Ibíd*em, p. 38

MIL SETECIENTAS SESENTA Y CUATRO HECTÁREAS, NUEVE ÁREAS, CERO CENTIÁREAS).⁵⁹

3.2.4.3 Elementos de Forma

Como elementos de forma de la declaratoria de área natural protegida entenderemos los señalados, por la ley como son los estudios previos que justifican la declaratoria y los contenidos en el artículo 60 de la LGEEPA:

Artículo 60.- Las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas señaladas en las fracciones I a VIII del artículo 46 de esta ley deberán contener, por lo menos, los siguientes aspectos:

I.- La delimitación precisa del área, señalando la superficie, ubicación, deslinde y en su caso, la zonificación correspondiente;

II.- Las modalidades a que se sujetara dentro del área, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección;

III.- La descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente, y las modalidades y limitaciones a que se sujetaran;

IV.- La causa de utilidad pública que en su caso fundamente la expropiación de terrenos, para que la nación adquiriera su dominio, cuando al establecerse un área natural protegida se requiera dicha resolución; en estos casos, deberán observarse las previsiones de las leyes de expropiación, agraria y los demás ordenamientos aplicables;

V.- Los lineamientos generales para la administración, el establecimiento de órganos colegiados representativos, la creación de fondos o fideicomisos y la elaboración del programa de manejo del área, y

⁵⁹ <http://www.conanp.gob.mx/sig/decretos/decretosDOF.htm>, consultado el 20 de septiembre de 2007.

VI.- Los lineamientos para la realización de las acciones de preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de las áreas naturales protegidas, para su administración y vigilancia, así como para la elaboración de las reglas administrativas a que se sujetaran las actividades dentro del área respectiva, conforme a lo dispuesto en esta y otras leyes aplicables;

Las medidas que el Ejecutivo Federal podrá imponer para la preservación y protección de las áreas naturales protegidas, serán únicamente las que se establecen, según las materias respectivas, en la presente Ley, las Leyes Forestal, de Aguas Nacionales de Pesca, Federal de Caza, y las demás que resulten aplicables.

La secretaria promoverá el ordenamiento ecológico del territorio dentro y en las zonas de influencia de las áreas naturales protegidas, con el propósito de generar nuevos patrones de desarrollo regional acordes con objetivos de sustentabilidad.⁶⁰

a) Estudios Previos Justificativos

Es necesaria la elaboración de estos estudios previos para fundamentar la creación del área natural protegida de que se trate, estos son elaborados por “la Secretaría, y en su caso, ésta podrá solicitar la colaboración de otras dependencias del Ejecutivo Federal, así como de organizaciones públicas o privadas, universidades, instituciones de investigación o cualquier persona física o moral con experiencia y capacidad técnica en la materia.”⁶¹

Deberán de contener los elementos señalados por el Reglamentos de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas, en su artículo 46:

⁶⁰ *Ley General de l Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Op. Cit., p. 37

⁶¹ *Reglamentos de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas*, 2007, Sista, México, p. 9

Artículo 46.- Los estudios a que se refiere el artículo anterior deberán contener, por lo menos, lo siguiente:

I. Información general en la que se incluya:

- a) Nombre del área propuesta;
- b) Entidad federativa y municipios en donde se localiza el área;
- c) Superficie;
- d) Vías de acceso;
- e) Mapa que contenga la descripción limítrofe a escala 1 a 50,000, y
- f) Nombre de las organizaciones, instituciones, organismos gubernamentales asociaciones civiles participantes en la elaboración del estudio.

II.- Evaluación ambiental, en donde se señalen:

- a) Descripción de los ecosistemas, especies o fenómenos naturales que se pretende proteger;
- b) Razones que justifiquen el régimen de protección;
- c) Estado de conservación de los ecosistemas, especies o fenómenos naturales;
- d) Relevancia, a nivel regional y nacional, de los ecosistemas representados en el área propuesta;
- e) Antecedentes de protección del área, y
- f) Ubicación respecto a las regiones prioritarias para la conservación determinadas por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

III. Diagnóstico del área, en el que se mencionen:

- a) Características históricas y culturales;
- b) Aspectos socioeconómicos relevantes desde el punto de vista ambiental;
- c) Usos y aprovechamientos, actuales y potenciales de los recursos naturales;
- d) Situación jurídica de la tenencia de la tierra;
- e) Proyectos de investigación que se hayan realizado o que se pretendan realizar;
- f) Problemática específica que deba tomarse en cuenta, y

g) Centros de población existentes al momento de elaborar el estudio.

IV. Propuesta de manejo, en la que se especifique:

- a) Zonificación y su subzonificación a que se refiere el artículo 49 del presente Reglamento, de manera preliminar, basada en las características y estado de conservación de los ecosistemas, especies o fenómenos naturales que se pretende proteger; aspectos socioeconómicos desde el punto de vista ambiental y, usos y aprovechamientos actuales y potenciales de los recursos naturales;
- b) Tipo o categoría de manejo, tomando en consideración los estudios que justifiquen su establecimiento, así como la subzonificación preliminar, misma que deberá ser acorde con lo establecido en los artículos 51 y 52 del presente Reglamento;
- c) Administración;
- d) Operación, y
- e) Financiamiento.⁶²

Una vez que han sido concluidos los estudios, son puestos a disposición pública, para su consulta en un plazo de 30 días, en las oficinas de la Secretaria y delegaciones de las entidades federativas donde se localice el área, por lo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Ecológica. Además de que la Secretaria deberá tener en cuenta las siguientes opiniones conforme al artículo 58 de la LGEEPA:

Artículo 58.- Previamente a la expedición de las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas a que se refiere el artículo anterior, se deberán realizar los estudios que lo justifiquen, en los términos del presente capítulo, los cuales deberán ser puestos a disposición del público. Asimismo, la Secretaria deberá solicitar la opinión de:

I.- Los gobiernos locales en cuyas circunscripciones territoriales se localice el área natural de que se trate;

⁶² *Ibíd*em, p. 9-10

II.- Las dependencias de la Administración Pública Federal que deban intervenir, de conformidad con sus atribuciones;

III.- Las organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos indígenas, y demás personas físicas o morales interesadas, y

IV.- Las universidades, centros de investigación, instituciones y organismos de los sectores público, social y privado interesados en el establecimiento, administración y vigilancia de áreas naturales protegidas.

De esta forma la Secretaría cumple con la obligación de dar conocimiento de sus actos a los interesados en la creación de las áreas naturales protegidas.

b) Contenido de la Declaratoria de Área Natural Protegida

Como ya habíamos señalado al inicio del apartado son elementos de forma de la declaratoria los señalados en el artículo 60 de la LGEEPA, a continuación los relacionamos con la declaratoria de reserva de la biosfera de la Sierra Gorda, que hemos tomado como ejemplo:

- Delimitación precisa del área, señalando la superficie, ubicación, deslinde y en su caso, la zonificación correspondiente.

ARTÍCULO PRIMERO.- Se declara área natural protegida, con el carácter de reserva de la biosfera, la región denominada "Sierra Gorda", en la parte que se ubica en el Estado de Querétaro, con una superficie territorial de 383,567-44-87.5 ha. (TRESCIENTAS OCHENTA Y TRES MIL QUINIENTAS SESENTA Y SIETE HECTÁREAS, CUARENTA Y CUATRO ÁREAS, OCHENTA Y SIETE PUNTO CINCO CENTIÁREAS), dentro de la cual se ubican once zonas núcleo con una superficie total de 24,803-35-87.5 ha. (VEINTICUATRO MIL OCHOCIENTAS TRES HECTÁREAS, TREINTA Y CINCO ÁREAS, OCHENTA Y SIETE PUNTO CINCO CENTIÁREAS) y una zona de amortiguamiento con una superficie total de 358,764-09-00 ha. (TRESCIENTAS CINCUENTA Y OCHO MIL SETECIENTAS SESENTA Y CUATRO HECTÁREAS, NUEVE ÁREAS, CERO CENTIÁREAS). La reserva de la biosfera se encuentra localizada en los

municipios de Arroyo Seco, Jalpan de Serra, Peñamiller, Pinal de Amoles y Landa de Matamoros, en el Estado de Querétaro, según la descripción analítico-topográfica y limítrofe siguiente:

No trascibimos de manera completa las descripciones limítrofes del área, por no ser motivo esencial de la investigación.

- Las modalidades a que se sujetara dentro del área, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección.

ARTÍCULO OCTAVO.- El uso, explotación y aprovechamiento de las aguas nacionales ubicadas en la reserva de la biosfera "Sierra Gorda" se sujetarán a:

I. Las normas oficiales mexicanas para la conservación y aprovechamiento de la flora y fauna acuáticas y de su hábitat, así como las destinadas a evitar la contaminación de las aguas;

II. Las políticas y restricciones que se establezcan en el programa de manejo para la protección de las especies acuáticas;

III. Los convenios de concertación de acciones para la protección de los ecosistemas acuáticos que se celebren con los sectores productivos, comunidades de la región e instituciones académicas y de investigación, y

IV. Las demás disposiciones jurídicas aplicables.

ARTÍCULO NOVENO.- Con la finalidad de fomentar la conservación, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, en particular de las especies endémicas, raras, amenazadas o en peligro de extinción, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de conformidad con sus atribuciones y con base en los estudios técnicos y socio-económicos que al efecto se elaboren, establecerá vedas de flora y fauna y, en su caso, promoverá lo conducente para el establecimiento de las correspondientes en materia forestal y de agua.

- Descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente, y las modalidades y limitaciones a que se sujetaran.

ARTÍCULO DÉCIMO.- La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca podrá autorizar la realización de actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación científica y de educación ambiental, en las zonas núcleo de la reserva de la biosfera "Sierra Gorda".

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca no autorizará la ejecución de obras públicas o privadas dentro de las zonas núcleo de la reserva de la biosfera "Sierra Gorda"; sólo permitirá que se continúen realizando aquéllas iniciadas con anterioridad a la expedición del presente decreto y autorizará, en su caso, las relacionadas con el mantenimiento que requieran dichas obras, así como aquéllas que resulten necesarias para el aseguramiento de los ecosistemas.

Dentro de las zonas núcleo de la reserva de la biosfera "Sierra Gorda" queda prohibido modificar las condiciones naturales de los acuíferos, cuencas hidrológicas, cauces naturales de corrientes, manantiales, riberas y vasos existentes, salvo que sea necesario para el cumplimiento del presente decreto.

Queda también prohibido dentro de las zonas núcleo, el verter o descargar contaminantes en el suelo, subsuelo y en cualquier clase de cauce, vaso o acuífero; desarrollar cualquier actividad contaminante; interrumpir, rellenar, desecar o desviar los flujos hidráulicos; realizar actividades cinegéticas o de explotación y aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestre, e introducir ejemplares de especies vivas ajenas a la flora y fauna de los ecosistemas de la reserva.

En los cuerpos de agua de jurisdicción federal que se encuentran dentro del área materia del presente decreto, queda prohibido usar explosivos.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.- En la zona de amortiguamiento podrán realizarse las actividades agropecuarias, mineras, forestales y aquéllas emprendidas por las comunidades que ahí habiten y que sean compatibles con los objetivos, criterios y programas de aprovechamiento sustentable y con la vocación de terrenos, considerando las previsiones de los programas de ordenamiento ecológico que resulten aplicables, en los términos del presente decreto y del programa de manejo.

Cualquier obra o actividad pública o privada que se pretenda realizar dentro de la zona de amortiguamiento que comprende la reserva de la biosfera "Sierra Gorda", deberá sujetarse a los lineamientos establecidos en el programa de manejo del

área y a las disposiciones jurídicas aplicables. Asimismo, quienes pretendan realizar dichas obras o actividades deberán contar previamente a su ejecución, con la autorización de impacto ambiental correspondiente, en los términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en Materia de Impacto Ambiental.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO.- En la ejecución de las acciones de conservación y preservación de la reserva, se respetarán los usos, tradiciones y costumbres de los grupos indígenas que la habitan y, en su caso, se concertarán con ellos las acciones para alcanzar los fines del presente decreto.

- Causa de utilidad pública que en su caso fundamente la expropiación de terrenos, para que la nación adquiera su dominio, cuando al establecerse un área natural protegida se requiera dicha resolución; en estos casos, deberán observarse las previsiones de las leyes de expropiación, agraria y los demás ordenamientos aplicables.

En el caso concreto no lleva a cabo la expropiación de los predios comprendidos dentro del área natural protegida.

- Lineamientos generales para la administración, el establecimiento de órganos colegiados representativos, la creación de fondos o fideicomisos y la elaboración del programa de manejo del área.

ARTÍCULO SEGUNDO.- La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca será la encargada de administrar, desarrollar y preservar los ecosistemas y los elementos de la reserva de la biosfera “Sierra Gorda”, así como de vigilar que las acciones que se realicen dentro de ésta, se ajusten a los propósitos de la presente declaratoria.

El titular de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca designará al Director de la reserva materia del presente decreto, quien será responsable de coordinar la formulación, ejecución y evaluación del programa de manejo correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones aplicables.

ARTÍCULO QUINTO.- La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca formulará el programa de manejo de la reserva de la biosfera “Sierra Gorda”, de conformidad con lo establecido en el presente decreto y con sujeción a las disposiciones aplicables.

- Lineamientos para la realización de las acciones de preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de las áreas naturales protegidas, para su administración y vigilancia, así como para la elaboración de las reglas administrativas a que se sujetaran las actividades dentro del área respectiva, conforme a lo dispuesto en esta y otras leyes aplicables.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO.- En la ejecución de las acciones de conservación y preservación de la reserva, se respetarán los usos, tradiciones y costumbres de los grupos indígenas que la habitan y, en su caso, se concertarán con ellos las acciones para alcanzar los fines del presente decreto.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO.- Todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho real relacionado con bienes inmuebles ubicados dentro de la reserva de la biosfera "Sierra Gorda", deberán hacer referencia a la presente declaratoria, así como a los datos de inscripción en los registros públicos en donde esta declaratoria se inscriba.

Los notarios o cualesquiera otros fedatarios públicos, al autorizar los actos, convenios o contratos en los que intervengan, deberán incorporar en dichos instrumentos los datos a que se refiere el párrafo anterior.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO.- La inspección y vigilancia del área materia del presente decreto, queda a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca con la participación que corresponda a las demás dependencias de la Administración Pública Federal competentes.

3.2.5 Administración de las Áreas Naturales Protegidas

De conformidad con el artículo 32bis fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

Artículo 32 bis.- A la **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales** corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VII. **Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales;**⁶³

Derivado de este artículo y en correspondencia con el artículo 65 de la LGEEPA, corresponde a la Secretaría el designar al Director del área, quien será el responsable de la coordinación, formulación, ejecución y evaluación del programa de manejo correspondiente:

Artículo 65.- La Secretaría formulara, dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el Diario Oficial de la Federación, el programa de manejo del área natural protegida de que se trate, dando participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, a las demás dependencias competentes, los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, en su caso, así como a organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas.

Una vez establecida un área natural protegida de competencia federal, la Secretaría deberá designar al director del área de que se trate, quien será responsable de coordinar la formulación, ejecución y evaluación del programa de manejo correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las disposiciones que de ella se deriven.⁶⁴

El director del área natural protegida, que forma parte de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, además de cumplir con lo señalado en la Declaratoria y el

⁶³ *Agenda de la Administración Pública Federal*, México, Op. Cit. , p. 21

⁶⁴ *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Op. Cit., p. 37

Programa de Manejo respectivo, tiene las siguientes atribuciones de acuerdo con el Reglamento Interno de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el capítulo referente a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas:

ARTÍCULO 150.- Las Direcciones de Áreas Naturales Protegidas se establecerán en la circunscripción territorial que determine la declaratoria respectiva y tendrán las atribuciones siguientes:

- I. Administrar, manejar y ejecutar las acciones para conservar los ecosistemas y su biodiversidad, incluyendo las especies prioritarias, conforme a los objetivos y lineamientos establecidos en el programa de manejo y el decreto del área respectiva;
- II. Supervisar que las acciones que se realicen dentro del área natural protegida se ajusten a los propósitos de los ordenamientos legales aplicables en materia de protección, manejo y restauración para la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad;
- III. Coordinar la ejecución del programa de manejo correspondiente, de conformidad con los ordenamientos legales aplicables; proveer los elementos necesarios para su evaluación y, en su caso, participar en su modificación;
- IV. Intervenir en las acciones de deslinde y registro de los terrenos nacionales ubicados dentro del área natural protegida, así como administrarlos y vigilar que los inmuebles ubicados en las mismas se destinen a los usos que resulten compatibles con sus objetivos;
- V. Promover la celebración de los instrumentos legales aplicables con los sectores público, social y privado, para ejercer acciones de administración, conservación, mejoramiento e investigación de los ecosistemas del área natural protegida de que se trate, así como suscribir aquéllos en los que el Presidente de la Comisión los designe para tal efecto;
- VI. Conformar el sistema de información con los datos biológicos, sociales, económicos y cartográficos del área natural protegida correspondiente;

- VII. Ejercer, dentro del ámbito territorial que les corresponda, las facultades que expresamente se les deleguen, conforme a los lineamientos internos de carácter técnico y administrativo, sistemas y procedimientos que señale el titular de la Comisión;
- VIII. Auxiliar a las autoridades competentes en las acciones de inspección y vigilancia del área natural protegida;
- IX. Promover los programas y proyectos para el desarrollo sustentable del área natural protegida correspondiente;
- X. Fungir como secretario técnico del consejo asesor del área natural protegida de que se trate, así como dar seguimiento a las actividades que se deriven de los acuerdos del mismo;
- XI. Emitir dictámenes técnicos de soporte ante la Dirección General de Manejo para la Conservación, para el otorgamiento, modificación, prórroga, rescate, suspensión, extinción, revocación o anulación de concesiones, permisos, licencias o autorizaciones en materia de investigación, uso y aprovechamiento de los ecosistemas y su biodiversidad, evaluación de impacto ambiental, prestación de servicios y ejecución de obras y actividades que se realicen en el área natural protegida, así como para el ordenamiento ecológico correspondiente;
- XII. Establecer y ejecutar el programa interno de protección civil del área natural protegida correspondiente, de conformidad con los criterios y lineamientos que determinen las unidades administrativas centrales de la Secretaría y demás autoridades competentes;
- XIII. Intervenir en la elaboración de los ordenamientos ecológicos en que esté involucrada el área natural protegida de que se trate y sus zonas de influencia;
- XIV. Otorgar permisos, licencias, autorizaciones y sus respectivas modificaciones, suspensiones, cancelaciones, revocaciones o extinciones en materia de áreas naturales protegidas competencia de la Federación, cuando se trate de personas físicas que pretendan realizar actividades recreativas sin fines de lucro, económicos u otras análogas, de conformidad con lo previsto en las disposiciones jurídicas aplicables, siguiendo los lineamientos internos de carácter técnico y

administrativo, sistemas y procedimientos establecidos por las unidades administrativas centrales de la Comisión;

XV. Supervisar las obras, estudios y servicios relacionados con el área natural protegida de que se trate, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Administración y Efectividad Institucional;

XVI. Integrar y establecer, conforme a los lineamientos aplicables en la materia, los proyectos de conservación y mantenimiento de los inmuebles a su cargo, así como elaborar un inventario de los mismos;

XVII. Recibir las solicitudes e integrar los expedientes para el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, así como notificar a los interesados las resoluciones emanadas de las direcciones generales competentes de la Comisión;

XVIII. Llevar el registro de los pagos realizados por los usuarios con motivo de sus obligaciones derivadas del cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de áreas naturales protegidas competencia de la Federación, y

XIX. Las demás que les atribuya expresamente el titular de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, así como las que les confieran las disposiciones jurídicas aplicables y les deleguen o encomienden sus superiores jerárquicos en el ámbito de sus atribuciones.⁶⁵

ARTÍCULO 141.- La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas estará a cargo de un Presidente y tendrá las atribuciones que en materia de áreas naturales protegidas, competencia de la Federación, se establecen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en la materia, así como en este Reglamento y las demás disposiciones jurídicas aplicables. Asimismo, tendrá a su cargo la formulación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo regional sustentable para la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, aplicables a las zonas marginadas situadas en las regiones en que se ubiquen dichas áreas naturales

⁶⁵ <http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/Pages/reglamentointerior.aspx>, consultado el 21 de septiembre de 2007.

protegidas, en sus zonas de influencia y otras que por sus características la Comisión determine como prioritarias para la conservación.

ARTÍCULO 142.- Para el ejercicio de sus atribuciones, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas contará con los servidores públicos y unidades administrativas siguientes:

- I. Presidente;
- II. Dirección General de Desarrollo Institucional y Promoción;
- III. Dirección General de Manejo para la Conservación;
- IV. Dirección de Asuntos Jurídicos;
- V. Dirección Ejecutiva de Administración y Efectividad Institucional;
- VI. Dirección de Evaluación y Seguimiento;
- VII. Direcciones de Áreas Naturales Protegidas o Direcciones Regionales, y
- VIII. Dirección General de Conservación para el Desarrollo.⁶⁶

El programa de manejo del área natural protegida debe contener un mínimo de especificaciones de conformidad con la LGEEPA, de acuerdo con el artículo 66:

Artículo 66.- El programa de manejo de las áreas naturales protegidas deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

- I.- La descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, en el contexto nacional, regional y local, así como el análisis de la situación que guarda la tenencia de la tierra en la superficie respectiva;
- II.- Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el plan nacional de desarrollo, así como con los programas sectoriales correspondientes. Dichas acciones comprenderán, entre otras las siguientes: de investigación y educación ambientales, de protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la flora y la fauna, para el desarrollo de actividades recreativas, turísticas, obras de infraestructura y demás actividades productivas, de financiamiento

⁶⁶ Ídem.

para la administración del área, de prevención y control de contingencias, de vigilancia y las demás que por las características propias del área natural protegida se requieran;

III.- La forma en que se organizara la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable;

IV.- Los objetivos específicos del área natural protegida;

V.- La referencia a las normas oficiales mexicanas aplicables a todas y cada una de las actividades a que este sujeta el área;

Vi.- Los inventarios biológicos existentes y los que se prevea realizar, y

VII.- Las reglas de carácter administrativo a que se sujetaran las actividades que se desarrollen en el área natural protegida de que se trate.

La Secretaría deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación, un resumen del programa de manejo respectivo y el plano de localización del área.⁶⁷

El Reglamento de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas, también hace una referencia a cual debe ser el contenido mínimo del programa de manejo, lo que se debe de entender por reglas administrativas y el contenido del resumen que debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación:

Artículo 74.- El programa de manejo de cada área natural protegida, deberá contener lo señalado por el artículo 66 de la Ley, así como la especificación de las densidades, intensidades, condicionantes y modalidades a que se sujetarán las obras y actividades que se vienen realizando en las mismas, en términos de lo establecido en la Ley, el presente Reglamento, el decreto de creación del área natural protegida de que se trate, y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables. En

⁶⁷ *Ley General de l Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Op. Cit., p. 39-40

dicho programa se deberá determinar la extensión y delimitación de la zona de influencia del área protegida respectiva.

Además el programa de manejo contendrá la delimitación, extensión y ubicación de las subzonas que se señalen en la declaratoria. La Secretaría deberá promover que las actividades que realicen los particulares se ajusten a los objetivos de dichas subzonas.

Artículo 75.- **Las reglas administrativas** a que se refiere la fracción VII del artículo 66 de la Ley, deberán contener, conforme a la declaratoria y demás disposiciones legales y reglamentarias:

- I. Disposiciones generales;
- II. Horarios de visita para la realización de las actividades que así lo requieran, de conformidad con las características propias de las mismas;
- III. Actividades y aprovechamientos permitidos, así como sus límites y lineamientos, de conformidad con las Normas Oficiales Mexicanas, así como con las zonas y subzonas que para tal efecto se establezcan y señalen en la declaratoria respectiva;
- IV. Prohibiciones, y
- V. Faltas administrativas.

Artículo 76.- Una vez que se cuente con el programa de manejo del área protegida, **la Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Ecológica un resumen del mismo, que deberá contener lo siguiente:**

- I. Categoría y nombre del área natural protegida;
- II. Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación de la declaratoria respectiva;
- III. Plano de ubicación del área natural protegida;
- IV. Objetivos generales y específicos del programa;
- V. Delimitación, extensión y ubicación de las zonas y subzonas establecidas y señaladas en la declaratoria, y

VI. Las reglas administrativas a que se sujetarán las actividades que se desarrollan en el área natural protegida.⁶⁸

Para tener un registro eficiente de los decretos de áreas naturales protegidas se establece la creación de Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas:

Artículo 74.- La Secretaría integrara el Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en donde deberán inscribirse los decretos mediante los cuales se declaren las áreas naturales protegidas de interés federal, y los instrumentos que los modifiquen. Deberán consignarse en dicho registro los datos de la inscripción de los decretos respectivos en los registros públicos de la propiedad que correspondan. Asimismo, se deberá integrar el registro de los certificados a que se refiere el artículo 59 de esta ley.

Cualquier persona podrá consultar el registro nacional de áreas naturales protegidas, el cual deberá ser integrado al sistema nacional de información ambiental y de recursos naturales.⁶⁹

De conformidad con el Reglamento de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas el registro inscribirá los siguientes documentos que deberán de contener la siguiente información:

Artículo 39.- El Registro será público y en él se inscribirán:

- I. Los decretos a través de los cuales se declare el establecimiento de áreas naturales protegidas de competencia federal;
- II. Los instrumentos que modifiquen los decretos señalados en la fracción anterior;
- III. Los documentos en los que consten los resúmenes de los programas de manejo;
- IV. Los certificados de reconocimiento de áreas productivas dedicadas a una función de interés público, que la Secretaría hubiera

⁶⁸ *Reglamentos de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas*, 2007, Sista, México, p. 21

⁶⁹ *Ley General de l Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Op. Cit., p. 41

emitido en los términos del segundo párrafo del artículo 59 de la Ley y el Capítulo II, Título Octavo del presente Reglamento;

V. Los acuerdos de coordinación que se celebren con el objeto de determinar la forma en que deberán ser administradas y manejadas las áreas naturales protegidas;

VI. Las concesiones que otorgue la Secretaría, dentro de las áreas naturales protegidas;

VII. Los planos de localización de las áreas, y

VIII. Los demás actos y documentos que dispongan la Ley, el presente Reglamento u otros ordenamientos jurídicos.

La Secretaría, de oficio, hará las inscripciones a que se refieren las fracciones anteriores, en un plazo no mayor a 180 días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor o fecha de expedición de los documentos antes señalados.

La Secretaría integrará al Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, los datos registrales y planos disponibles, así como la lista de instalaciones con las que se cuente dentro de las áreas naturales protegidas.

Artículo 40.- Las inscripciones del Registro deberán contener, por lo menos, la siguiente información:

I. La fecha de publicación o expedición del documento que se inscriba;

II. Los datos de inscripción del documento en otros Registros Públicos;

III. La descripción general del área protegida, que deberá incluir;

a) Su denominación y tipo;

b) Su ubicación, superficie y colindancias;

c) Los tipos de actividades que podrán llevarse a cabo en ella, así como las limitaciones y modalidades a las que estarán sujetas;

d) Los lineamientos para la administración, y

e) El régimen de manejo.⁷⁰

⁷⁰ *Reglamentos de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas*, 2007, Sista, México, p. 21

Así mismo se integra un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en el que se incluirán las que sean de especial relevancia para el país.

Artículo 76.- La Secretaría integrara el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, con el propósito de incluir en el mismo las áreas que por su biodiversidad y características ecológicas sean consideradas de especial relevancia en el país.

La integración de áreas naturales protegidas de competencia federal al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, por parte de la Secretaría, requerirá la previa opinión favorable del consejo nacional de áreas naturales protegidas.⁷¹

Las características que se deberán tomar en consideración para el inscripción de estas en el Sistema son las siguientes:

Artículo 37.- Las áreas que se incorporen al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, de conformidad con lo establecido en el artículo 76 de la Ley, deberán presentar especial relevancia en algunas de las siguientes características:

- I. Riqueza total de especies;
- II. Presencia de endemismos;
- III. Presencia de especies de distribución restringida;
- IV. Presencia de especies en riesgo;
- V. Diferencia de especies con respecto a otras áreas protegidas previamente incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas;
- VI. Diversidad de ecosistemas presentes;
- VII. Presencia de ecosistemas relictuales;
- VIII. Presencia de ecosistemas de distribución restringida;
- IX. Presencia de fenómenos naturales importantes o frágiles;
- X. Integridad funcional de los ecosistemas;
- XI. Importancia de los servicios ambientales generados, y
- XII. Viabilidad social para su preservación.

⁷¹ *Ley General de l Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Op. Cit., p. 41*

Dichas áreas naturales protegidas deberán ser provistas con financiamiento, o apoyo de gobiernos estatales y municipales, organizaciones no gubernamentales o de instituciones académicas o de investigación, mediante el uso de instrumentos económicos a que se refieren la Ley y este Reglamento.

Cuando las condiciones que permitieron la incorporación de un área natural protegida al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas sean modificadas substancialmente, el área podrá ser desincorporada de éste.⁷²

3.2.6 Situación Actual de las Áreas Naturales Protegidas

A continuación presentamos algunos comentarios referentes a la situación de las áreas naturales protegidas en México, de acuerdo a expertos en la materia.

De acuerdo con Aceves Ávila Carla D., la principal problemática que enfrentan las áreas naturales protegidas en México es el siguientes:

El esquema de protección de las ANP adolece de enormes deficiencias en razón de la ambigüedad de su naturaleza jurídica. Entre otros conflictos las ANP carecen de presupuesto asignado y de personalidad jurídica, lo cual limita considerablemente su actuación y administración, no son poseedoras ni propietarias de suelo que incluyen, y el personal con capacidad de decisión que las administra no pertenece a la estructura de la SEMARNAT. Su efectividad como instrumento de política ambiental se ve minimizado y sus efectos regionales francamente diluidos en razón de éstas realidades.⁷³

De acuerdo con ésta opinión el principal problema que enfrentan las áreas naturales protegidas es la falta de personalidad jurídica propia, que le permita enfrentar los retos que se

⁷² *Reglamentos de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas*, 2007, Sista, México, p. 19

⁷³ ACEVES ÁVILA, Carla D. Op. Cit., p. 201.

presentan en la constante necesidad de protección al ambiente. Además otro punto importante es que la tenencia de la tierra no esta determinada del todo, ya que no son propietarias ni poseedoras del territorio en el que se encuentran.

En la publicación de Universo Veintiuno, que fue coordinada por Ramón Pérez Gil, referente a áreas naturales protegidas los principales problemas que enfrentan éstas son lo siguientes:

Es bien sabido que un número importante de ANP en nuestro país incluye ecosistemas perturbados, es decir, ecosistemas que han sido transformados por la acción del hombre, como es el caso de potreros, zonas agrícolas, urbanas y erosionadas.⁷⁴

Es decir, que dentro de las áreas naturales protegidas, existen ecosistemas que ya han sido alterados por la acción del hombre y que requieren ser recuperados o en su caso evitar que sigan siendo degradados.

La situación en que se encuentran las ANP en nuestro país es consecuencia de la conjunción de muchas causas que podríamos dividir, en términos generales en factores de deterioro ambiental y factores institucionales. Entre los factores de deterioro ambiental tenemos la extensión de la frontera agropecuaria, la presión demográfica, la urbanización, la industrialización, la contaminación, las prácticas inadecuadas de uso de suelo, el saqueo de recursos, la construcción de vías de comunicación y el turismo mal planificado. Es evidente que dichos factores afectan no solo a las áreas protegidas, sino en general a los recursos naturales de México.

Por otra parte, existen una serie de factores ligados al manejo gubernamental en materia de áreas protegidas, como son la

⁷⁴ ALCÉRRECA AGUIRRE Carlos, et. al. Op. Cit., p. 90

inadecuada legislación, la irregularidad en la tenencia de la tierra, la falta de planeación y la falta de recursos.⁷⁵

Es evidente que son varios los factores que impiden que las áreas naturales protegidas sean instrumentos eficientes de política ambiental, destacan los factores de deterioro ambiental, producto del crecimiento de las poblaciones al interior de las propias áreas lo que impide una correcta protección de los recursos naturales, rescataremos un comentario referente a la tenencia de la tierra:

Los decretos sobre las ANP en México no son claros en cuanto a la tenencia de la tierra; carecen en su mayoría de estudios sobre tenencia de área decretada. De acuerdo con la Ley Forestal, el establecimiento de un parque nacional es causal de expropiación, sin embargo, varios decretos no son expropiatorios y este proceso legal solo se lleva a cabo en contadísimos casos. En todos los otros tipos de decretos, ésta cuestión ni siquiera es considerada. Por otra parte, no es raro encontrar dotaciones ejidales y comunales en áreas donde se decretaron parques y reservas.

La problemática de tenencia legal se agrava aún más cuando la descripción topográfica de los límites del área decretada es confusa o errónea.⁷⁶

La falta de una regulación adecuada de la tenencia de la tierra al interior de las áreas naturales protegidas, impide que lleven a cabo de manera eficiente la protección de los recursos naturales y las actividades permitidas dentro de ellas.

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 99

⁷⁶ *Ibíd.*, p. 104

Capítulo 4 Expropiación Impropia y Declaratoria de Área Natural Protegida

Con este capítulo concluimos la presente investigación, es de suma trascendencia este capítulo, ya que definiremos el concepto de expropiación impropia, tomaremos como base los capítulos anteriores, para establecer un concepto acorde con la situación actual de la declaratoria de área natural protegida y los casos prácticos que presentamos como son el Caso Metalclad y la resolución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos entre el Ejido de Tamaulipas v/s Secretaria de Desarrollo Social del Estado de Tamaulipas y otros.

Posteriormente confrontaremos los conceptos de declaratoria de área natural protegida y expropiación impropia, para finalmente proponer las reformas necesarias, para que exista coherencia entre lo que representa en el mundo factico la declaratoria de área natural protegida y que estas permitan que la declaratoria de área natural protegida cumpla con su fin primordial que es la protección, conservación y preservación del medio ambiente, y no sean solo instrumentos de política ambiental que no logran una protección efectiva por los problemas que se presentan, ya sea por la irregularidad de la tenencia de la tierra y las políticas administrativas poco claras o en ocasiones nulas que regulen las actividades de los propietarios al interior de las mismas áreas.

4.1 Expropiación Impropia

El concepto que ha continuación presentamos es resultado del análisis de los diferentes conceptos de expropiación que planteamos en el capítulo tercero y el estudio de los casos

prácticos que ya hemos mencionado y que posteriormente resumiremos, para lograr un mejor entendimiento de la situación actual de la declaratoria de área natural protegida.

1.1.1. Concepto

Al final del tema referente al concepto de expropiación creamos nuestro propio concepto, que recogía las ideas principales de conocidos estudiosos del derecho, y definimos esta como el acto administrativo por medio del cual el Estado, ya sea por sus órganos federales o locales, lleva a cabo la supresión unilateral de los derechos de propiedad, es decir, de uso, disfrute y disposición del bien expropiado, a su legítimo propietario o poseedor, para responder a una causa de utilidad pública, compensando a este mediante una indemnización.

Contamos ya con una definición amplia del término expropiación, pero que habremos de entender por impropio “(Del lat. *impropius*). 1. adj. Falto de las cualidades convenientes según las circunstancias. 2. adj. Ajeno a una persona, cosa o circunstancia, o extraño a ellas.”¹, es decir que la palabra impropia es un adjetivo que define a un sustantivo que es carente de una cualidad conveniente de acuerdo con las circunstancias particulares.

En conclusión se entiende por expropiación impropia el acto administrativo por medio del cual el Estado, ya sea por sus órganos federales o locales, lleva a cabo la supresión unilateral de los derechos de propiedad, es decir, de uso, disfrute y disposición del bien expropiado, a su legítimo propietario o poseedor, para responder a una causa de utilidad pública, en nuestro caso en particular la conservación, protección y preservación del medio

¹ <http://www.wordreference.com/es/en/frames.asp?es=impropio>, consultado el 7 de noviembre de 2007.

ambiente, pero carente de una cualidad la indemnización, que como ya planteamos en el capítulo tercero constituye uno de los elementos de fondo de la expropiación, y que su ausencia convierte a este acto administrativo en inconstitucional.

1.1.2. Elementos

Retomaremos como base los elementos señalados por el maestro Acosta Romero, es decir:

- a) El fin que determina la expropiación impropia que se identifica con la utilidad pública
- b) Los sujetos, expropiante y expropiado
- c) El bien objeto de la expropiación

A continuación desarrollaremos cada uno de estos elementos en el caso particular de la declaratoria de área natural protegida.

a) Utilidad Pública

Esta será la causa que de origen a la expropiación impropia, que surge de la necesidad del Estado de satisfacer la necesidad colectiva de la protección, conservación y preservación del medio ambiente, que es de interés general y referente a toda la colectividad. De acuerdo con la definición que ya analizamos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta necesidad se define entre aquellas que son necesidades de carácter social

b) Los Sujetos, Expropiante y Expropiado

El sujeto expropiante titular de la potestad expropiatoria necesariamente es el Estado, como ya señalamos anteriormente la facultad de llevar a cabo la expropiación es exclusiva de los

órganos del Estado, es una institución reservada para el Estado y que esta vedada a los particulares.

El sujeto expropiado será toda aquella persona que sea propietario o poseedora de un bien idóneo para la satisfacción de una necesidad social o nacional, este sujeto puede ser tanto una persona física como moral, que posee un bien que por sus características geográficas, topográficas o por los ecosistemas que en el se encuentren puede cumplir con la utilidad social de la preservación, conservación y protección del medio ambiente.

c) El Bien Objeto de la Expropiación

El bien que sea objeto de la expropiación deberá ser idóneo para la satisfacción de la necesidad social, este a su vez se encuentra en propiedad o posesión de un particular.

El Estado no lo puede obtener a través de un acto contractual y se ve en la necesidad de expropiarlo de manera impropia, contra la voluntad del particular.

4.2 Resolución del Caso Metalclad v/s Estados Unidos Mexicanos.

A continuación presentamos un resumen del llamado “Caso Metalclad y Guadalcazar” en el cual se determinó que la Declaratoria de área natural protegida constituía una expropiación indirecta o impropia.

La solución de la controversia fue emitida por el Centro Internacional de Arreglo de Controversias Relativas a Inversiones, mediante un Tribunal Arbitral, conforme al capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, integrado por Sir Elihu Lauterpacht, Benjamin R. Civiletti y José Luis Siqueiros, con número de caso ARB(AF)/97/1 METALCLAD CORPORATION y ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

a) Introducción

Esta controversia surge de las actividades de la Demandante, Metalclad Corporation, en el Municipio mexicano de Guadalcázar, localizado en el Estado mexicano de San Luis Potosí. Metalclad alega que el Demandado, los Estados Unidos Mexicanos, a través de sus gobiernos locales de SLP y Guadalcázar, interfirieron en el desarrollo y operación de su confinamiento de residuos peligrosos.

Metalclad reclama que esa interferencia es una violación de las disposiciones del Capítulo Once sobre inversión del Tratado de Libre Comercio para América del Norte. En particular, violaciones al artículo 1105 del TLCAN, que dispone que cada Parte en el TLCAN “[otorgue] a las inversiones de inversionistas de otra Parte, trato acorde con el derecho internacional, incluido trato justo y equitativo, así como protección y seguridad plenas”; y **artículo 1110, que estipula 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: (a) por causa de utilidad pública; (b) sobre bases no discriminatorias; (c) con apego al principio de legalidad y al artículo 1105(1); y (d) mediante indemnización conforme a los párrafos 2 a 6”**. México niega tales alegatos.

b) Partes

- **Metalclad:** es una empresa de los Estados Unidos de América, constituida conforme a las leyes de Delaware. Eco-Metalclad Corporation, constituida conforme a las leyes de Utah. ECO es propiedad de Metalclad, y posee el 100% de las acciones de Ecosistemas Nacionales, S.A. de C.V., sociedad de nacionalidad

mexicana. En 1993, ECONSA compró la sociedad mexicana Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S.A. de C.V. con el fin de adquirir, desarrollar y operar su estación de transferencia y confinamiento de residuos peligrosos en el valle de La Pedrera, localizado en Guadalcázar. COTERIN es el propietario registrado del confinamiento, así como de los permisos y licencias, base de la presente controversia.

- **COTERIN:** es la “empresa” en representación de la cual Metalclad, como “inversionista de una parte”, está sometiendo una reclamación para los fines establecidos en el artículo 1117 del TLCAN.
- **Metalclad** :está representada en este procedimiento por: Clyde C. Pearce, Esq.Law Offices of Clyde C. Pearce 1418 South Main Street Suite 201 Salinas, California 93908, USA
- **Demandado:** es el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Está representado por el Lic. Hugo Perezcano Díaz Consultor Jurídico Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales Dirección General de Consultoría Jurídica de Negociaciones Secretaría de Comercio y Fomento Industrial Alfonso Reyes No. 30, Piso 17 Colonia Condesa México, Distrito Federal, C.P. 06149, México.
- **Ayuntamiento de Guadalcázar, SLP,** es el gobierno municipal de Guadalcázar, sitio del proyecto de confinamiento. Aún cuando ni Guadalcázar ni SLP fueron nombrados como Demandados, Metalclad alega que Guadalcázar y SLP llevaron a cabo algunas de las acciones que se reclaman y que según Metalclad constituyen un trato injusto y una expropiación que violan el TLCAN.

c) Historia Procesal

El 2 de octubre de 1996, Metalclad envió a México una Notificación de su intención de someter la reclamación a arbitraje de conformidad con el artículo 1119 del TLCAN, propiciando así iniciar un procedimiento en representación de la empresa de su propiedad, COTERIN, para los fines establecidos en el artículo 1117 del TLCAN. El 30 de diciembre de 1996, Metalclad envió a México su consentimiento y renuncia escrita en cumplimiento a lo establecido en el artículo 1121(2)(a) y (b) del TLCAN.

El 2 de enero de 1997 y de acuerdo con el artículo 1120 del TLCAN, Metalclad presentó una Notificación del Sometimiento de la Reclamación al Arbitraje ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, y solicitó al Secretario General la aprobación y el registro de su solicitud y el acceso al Mecanismo Complementario del CIADI.

El 13 de enero de 1997, el Secretario General del CIADI informó a las partes que se habían cumplido con los requisitos del artículo 4(2) del Reglamento del Mecanismo Complementario y que la solicitud de acceso de Metalclad al Mecanismo Complementario había sido aprobada.

La primera sesión del Tribunal se celebró, por acuerdo de las partes, el 15 de julio de 1997 en Washington, D.C. De conformidad con el artículo 21 del Reglamento de Arbitraje del Mecanismo Complementario, el Tribunal determinó que el lugar del arbitraje sería Vancouver, Columbia Británica, Canadá. Las partes aceptaron dicha determinación del Tribunal.

El 14 de octubre de 1997, Metalclad presentó su escrito de demanda. Mediante carta de fecha 17 de diciembre de 1997, México solicitó una prórroga para presentar su escrito de contestación a la demanda. Metalclad presentó una Oposición a la solicitud de prórroga, México presentó una Réplica y Metalclad una Dúplica. El 7 de enero de

1998, el Tribunal concedió a México la prórroga solicitada y le ordenó presentar su escrito de contestación el 17 de febrero de 1998.

El 17 de febrero de 1998, México presentó su escrito de contestación a la demanda sin objeción alguna. México presentó algunos anexos al escrito de contestación el 22 de mayo de 1998, enviando la traducción de ciertos anexos el 17 de julio de 1998 al demandante y el 20 de julio de 1998 al Secretariado.

El 6 de abril de 1998, Metalclad solicitó presentar una Réplica al escrito de contestación de México, a la cual México presentó una Oposición. El Tribunal, mediante decisión de fecha 20 de abril de 1998 concedió a Metalclad la solicitud de presentación de Réplica y ordenó la presentación de la misma para el 30 de junio de 1998. En su decisión, el Tribunal hizo notar que la fecha para la Dúplica de México se fijaría después de que el Tribunal hubiese considerado la Réplica.

El 21 de agosto de 1998, Metalclad presentó su Réplica sin objeción alguna. Se presentaron, el 3 de septiembre de 1998, transcripciones de partes del Informe de Expertos de la American Appraisal Associate (“AAA”).

El 11 de marzo de 1999, México presentó una solicitud para la exhibición de documentos. Metalclad presentó una Respuesta a la solicitud de México, a la cual México presentó una Réplica. El 14 de abril de 1999, México solicitó una prórroga de un mes para la presentación de su Dúplica. El 16 de abril de 1999, el Tribunal otorgó a México, en parte, la prórroga solicitada y resolvió que la Dúplica fuese presentada a más tardar el 3 de mayo de 1999. El Tribunal además otorgó una prórroga a la partes hasta el 18 de junio de 1999 para presentar sus escritos sobre ordenamiento de la prueba. El 3 de mayo de 1999, México presentó su Dúplica.

Con el acuerdo de las partes, se celebró una audiencia del 30 de agosto de 1999 al 9 de septiembre de 1999 en Washington, D.C., a la cual asistieron ambas partes y presentaron sus testigos.

d) Hechos y Alegatos

En 1990 el gobierno federal de México autorizó a COTERIN la construcción y operación de una planta para el tratamiento de residuos peligrosos en La Pedrera, valle localizado en Guadalcázar, SLP. El sitio tiene un área de 814 hectáreas y se sitúa a 100 kilómetros al noreste de la capital de SLP, separado de la capital por la cadena montañosa Sierra Guadalcázar, a 70 kilómetros de la ciudad de Guadalcázar. Aproximadamente 800 personas viven en un área de diez kilómetros del sitio.

El 23 de enero de 1993, el Instituto Nacional de Ecología, organismo independiente de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, otorgó a COTERIN un permiso federal para la construcción de un confinamiento de residuos peligrosos en La Pedrera.

Tres meses después del otorgamiento del permiso federal de construcción, el 23 de abril de 1993, Metalclad concluyó un contrato de opción a 6 meses para la compra de COTERIN y de sus permisos, con el fin de construir el confinamiento de residuos peligrosos.

El 11 de mayo de 1993, el gobierno de SLP otorgó a COTERIN un permiso estatal de uso del suelo para la construcción del confinamiento. El permiso se otorgó sujeto a la condición de que el proyecto se adaptara a las especificaciones y requerimientos técnicos indicados por las autoridades correspondientes, y se adjuntó la Declaración General de que la licencia no prejuzgaba los derechos o propiedad del solicitante y no autorizaba trabajos, construcciones o el funcionamiento del negocio o actividades.

Metalclad afirma que el Presidente del INE y el Director General de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de México le dijeron que todos los permisos necesarios para la operación del confinamiento se habían otorgado, a excepción del permiso federal de operación del confinamiento.

El 10 de agosto de 1993, el INE otorgó a COTERIN el permiso federal para la operación del confinamiento. El 10 de septiembre de 1993, Metalclad ejerció su opción y compró COTERIN, el sitio de confinamiento y los respectivos permisos.

La construcción se continuó abiertamente y sin interrupción hasta octubre de 1994. Funcionarios federales y representantes del estado inspeccionaron la construcción del sitio durante ese periodo, y Metalclad proporcionó a funcionarios federales y estatales informes escritos respecto a los avances logrados.

El 26 de octubre de 1994 se terminó abruptamente la construcción, cuando el Municipio ordenó el cese de toda actividad debido a la falta de permiso municipal de construcción.

El 15 de noviembre de 1994, Metalclad reanudó la construcción y presentó una solicitud para un permiso municipal de construcción.

El 13 de enero de 1995, el INE otorgó a Metalclad un permiso federal adicional para la construcción de una celda para la disposición final de residuos peligrosos y otras instalaciones complementarias tales como el edificio administrativo del confinamiento y el laboratorio.

En febrero de 1995, la Universidad Autónoma de SLP entregó un estudio confirmando sus conclusiones anteriores, que señalaban que a pesar de que el sitio de confinamiento suscitaba algunas preocupaciones, con la ingeniería adecuada, era geográficamente adecuado para un confinamiento de residuos peligrosos. En marzo de 1995, la Procuraduría Federal para la Protección del Ambiente de México realizó una auditoría del sitio y también concluyó que, con la

ingeniería y operación apropiada, el sitio de confinamiento era geográficamente adecuado para un confinamiento de residuos peligrosos.

El 25 de noviembre de 1995, después de meses de negociación, Metalclad y México, a través de dos organismos independientes de la SEMARNAP, concluyeron un convenio que establecía y permitía la operación del confinamiento..

El Convenio establecía que se llevaría a cabo una auditoría ambiental del sitio de diciembre de 1994 a marzo de 1995; que el objetivo de la auditoría era el verificar que el proyecto hubiese cumplido con las leyes y reglamentos; el verificar los planos del proyecto para la prevención y atención de emergencias; y el estudiar las condiciones existentes, procedimientos de control, mantenimiento, operación, entrenamiento de personal y mecanismos del proyecto para atender emergencias ambientales. El Convenio también establecía, que como la auditoría detectó ciertas deficiencias, se requirió a Metalclad presentar un plan de acción para corregirlas; que Metalclad presentó, de hecho, un Plan de Acción incluyendo un Plan de Remediación del sitio; establecía un periodo de cinco años de operación del confinamiento, renovable por el INE y la PROFEPA. Además de requerir la reparación, el Convenio establecía que Metalclad asignaría 34 hectáreas de su propiedad como una zona de seguridad para la conservación de especies endémicas.

Metalclad afirma que se invitó a SLP a participar en el proceso de negociación del Convenio, pero que SLP no aceptó. El Gobernador de SLP denunció el Convenio poco después que se anunciara públicamente. El 5 de diciembre de 1995, trece meses después de que Metalclad presentó su solicitud para el permiso municipal de construcción, la solicitud fue denegada. Al hacer esto, el Municipio mencionó su decisión de negar un permiso de construcción a

COTERIN en octubre de 1991 y enero de 1992 e hizo notar lo “inapropiado” de la construcción del confinamiento de Metalclad sin la obtención previa del permiso municipal de construcción.

No existe indicación de que el Municipio haya efectuado alguna consideración respecto a la construcción del confinamiento y a los esfuerzos de operación durante los trece meses que estuvo en trámite la solicitud.

No se le notificó a Metalclad de la reunión del Ayuntamiento en dónde se discutió y denegó su solicitud para el permiso, ni se dio oportunidad a Metalclad de participar en ese proceso. La solicitud de Metalclad para reconsiderar la negativa relativa al permiso fue rechazada.

En diciembre de 1995, poco después de que el Municipio rechazara la solicitud de Metalclad para el permiso, el Municipio presentó un recurso administrativo ante la SEMARNAP en contra del Convenio. La SEMARNAP desechó el recurso del Municipio.

El 31 de enero de 1996, el Municipio presentó un amparo en los tribunales mexicanos en contra de la resolución de la SEMARNAP que había desechado su recurso administrativo. Se otorgó la suspensión provisional y se prohibió a Metalclad la operación del confinamiento de residuos peligrosos. El amparo finalmente se desechó y se levantó la suspensión provisional en mayo de 1999.

El 8 de febrero de 1996, el INE otorgó a Metalclad un permiso adicional autorizando el incremento en la capacidad del confinamiento de 36,000 toneladas por año a 360,000 toneladas por año.

De mayo de 1996 a diciembre de 1996, Metalclad y el Estado de SLP intentaron resolver los asuntos relativos a la operación del confinamiento. Estos esfuerzos fracasaron y, el 2 de enero de 1997, Metalclad inició el presente procedimiento de arbitraje en contra del Gobierno de México al amparo del Capítulo Once del TLCAN.

El 23 de septiembre de 1997, el Gobernador, tres días antes de que terminara su período de gobierno, emitió un Decreto Ecológico declarando un Área Natural para la protección de un cactus único. El Área Natural abarcaba el área del confinamiento. Metalclad se basa en parte en este Decreto Ecológico como un elemento adicional a su reclamación, sosteniendo que el Decreto efectiva y permanentemente precluye la operación del confinamiento.

México sostiene que cualquier consideración relativa al Decreto Ecológico está fuera de la competencia del Tribunal puesto que el Decreto se dictó después de la Notificación de la intención de sometimiento a arbitraje. En particular, México alega que el artículo 1119 del TLCAN, titulado “Notificación de la intención de someter la reclamación a arbitraje”, excluye reclamaciones por violaciones que no hayan todavía ocurrido, apoyándose en el lenguaje del artículo que establece que: “El inversionista contendiente notificará por escrito a la Parte contendiente su intención de someter una reclamación a arbitraje, cuando menos 90 días antes de que se presente formalmente la reclamación, y la notificación señalará lo siguiente: . . . (b) Las disposiciones de este Tratado presuntamente incumplidas y cualquier otra disposición aplicable (c) las cuestiones de hecho y de derecho en que se funda la reclamación.” México además invoca el artículo 1120 del TLCAN, el cual requiere que hayan transcurrido seis meses entre el momento en que tuvieron lugar los actos que motivan la reclamación y el sometimiento de la reclamación.

El Tribunal considera que, a pesar de que el Decreto Ecológico se dictó después de que Metalclad presentó su reclamación, Metalclad presentó, a tiempo y de manera consistente con los principios de justicia y claridad, las cuestiones relacionadas con él. México tuvo oportunidad suficiente para responder y no sufrió perjuicio alguno. El Tribunal por lo tanto sostiene que las consideraciones relacionadas con

el Decreto Ecológico están dentro de su competencia, pero como se verá, no le otorga una importancia capital.

e) Derecho Aplicable

Un Tribunal establecido conforme a la Sección B del Capítulo Once del TLCAN debe decidir las cuestiones controvertidas de acuerdo con el TLCAN y las reglas de derecho internacional aplicables. (*Artículo 1131(1) del TLCAN*). Además, el artículo 102(2) del TLCAN dispone que el Tratado debe interpretarse y aplicarse a la luz de sus objetivos manifestados y de acuerdo con las reglas de derecho internacional aplicables.

Estos objetivos incluyen de manera específica la transparencia y el aumento sustancial de oportunidades de inversión en los territorios de las Partes. (*Artículo 102(1)(c)*). El artículo 31(1) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que un tratado debe interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado y de acuerdo con su contexto y a la luz del objeto y fin del tratado.

f) Decisión del Tribunal

Metalclad sostiene que México, a través de sus gobiernos locales de SLP y Guadalcázar, interfirió e impidió la operación por parte de Metalclad del confinamiento. Metalclad alega que esta interferencia es una violación de los artículos 1105 y 1110 del Capítulo Once de las disposiciones sobre inversión del TLCAN.

El umbral del asunto es si México es internacionalmente responsable por los actos de SLP y Guadalcázar. Las Partes en el Tratado deben “[asegurar] la adopción de todas las medidas necesarias para dar eficacia a las disposiciones de este Tratado, en particular para su observancia por los gobiernos estatales y provinciales, salvo que en

este Tratado se disponga otra cosa”. (*Artículo 105 del TLCAN*). Una referencia a un estado o provincia incluye a los gobiernos locales de ese estado o provincia. (*Artículo 201(2) del TLCAN*). El artículo 1108 afirma expresamente que las excepciones a los requerimientos de los artículos 1105 y 1110 no se extienden a los estados o gobiernos locales. Este enfoque está en total acuerdo con el derecho internacional consuetudinario. Esto se expresó claramente en el artículo 10 del proyecto de artículos sobre responsabilidad de los Estados adoptado por la Comisión de Naciones Unidas de Derecho Internacional en 1975 que, aunque está todavía en discusión, puede, aún así, considerarse como una correcta reafirmación del derecho actual: “[e]l comportamiento de un órgano del Estado, de una entidad territorial del gobierno o de una entidad facultada para ejercer atribuciones del poder público, cuando tal órgano ha actuado en esa calidad, se considerará como un acto del Estado según el derecho internacional aunque, en el caso de que se trate, el órgano se haya excedido en sus atribuciones de conformidad con el derecho interno o haya contravenido las instrucciones concernientes a su ejercicio”.

El artículo 1105 del TLCAN dispone que “cada una de las Partes otorgará a las inversiones de los inversionistas de otra Parte, trato acorde con el derecho internacional, incluido trato justo y equitativo, así como protección y seguridad plenas”. Por las razones abajo expuestas, el Tribunal considera que no se le otorgó a la inversión de Metalclad un trato justo y equitativo acorde con el derecho internacional, y que México violó el artículo 1105 del TLCAN.

Metalclad adquirió COTERIN con el único propósito de desarrollar y operar un confinamiento de residuos peligrosos en el valle de La Pedrera, en Guadalcázar, SLP.

El Gobierno de México otorgó, antes de que Metalclad comprara COTERIN, permisos federales de construcción y operación para el

confinamiento y el Gobierno de SLP igualmente otorgó un mencionado permiso de operación que implicó su apoyo político para el proyecto de confinamiento.

Un punto central en este caso ha sido si, además de los mencionados permisos, se requería un permiso municipal para la construcción del confinamiento de residuos peligrosos.

Cuando Metalclad inquirió, antes de comprar COTERIN, acerca de la necesidad de permisos municipales, funcionarios oficiales le aseguraron que tenía todo lo que necesitaba para iniciar el proyecto del confinamiento. De hecho, después de que Metalclad adquirió COTERIN, el gobierno federal prorrogó el permiso federal de construcción por dieciocho meses más.

Como expuso y confirmó el perito de Metalclad en legislación mexicana, las facultades del Municipio comprenden únicamente el manejo de permisos de construcción, "...otorgar licencias y permisos de construcción, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas..." (*Artículo 115 fracción V de la Constitución Mexicana*). Sin embargo, los peritos de México en derecho constitucional expresaron una opinión diferente.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988 de México expresamente otorga a la Federación la facultad de autorizar la construcción y operación de confinamientos de residuos peligrosos. El artículo 5 de la LGEEPA establece que las facultades de la Federación comprenden: V. La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias.

La LGEEPA también limita las facultades del municipio en materia de medio ambiente a aquello relativo a residuos no peligrosos. Específicamente, el artículo 8 de la LGEEPA otorga a los municipios la facultad, de conformidad con las disposiciones de la ley y de las leyes locales, de aplicar: [l]as disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente ley.

La misma ley también limita las facultades del estado en materia de medio ambiente a aquéllas no expresamente otorgadas al gobierno federal.

El 5 de diciembre de 1995, trece meses después de la presentación de la solicitud el Municipio negó a Metalclad el permiso de construcción. La negativa se dictó después de que estaba casi concluida la construcción e inmediatamente después de que se anunció el *Convenio* acerca de la operación del confinamiento.

Además, el permiso se negó en una reunión del Ayuntamiento del Municipio del cual no se notificó a Metalclad, y a la cual no se le invitó, y no se le dio la oportunidad de comparecer.

El Tribunal considera, por lo tanto, que el permiso de construcción se negó sin un estudio detenido de, o referencia específica a, los aspectos de construcción o defectos materiales del inmueble.

Además, el Tribunal no puede hacer caso omiso del hecho de que inmediatamente después de que el Municipio negó el permiso, éste presentó un recurso administrativo ante la SEMARNAP en contra del Convenio. El Tribunal infiere de esto que el Municipio no confiaba en su

derecho a negar su autorización para el confinamiento con la única base de la falta de permiso municipal de construcción.

La SEMARNAP desechó el recurso por falta de interés jurídico, y el Municipio reaccionó prontamente interponiendo un amparo. Se otorgó una suspensión provisional, y se impidió la operación del confinamiento durante 1999.

En 1997, SLP volvió en escena y dictó un Decreto Ecológico en 1997, el cual efectivamente y permanentemente prohibió el uso a Metalclad de su inversión.

Las acciones del Municipio después de negar el permiso municipal de construcción, conjuntamente con las deficiencias procedimentales y sustanciales de la negativa, sustentan la resolución del Tribunal, por las razones antes expuestas, de que la insistencia del Municipio en la obtención del permiso de construcción y la negación del mismo cuando le fue solicitado fueron en este caso inadecuadas.

El artículo 1114 del TLCAN, que permite que una Parte se asegure que las inversiones se efectúen tomando en cuenta inquietudes en materia ambiental no afecta esta conclusión. La celebración del Convenio y el otorgamiento de los permisos federales muestran claramente que México estaba satisfecho con el hecho de que el proyecto era acorde con y tomaba en cuenta inquietudes en materia ambiental.

México no cumplió con asegurar un marco transparente y previsible para la planeación del negocio e inversión de Metalclad. Estas circunstancias en su totalidad demuestran una falta de orden en el proceso y disposición en tiempo en relación con un inversionista de una Parte que actuó con la expectativa de que recibiría un trato justo y equitativo de conformidad con el TLCAN.

Más aún, los actos del Estado y del Municipio incumplieron con o no fueron conformes a los requerimientos del artículo 1105 del TLCAN,

en el sentido de que cada Parte otorga a las inversiones de los inversionistas de la otra Parte un trato acorde con el derecho internacional, incluyendo un trato justo y equitativo. Esto es así especialmente a la luz del principio aplicable de que el derecho interno (tales como los requerimientos establecidos para el permiso del Municipio) no justifican el incumplimiento de una obligación de un tratado.

El Tribunal por lo tanto sostiene que Metalclad no fue tratado justa y equitativamente de acuerdo con el TLCAN y concede la reclamación relativa al artículo 1105.

El artículo 1110 del TLCAN establece que “ninguna de las Partes podrá directamente o indirectamente... expropiar una inversión ...o adoptar una medida equivalente ... a una expropiación ... salvo que sea: por causa de utilidad pública; sobre bases no discriminatorias; con apego al principio de legalidad y al artículo 1105; y mediante indemnización ...”. “Una medida” se define en el artículo 201 como aquella que incluye “cualquier ley, reglamento, procedimiento, requisito o práctica”.

Por lo tanto, la expropiación en el TLCAN incluye no sólo la confiscación de la propiedad de manera abierta, deliberada y con conocimiento de causa, tal como una confiscación directa o una transferencia formal u obligatoria de títulos en favor del Estado receptor, pero también una interferencia disimulada o incidental del uso de la propiedad que tenga el efecto de privar, totalmente o en parte significativa, al propietario del uso o del beneficio económico que razonablemente se esperaría de la propiedad, aunque no necesariamente en beneficio obvio del Estado receptor.

Al permitir o tolerar la conducta de Guadalcázar en relación con Metalclad, que el Tribunal ya sostuvo que equivale a un trato injusto e inequitativo violando el artículo 1105, y por lo tanto, participando en o

admitiendo la denegación del derecho de Metalclad para operar el confinamiento, sin importar el hecho de que el proyecto había sido completamente aprobado y respaldado por el gobierno federal, tiene que interpretarse en el sentido de que México adoptó una medida equivalente a una expropiación, violando así el artículo 1110 del TLCAN.

Aunque no es estrictamente necesario para su conclusión, el Tribunal considera el Decreto Ecológico dictado por el Gobernador de SLP el 20 de septiembre de 1997 como un fundamento más para su decisión respecto a la expropiación. El Decreto cubre un área de 188,758 hectáreas dentro de “Real de Guadalcázar” lo que incluye el lugar del confinamiento, y crea ahí una reserva ecológica. Este Decreto tuvo como efecto el impedir para siempre la operación del confinamiento.

El Tribunal no está convencido con la alegación contraria de México. El artículo noveno, por ejemplo, prohíbe cualquier trabajo incompatible con el programa de manejo del Decreto Ecológico. El programa de manejo se define en el artículo quinto como un diagnóstico de los problemas ecológicos del cactus de la reserva y como la preservación ecológica de éste. Además, el artículo catorce del Decreto prohíbe toda conducta que pueda implicar la descarga de contaminantes en el suelo, subsuelo y en toda clase de corrientes o depósitos de agua, así como el desarrollo de actividades contaminantes. El artículo quince del Decreto Ecológico también prohíbe toda actividad que requiera permisos o licencias excepto aquella actividad relacionada con la exploración, extracción y utilización de los recursos naturales.

El Tribunal no necesita considerar los motivos o intención para la adopción del Decreto Ecológico. De hecho, el determinar una expropiación basándose en el Decreto Ecológico, no es esencial para

que el Tribunal considere que se ha violado el artículo 1110 del TLCAN. **Sin embargo, el Tribunal considera que la implementación del Decreto Ecológico podría, por sí y en sí mismo, constituir un acto equivalente a una expropiación.**

En conclusión, el Tribunal sostiene que México expropió indirectamente la inversión de Metalclad, sin pagar a Metalclad una indemnización por la expropiación. México violó el artículo 1110 del TLCAN.

4.3 Resolución 092/1998 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos Ejido de Tamaulipas v/s Secretaria de Desarrollo Social del Estado de Tamaulipas y otros.

A continuación analizaremos un caso práctico en el que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, considero que la Declaratoria de área natural protegida de El Cielo, es inconstitucional por violentar el derecho de propiedad de los propietarios y poseedores de predios localizados en la superficie del área.

El día 3 de agosto de 1998, la Comisión Nacional recibió el oficio 3274/98, mediante el cual la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas anexó el escrito de impugnación del señor Evelio Guevara Borjas y otros, en contra de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de esa entidad federativa, por el no cumplimiento de la Recomendación 42/97, que le dirigiera ese Organismo Local el 18 de marzo de 1997, se dio inicio al expediente CNDH/122/98/TAMPS/266.

En su escrito de referencia, los agraviados señalaron que, además de no cumplir la Recomendación que les enviara la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, las autoridades de esa entidad federativa les prohibieron realizar todas sus actividades

dentro de su ejido, causándoles daños y pérdidas en el aprovechamiento de los recursos para su subsistencia y la de sus familias, y que, no obstante el tiempo transcurrido, no les restituyen sus derechos.

Del análisis de la documentación remitida, así como de la investigación realizada por este Organismo Nacional, se comprobó la existencia de diversas irregularidades, por lo que se concluye que se acreditaron actos violatorios de los Derechos Humanos en perjuicio de los agraviados, consistentes en la transgresión, por parte de servidores públicos del estado de Tamaulipas, de lo dispuesto en los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2; 4, fracción XI; 6; 7; 8; 9; 26, y 28, fracciones IV, IX y XI, de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, y 47, fracciones I y II, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Tamaulipas.

En consecuencia, esta Comisión Nacional emitió, el 25 de noviembre de 1998, la Recomendación 92/98, dirigida al Gobernador del estado de Tamaulipas, para que se sirva enviar sus instrucciones a quien corresponda, a fin de que se proceda al cumplimiento de la Recomendación 42/97, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos; ordenando que se realicen las acciones necesarias tendentes a concretar los convenios o contratos que garanticen la tranquilidad y seguridad jurídica de los hoy agraviados, y se expida el programa integral para el acondicionamiento, protección, conservación, desarrollo y vigilancia del área ecológica El Cielo, en sus zonas núcleo y de amortiguamiento, a fin de que prevalezca la paz social y la seguridad legal que debe imperar en todo Estado de Derecho; que ordene que de inmediato se inicie el procedimiento para el pago indemnizatorio, en los casos en que proceda y a valores actuales, así

como que se concreten las medidas compensatorias, en los casos que así corresponda, dando en pago otros predios equivalentes o similares en valor, a los predios de los agraviados; que determine las actividades para el aprovechamiento de las áreas ecológicas protegidas, en beneficio de sus pobladores; que se inicie el procedimiento administrativo de investigación para determinar la responsabilidad en que hayan incurrido los servidores públicos involucrados en la conducta omisa y dilatoria para dar cabal cumplimiento, dentro de los términos legales, a la Recomendación 42/97; que, en su oportunidad, se les apliquen las sanciones administrativas que procedan y, en su caso, se dé vista al representante social por los ilícitos de carácter penal que resultaren; que, sobre la base de la legislación vigente.

a) Hechos

El 3 de agosto de 1998, el Organismo Nacional recibió el oficio 3274/98, mediante el cual la Comisión de Derechos Humanos del estado de Tamaulipas anexó el escrito de impugnación del señor Evelio Guevara Borjas y otros, en contra de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de esa entidad federativa, por el incumplimiento de la Recomendación 42/ 97, que le dirigiera ese Organismo Local el 18 de marzo de 1997, así como el expediente de queja 303/94 y el informe de los hechos reclamados por los recurrentes, respecto del insuficiente cumplimiento de dicha Recomendación, no obstante que fue aceptada.

En el proceso de integración del expediente, este Organismo envió los oficios V2/ 21703 y V2/23026, del 10 y 24 de agosto de 1998, mediante los cuales solicitó al arquitecto Pedro Hernández Carrizales, Secretario de Desarrollo Social del Gobierno del estado de Tamaulipas, un informe respecto del motivo y fundamento legal por el cual no se ha cumplido la Recomendación 42/97, emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas.

La Comisión Nacional radicó el recurso de impugnación con el número CNDH/122/ 98/TAMPS/I00266 y, una vez analizadas las constancias que integran la presente inconformidad, admitió su procedencia el 14 de octubre de 1998, por insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación formulada por la Comisión Estatal, de cuyo análisis se desprende lo siguiente:

i) El 13 de julio de 1985, en el Periódico Oficial del estado de Tamaulipas se publicó el decreto que declaró la expropiación por causa de utilidad pública de una área ecológica denominada El Cielo, que afectó una superficie de 144,530-51-00 (Ciento cuarenta y cuatro mil quinientas treinta hectáreas, cincuenta y un áreas), ubicadas en los Municipios de Gómez Farías, Ocampo, Llera y Jaumave, del estado de Tamaulipas.

En el referido decreto, entre otras cosas, se estableció:

[...]

Artículo Tercero. El Gobierno del estado y los Municipios no autorizar ni permitir la ejecución de obra pública y privada dentro de las áreas definidas como zonas núcleo de la reserva de la biosfera, salvo las estrictamente necesarias para su acondicionamiento, conservación y desarrollo.

Artículo Cuarto. Para la realización de obra pública y privada dentro del área considerada como zona de amortiguamiento de la reserva de la biosfera, deber contarse con autorización previa y expresa del Gobierno del estado. La aprobación, modificación o rechazo de las solicitudes de autorización correspondiente, se emitirá con base en la información relativa a la manifestación de impacto ambiental.

Artículo Quinto. El Gobierno del estado deberá gestionar ante las dependencias competentes de la Administración Pública

Federal la celebración de acuerdos de coordinación para el efecto de que se declare:

I. La veda total e indefinida de aprovechamiento de la flora silvestre en las áreas definidas como zonas núcleo, de tal manera que se prohíba en todo tiempo coleccionar, cortar, extraer o destruir cualquier espécimen de flora silvestre dentro de los límites de dichas zonas;

II. La veda total de caza y captura de fauna silvestre en las zonas núcleo, prohibiéndose en todo tiempo cazar, capturar o realizar cualquier acto que lesione la vida o la integridad de la fauna silvestre en la citada zona núcleo;

III. Que en la zona de amortiguamiento sólo sea permitida la caza para consumo familiar a los ejidatarios o residentes permanentes y únicamente sobre las especies que la Dirección General de Fauna Silvestre autoriza para el estado de Tamaulipas, sujeta a los calendarios cinegéticos y a las normas y limitaciones establecidas en la Ley Federal...

IV. La veda y restricciones de aprovechamiento forestal en la zona de amortiguamiento para la preservación y desarrollo de la reserva de la biosfera.

Artículo Séptimo. El aprovechamiento de la flora y fauna silvestre dentro del área de amortiguamiento quedar restringido: a actividades de desarrollo de los habitantes de la zona que no afecten en forma negativa al ecosistema.

Artículo Octavo. El Gobierno del estado elaborará un programa integral de desarrollo para la reserva de la biosfera que una vez aprobado y publicado en el Periódico Oficial del estado, ser de cumplimiento obligatorio para los sectores público, social y privado. Dicho programa deber prever:

I. La descripción y análisis de las características físicas, sociales, biológicas y culturales de la reserva, en el contexto nacional, regional y local;

II. Los objetivos específicos de la reserva, de acuerdo a la información señalada en la fracción anterior;

III. Las acciones a realizar en el corto, mediano y largo plazos para el cumplimiento de los objetivos, estableciendo la debida congruencia en el marco de los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación Democrática, estas acciones comprenderán las relativas a la investigación, uso de recursos, extensión y difusión, operación, visitantes, coordinación, seguimiento y control;

IV. Las normas para el aprovechamiento de la flora y fauna, de los servicios sanitarios, culturales y domésticos, así como aquellas destinadas a evitar la contaminación de los suelos.

Transitorios:

Artículo Primero. El presente decreto entrar en vigor a partir de su publicación en el Periódico Oficial del estado y deber ser inscrito dentro de los 20 días siguientes en el Registro Público de la Propiedad y en la Oficina del Registro de Programas de Desarrollo Urbano y Rural del Estado.

Artículo Segundo. El Gobierno del estado deber elaborar el programa integral de desarrollo para la reserva de la biosfera en un plazo de 90 días, a partir de la iniciación de vigencia de este decreto.

ii) El 27 de abril de 1993, el arquitecto Pedro Hernández Carrizales, Secretario de Desarrollo Social del Gobierno del estado de Tamaulipas, mediante el oficio 75/93, informó al licenciado Eduardo Garza Rivas, Presidente de la Comisión Estatal, que respecto del Decreto del 1 de julio de 1985, en el que se declaró al área ecológica protegida clasificada como reserva de la biosfera denominada El Cielo

se encuentra el ejido Celestino Gazca Villaseñor del Municipio de Gómez Farías y que sus pobladores reclaman una indemnización por la afectación de sus predios; señaló que el Gobierno del estado no ha presentado ninguna solicitud de expropiación para el pago de los predios afectados.

iii) El 11 de agosto de 1994, el señor Evelio Guevara Borjas y otros presentaron su escrito de queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, mediante el cual manifestaron que en 1985, por decreto del Ejecutivo, se constituyó una reserva ecológica denominada El Cielo, que afectó las tierras y a los pobladores de los Municipios de Ocampo, Gómez Farías, Llera y Jaumave, Tamaulipas.

Agregaron que las autoridades del estado de Tamaulipas les prohibieron realizar todas sus actividades dentro de su ejido, causándoles daños y pérdidas en el aprovechamiento de los recursos para su subsistencia y de sus familias; que no obstante el tiempo transcurrido no les restituyen sus derechos.

vi) El 8 de febrero de 1995, mediante el oficio 194/95/V, el Organismo Local, nuevamente, requirió a la referida autoridad el informe solicitado con anterioridad, y le transcribió los artículos 58 y 61 de la Ley que rige a ese Organismo, que en lo conducente señalan la obligación que tienen las autoridades de proporcionar la información y documentación que se les requiera para la debida integración de los expedientes de queja, así como la sanción por responsabilidad administrativa en el incumplimiento a dicha obligación.

viii) El 28 de marzo de 1995, mediante el oficio 00023, el arquitecto Arturo C. Sepúlveda Lerma Subsecretario de Desarrollo Urbano y Ecología del Gobierno del estado, remitió al licenciado Jaime Rodríguez Inurrigarro, Secretario General de Gobierno del estado de Tamaulipas, el oficio actualizado referente a la solicitud para decretar la

expropiación de un predio de 3412 hectáreas, propiedad del Nuevo Centro de Población Ejidal Benito Juárez del Municipio de Gómez Farías del estado de Tamaulipas.

x) El 18 de octubre de 1995, el señor Tiburcio Camacho Guevara compareció como representante del Comisariado Ejidal del Nuevo Centro de Población Benito Juárez, ante el Organismo Estatal y manifestó que:

En relación a la queja 303/94, los integrantes del poblado han estado en contacto con la Delegación de SEDESOL estatal, quienes les manifiestan que van a dar solución al problema y los van ayudar con algunos empleos, además de materiales para mejoras del ejido, pero que de esto hace más de dos años y solamente nos hacen ir constantemente sin que nos solucionen nada. ...queremos que nos indemnicen y de ser posible se nos dé la ayuda que nos han prometido...

xii) El 11 de diciembre de 1995, mediante el oficio 3607, el licenciado José Ives Soberón Tijerina, Subsecretario General de Gobierno del estado de Tamaulipas, rindió el informe requerido, en el que manifestó que por medio del decreto publicado en el Diario Oficial de esa entidad federativa el 13 de julio de 1985, se constituyó el área ecológica El Cielo, con una superficie de 144,530-51-00 hectáreas, ubicada en los Municipios de Gómez Farías, Llera y Jaumave, Tamaulipas, señalando que en dicha área se prohibió la obra pública y privada, se restringió la caza de animales, así como la tala de árboles, hechos que afectaron a los pobladores del área, mismos que han padecido graves problemas económicos derivados de las restricciones mencionadas, y que los colocan en el supuesto de no poder ejercer cierto tipo de actividades productivas o económicas.

xiv) El 9 de abril de 1996, mediante el oficio 1236/96, el Organismo Local nuevamente solicitó al licenciado Jaime Rodríguez

Inurrigarro, Secretario General de Gobierno del estado de Tamaulipas, un informe de los avances sobre el proyecto de indemnización a los afectados, habitantes del Nuevo Centro de Población Benito Juárez, a fin de estar en condiciones de comunicarlo a los mismos.

xv) Previos los trámites de ley, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas consideró que se acreditó la violación a Derechos Humanos, por lo que el 18 de marzo de 1997 emitió la Recomendación número 42/97, dirigida al arquitecto Pedro Hernández Carrizales, Secretario de Desarrollo Social del Gobierno de esa entidad federativa, en los siguientes términos:

PRIMERA. Celebrar con los núcleos ejidales afectados por el decreto mediante el cual se constituyó la reserva de la biosfera denominada El Cielo, los convenios de concertación que se requieran para el aprovechamiento económico de esa área natural, protegida en beneficio de los propietarios, usufructuarios y poseedores de los predios, desarrollando actividades productivas que sean compatibles con su preservación y desarrollo.

SEGUNDA. En el supuesto de que exista incompatibilidad entre la preservación del área y el aprovechamiento productivo por los propietarios, usufructuarios y poseedores de los predios afectados, celebrar convenios compensatorios o indemnizatorios con éstos, incluyendo la posibilidad de tramitar los procedimientos expropiatorios correspondientes, en los términos del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERA. Notifíquese a las partes la presente resolución y requiérase al Secretario de Desarrollo Social del Gobierno del estado de Tamaulipas para que dentro del plazo de 10 días hábiles informe a este Organismo si acepta o no las recomendaciones formuladas, y en caso

afirmativo remita dentro de los 15 días siguientes las pruebas de haberse iniciado el cumplimiento.

xxi) El 14 de julio de 1998, el señor Evelio Guevara Borjas y otros solicitaron a la Comisión Estatal que remitiera el expediente de queja 303/94 y la Recomendación 42/97 a este Organismo Nacional, en virtud de que el Gobierno del estado de Tamaulipas no había tenido voluntad para aceptarla y como consecuencia de dicho escrito la Comisión Estatal, el 3 de agosto de 1998, hizo llegar los referidos documentos.

b) Situación Jurídica

El 1 de julio de 1985, el Gobierno del estado de Tamaulipas expidió el decreto por el cual declaró por causa de utilidad pública la constitución de un área ecológica protegida, clasificada como reserva de biosfera denominada El Cielo, que afectó a los predios de los Municipios de Gómez Farías, Llera y Jaumave, del estado de Tamaulipas; dicho decreto fue publicado el 13 del mes y año referidos.

Los pobladores de los municipios afectados desde 1993 solicitaron a diversas autoridades federales y locales que se les indemnizara por la afectación sufrida.

El 3 de agosto de 1998, la Comisión Local remitió a esta Comisión Nacional de Derechos Humanos el escrito firmado por el señor Evelio Guevara Borjas y otros, mediante el cual reclamaron que el Gobierno del estado de Tamaulipas no había dado cumplimiento a la Recomendación 42/97.

A la fecha de expedición de la presente Recomendación no existen constancias de que las autoridades de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del estado de Tamaulipas hayan cumplido los puntos recomendados por la Comisión Estatal, ni con lo ordenado en el decreto que constituyó el área ecológica El Cielo.

c) Observaciones

Del análisis de los hechos y evidencias descritos, esta Comisión Nacional considera que los agravios hechos valer por los recurrentes, señor Evelio Guevara Borjas y otros, en el sentido de que la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Tamaulipas no ha dado cabal cumplimiento a la Recomendación 42/97, emitida por la Comisión de Derechos Humanos de dicha entidad federativa, son fundados por las siguientes razones:

I) Los predios de los ejidos de los Municipios de Gómez Farías, Llera y Jaumave, en el estado de Tamaulipas, fueron afectados desde el 13 de julio de 1985, fecha en que entró en vigor el decreto que creó el área ecológica, y que en el artículo segundo transitorio obligó al Gobierno de esa entidad federativa a elaborar un programa integral de desarrollo para la reserva del área ecológica protegida, clasificada como reserva de la biosfera, en un plazo de 90 días, contados a partir de la iniciación de la vigencia del decreto, sin embargo, esto no se ha cumplido, no obstante que han transcurrido más de 13 años.

Tampoco existe constancia alguna en el expediente en que se actúa, que acredite que se hayan llevado a cabo concertaciones con las autoridades federales o con particulares para el acondicionamiento, conservación, mantenimiento y desarrollo del área ecológica mencionada, no obstante que la autoridad señalada como responsable manifestó que se han tenido diversas reuniones con autoridades, particulares y afectados para resolver el problema de éstos.

III) Como se ha expuesto, la Recomendación 42/97 se emitió el 18 de marzo de 1997, y fue notificada a la autoridad el 7 de abril del año citado, sin embargo, la autoridad responsable mantuvo su actitud de silencio y omisión, es decir, nuevamente retrasó la información sobre la aceptación de la Recomendación, a pesar de los

requerimientos que el Organismo Local le hizo, y fue hasta el 10 de diciembre de 1997, ocho meses después, cuando expresó que la aceptaba.

Los puntos recomendados básicamente se refirieron a que la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del estado de Tamaulipas celebrara con los afectados por el decreto que constituyó el área ecológica El Cielo, los convenios de concertación necesarios para el aprovechamiento de dicha área en beneficio de sus propietarios, usufructuarios y poseedores, para efecto de que se realizaran actividades productivas, así como que la referida autoridad celebrara los convenios compensatorios o de indemnización con los agraviados, en el caso de que no fueran compatibles la preservación del área ecológica y el aprovechamiento productivo de los propietarios, usufructuarios o poseedores, e incluso que se realizaran los trámites de expropiación.

En consecuencia, este Organismo Nacional comparte el criterio sustentado por la Comisión Estatal, en el sentido de que se conculcaron los derechos fundamentales de los agraviados mencionados, en virtud de que considera presuntamente ciertos los hechos imputados a los servidores públicos de la Secretaría General de Gobierno y de la Secretaría de Desarrollo Social, ambas del estado de Tamaulipas, de causar daños y perjuicios en agravio de los propietarios, usufructuarios y poseedores de las tierras afectadas por la creación del área ecológica El Cielo, con la actitud omisa para dar cumplimiento no solamente a la Recomendación, sino también a los preceptos ordenados por el decreto en cuestión, al no elaborar y presentar el programa integral de desarrollo del área afectada, a pesar del tiempo transcurrido.

d) En este caso corresponde al Gobierno del estado de Tamaulipas la obligación de indemnizar a los afectados en su patrimonio por el evidente acto de autoridad ejercido al momento de declarar por causa de utilidad pública un área ecológica protegida, por lo que al no cumplir con tal obligación incurre en una violación al derecho de propiedad, contraviniendo con ello lo establecido en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho ordenamiento constitucional faculta al Estado para llevar a cabo afectaciones a la propiedad privada con fines de utilidad pública, con la salvedad de que cubrir el monto correspondiente como indemnización para resarcir al afectado en la pérdida o menoscabo de su patrimonio.

e) Es importante resaltar que esta Comisión Nacional comparte el criterio jurídico sustentado por el Organismo Local, en el sentido de que se afectaron las tierras de los pobladores por la creación del área ecológica El Cielo, lo que desde el punto de vista formal tiene la característica de una declaratoria; sin embargo, materialmente tiene los efectos de un decreto expropiatorio, en virtud de que impide el libre uso, usufructo y disposición de las tierras afectadas, contraviniendo con ello la garantía consagrada en el mencionado artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues a la fecha no se les ha restituido en sus derechos a los agraviados, indemnizándolos por la afectación causada.

Además, los servidores públicos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Tamaulipas también contravinieron lo previsto en los artículos 2; 4, fracción XI; 6; 7; 8; 9, y 26, de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, que textualmente establecen:

Artículo 2. La expropiación, ocupación temporal, total o parcial o limitación de derechos de dominio, sólo procederá por causa de utilidad pública, mediante indemnización, respecto de toda clase de bienes, estén o no en el comercio, para los fines del estado o en interés de la colectividad conforme al procedimiento señalado en esta Ley.

[...]

Artículo 4. Se consideran de utilidad pública:

[...]

XI. La protección ambiental y la creación de reservas ecológicas para la preservación de especies de la flora y la fauna.

[...]

Artículo 6. La expropiación proceder contra el propietario, sus legítimos herederos o sus causahabientes, aun cuando el derecho de propiedad esté sujeto a decisión judicial.

Artículo 7. Tendrán derecho al pago indemnizatorio, los propietarios, sus legítimos herederos o causahabientes del bien expropiado.

Artículo 26. La indemnización se pagará de inmediato de ser posible; en los demás casos el Ejecutivo del estado fijar la forma y los plazos en que ésta deber pagarse, los que no excederán de 10 años.

f) Es importante destacar que esta Comisión Nacional reconoce, acata y promueve la protección y mejoramiento del medio ambiente como un derecho humano, pues es una cuestión fundamental que contribuye al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico no sólo del país sino del mundo entero, por lo que dicha protección y mejoramiento deben ser principios rectores de todo ser humano y principalmente de los servidores públicos que tienen a su cargo tal encomienda, por lo que este Organismo Nacional considera que se incurre en falta grave cuando no se han efectuado las acciones para la protección y mejoramiento del medio ambiente, como en el presente caso, pues

no obstante que han transcurrido más de 13 años desde la creación del área ecológica El Cielo, no se han concretado los convenios de concertación para que todas las partes involucradas participen conjuntamente en la protección, acondicionamiento, conservación y desarrollo del área ecológica en cuestión, y mientras esto no suceda se están afectando no sólo los intereses de los hoy recurrentes, sino de los habitantes de los municipios, el estado, el país y aún de todos los seres humanos, por tratarse de un patrimonio de la humanidad, tal y como lo manifestó el licenciado José Ives Soberón Tijerina, Subsecretario General de Gobierno del estado de Tamaulipas en el oficio 3607, del 1 de diciembre de 1995, señalando en el punto séptimo lo siguiente:

La declaración gubernamental de referencia desde luego que generó para el entorno ecológico y ambiental internacional, una noticia de gran valor, en tanto que se declaró patrimonio de la humanidad un área geográfica que por su configuración particular resulta de interés mundial en virtud de los estudios, investigaciones y proyectos que diversos grupos de ecologistas y autoridades académicas han llegado a realizar, de gran valor para la humanidad entera, pero ha generado un gran problema social particular, derivado de las restricciones que los habitantes del lugar han tenido que respetar con motivo de la declaración de reserva ecológica.

Por lo anterior, esta Comisión Nacional, actuando como órgano de revisión, estima procedente confirmar la Recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, toda vez que la misma es convincente con la protección de los Derechos Humanos.

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Comisión Nacional se permite formular respetuosamente a usted, Gobernador del estado de Tamaulipas, las siguientes:

d) Recomendaciones

PRIMERA. Se sirva enviar sus instrucciones a quien corresponda, a fin de que se proceda al cumplimiento de la Recomendación 42/97, emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, ordenando que **se realicen las acciones necesarias tendentes a concretar los convenios o contratos que garanticen la tranquilidad y seguridad jurídica de los hoy agraviados, y se expida el programa integral para el acondicionamiento, protección, conservación, desarrollo y vigilancia del área ecológica El Cielo, en sus zonas núcleo y de amortiguamiento para que prevalezca la paz social y seguridad legal que debe imperar en todo Estado de Derecho.**

SEGUNDA. **Ordene que de inmediato se inicie el procedimiento para el pago indemnizatorio, en los casos en que proceda y a valores actuales, así como que se concreten las medidas compensatorias, en los casos que así deba hacerse, dando en pago otros predios equivalentes o similares en valor a los predios de los agraviados; así como determinar las actividades para el aprovechamiento de las áreas ecológicas protegidas, en beneficio de sus pobladores.**

CUARTA. **Se proceda a expedir los lineamientos, con base en la legislación existente, a fin de que en los decretos que en lo futuro expida el Gobierno del estado, en los que se afecten los derechos derivados de la propiedad, se contemple el tiempo, lugar y forma del pago de la indemnización que conforme a Derecho corresponda a los afectados.**

La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el

propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular por parte de servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualesquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad cometida.

4.4 Expropiación Impropia y Declaratoria de Área Natural

Protegida

Después de leer el resumen de los dos casos que hemos expuesto, el primero a nivel internacional y el segundo nacional, podemos percatarnos de los problemas que se presentan con el establecimiento de las áreas naturales protegidas, respecto de los derechos de propiedad, tanto frente a personas físicas como morales.

De hay que surge la duda, si la declaratoria de área natural protegida constituye o no una expropiación impropia, al impedir el ejercicio de los derechos de propiedad y no cumplir con el requisito constitucional de la indemnización.

María del Carmen Carmona Lara, en su sus comentarios al artículo 47 de la LGEEPA, menciona lo siguiente:

Esto se deriva de la dolorosa aplicación de las políticas ambientales en esta materia ya que en la mayoría de los casos los propietarios originales no participaron en la decisión para destinar un área para la conservación, ni en la elaboración, ni en la operación de los parques. Esto ha generado que estas áreas en lugar de ser un factor de desarrollo para la zona en que se declaran se convierten en un foco de tensión e irritación social.

Por otra parte, desde el punto de vista jurídico y legal nunca ha quedado claro si la declaratoria de este tipo de áreas son de carácter expropiatorio. En la primera fase, de aplicación de esta política con la creación de parques nacionales, cuando las áreas de los parques pasaron a ser dominio público raramente fueron indemnizados, a veces por falta de un procedimiento para hacerlo y en otras ocasiones por la falta de partidas presupuestales, o por no contar con la capacidad técnica para hacer efectiva la protección de las áreas declaradas, y por la incorporación de muchas de ellas al reparto agrario, lo que indudablemente contribuye a la confusión legal que las caracteriza.

En otras fases, se utilizó el esquema que actualmente tiene la ley y es que la declaratoria de áreas naturales protegidas no incide ni transforma el régimen de propiedad del área, que puede ser de tipo privado, social o nacional. Sin embargo tampoco queda claro de que forma se convierten en obligatorios los programas de manejo y si las limitaciones y prohibiciones que en ellos se señalan son modalidades a la propiedad de los predios en que se aplican éstos.²

Como podemos observar la doctrina jurídica no ha podido determinar si la declaratoria de área natural protegida constituye una expropiación impropia, y continua la maestra, en sus comentarios al artículo 63 de la LGEEPA:

Creemos que es una muestra de la forma indirecta en que se logra el objetivo de protección que es también inductivo.

Si se quisiera llegar al mismo objetivo y hacerlo de forma directa estaríamos frente a la violación del derecho de propiedad, ya que no hay forma de imponer limitaciones al ejercicio de los derechos de propiedad sin aplicar el artículo 27 de la Constitución. Estaríamos frente a una especie de expropiación sin

² CARMONA LARA, María del Carmen. *Ley General de Equilibrio Ecológico y del Ambiente Comentada*. México, PROFEPA-UNAM, 2003, p.226-227.

indemnización, ya que se estarían impidiendo cargas especiales que de alguna manera crean restricciones y limitaciones al ejercicio de los derechos de propiedad.³

De la lectura del comentario la maestra sostiene que la declaratoria actúa de forma indirecta, porque las negativas o condiciones para la realización de cualquier actividad están fundadas motivadas en el resguardo de un asunto de interés general y público.

Retomaremos el concepto de modalidad que viene a constituir una limitación a la propiedad que **se traduce en una restricción o prohibición que provoca una transformación del derecho de propiedad, ya sea en su uso, disfrute o disposición**, establecida por una norma de carácter general expedida por el poder legislativo, ya sea local o federal, es más acorde con las limitaciones y condiciones que se establecen en la declaratoria de área natural protegida, pero más específicamente en el programa de manejo; ya que se puede llegar a considerar que estas limitaciones y condiciones constituyen modalidades a la propiedad, que si bien no extinguen el derecho de propiedad si lo transforman, pero a su vez no cumplen con todos los requisitos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala como necesarios como lo es el carácter general y permanente de la norma que la impone, es decir que no se admite la especificación ni individualización, por lo que debe introducir un cambio general en el sistema de propiedad creando una situación jurídica estable.

Es decir, que no son modalidades al derecho de propiedad, y si lo fueran igualmente serían inconstitucionales por ser

³ *Ibíd*em, p. 291

individualizadas y específicas, dirigidas a bienes concretos y por tanto afectando a personas en lo individual.

Concluimos que la declaratoria de área natural protegida constituye una expropiación impropia, lo afirmamos en base a los casos prácticos que concluyeron lo siguiente:

1.- Resolución del caso Metalclad v/s Estados Unidos Mexicanos.

El Tribunal no necesita considerar los motivos o intención para la adopción del Decreto Ecológico. De hecho el determinar una expropiación basándose en el Decreto Ecológico no es esencial para que el Tribunal considere que se ha violado el artículo 1110 del TLCAN. Sin embargo, el Tribunal considera que la implementación del Decreto Ecológico podría, por sí y en si mismo, constituir un acto equivalente a una expropiación.

En conclusión, el Tribunal sostiene que México expropio indirectamente la inversión de Metalclad, sin pagar a Metalclad una indemnización por la expropiación. México violó el artículo 1110 del TLCAN

2.-Resolución 092/1998 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos Ejido de Tamaulipas v/s Secretaria de Desarrollo Social del Estado de Tamaulipas y otros

En este caso corresponde al Gobierno del estado de Tamaulipas la obligación de indemnizar a los afectados en su patrimonio por el evidente acto de autoridad ejercido al momento de declarar por causa de utilidad pública un área ecológica protegida, por lo que al no cumplir con tal obligación incurre en una violación al derecho de propiedad, contraviniendo con ello lo establecido en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...dicho ordenamiento constitucional faculta al Estado para llevar a cabo afectaciones a la propiedad privada con fines de utilidad pública, con la salvedad de que cubrir el monto

correspondiente como indemnización para resarcir al afectado en la pérdida o menoscabo de su patrimonio.

Pero porqué decimos que se ve menoscabado el derecho de propiedad, porque la realización de cualquier actividad productiva que no este contenida en el programa de manejo, cuando este exista, esta prohibida dentro del área, porque un gran numero de áreas no da certeza jurídica a los propietarios, ya que no se han publicado los programas de manejo que indiquen que actividades pueden llevar a cabo. Por lo tanto el propietario o poseedor ve truncado su derecho de propiedad y sufre daños y perjuicios al no poder llevar a cabo sus actividades económicas, que como señalamos en el capitulo referente a la propiedad, es la causa principal que da origen a esta institución.

Conclusiones

1. La distribución y organización de la propiedad siempre ha sido significativa para el sistema económico y régimen político y social de una nación, en el nuevo México independiente, ésta se hallaba concentrada en dos grandes grupos económicos, que durante la colonia consolidaron su poderío, por un lado los grandes terratenientes españoles y criollos, y por otro lado el clero.

El problema central radicaba en la mala distribución de la propiedad, ante esto se propusieron diversos proyectos de ley agraria, para remediar la desproporción en el reparto de la tierra, por parte de Abad y Queipo, las intenciones del cura Miguel Hidalgo y Costilla de dotar de tierra a los naturales, en el Decreto del 5 de diciembre de 1810, y las ideas de José María Morelos, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba no abordaron el problema y por el contrario proclamaron el respeto al orden establecido.

2. En el México independiente prevalecía el problema social de la injusta distribución de la riqueza, los grandes propietarios establecían un sistema feudal consolidado en sus haciendas, dictando sus propias leyes y administrando justicia, el derecho de propiedad se consideraba un derecho natural u originario.

El 17 de junio de 1823 se llevo a cabo una nueva convocatoria, para integrar un Congreso Constituyente , Congreso que quedo integrado el 5 de noviembre, del mismo año, como resultado de los trabajos de este constituyente se expidieron el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de la República Mexicana del 4 de octubre del mismo año, estableció un sistema de garantías

individuales, aunque no con precisión, se estableció la libertad de pensamiento y de prensa, pero con la limitante de la religión de Estado.

Paralelo a los trabajos que llevaba a cabo la Comisión de Constitución de 1824, se formaron varias comisiones, destacando para nuestra investigación los trabajos de la Comisión de Colonización, la cual inició acaloradas discusiones en torno a la colonización de Texas con ciudadanos irlandeses y canarios, pero ante el rechazo de la mayoría de los diputados, se manda nuevamente a la comisión, para que presente en forma una Ley sobre Colonización, la posición de los diputados en torno al tema de la propiedad comunal se orientó en relación a un claro individualismo económico, había iniciado trabajos desde el día 26 de junio de 1822 cuando reciben una propuesta para poner en práctica la legislación española sobre mayorazgos, al leerse la solicitud ante el Congreso se llega a la conclusión de gravar las fincas vinculadas, el propósito de esta propuesta era extinguir la figura de los bienes vinculados, para así suprimir los mayorazgos.

3. Tras el regreso del poder de Santa Anna en 1833 expide una convocatoria para integrar el Congreso General, el 9 de julio de 1834. El Congreso se reunió el 28 de marzo de 1835, a este se le atribuyeron facultades extraconstitucionales para revisar la forma de estado y de gobierno y hacer las reformas necesarias a la Constitución de 1824. Es el 9 de septiembre cuando se atribuye el carácter de constituyente, formando la Comisión de Constitución para la elaboración del Proyecto de Bases para la Nueva Constitución, mismo que fue entregado el 23 de octubre de 1835, conocidas con el nombre de Siete Leyes Constitucionales

En la primera de las Siete Leyes, en su artículo 2 fracción III, se aborda el tema de la propiedad, es la primera disposición

constitucional que aborda expresamente la regulación de la propiedad, reconociéndola como una garantía individual de todos los mexicanos, con la prohibición expresa tanto a particulares como al Estado de atentar contra este derecho, salvo que la utilidad pública así lo exija. Esta causa de utilidad pública requería la calificación del Presidente y de sus cuatro ministros, el gobierno y junta del Departamento en cuestión. Establece la figura de la indemnización como requisito de constitucionalidad de la privación de la propiedad, misma que se determinaba por dos peritos, uno nombrado por el Estado y otro por el particular, y si era necesario un perito tercero en discordia. Faculta al interesado para acudir ante la Suprema Corte de Justicia y tribunal superior del Departamento en cuestión, cuando existirá desacuerdo en la calificación, este procedimiento suspendía la ejecución de la privación..

4. Es en agosto de 1855 cuando Santa Anna abandona el poder, declarándose triunfadora la revolución de Ayutla y se designa un triunvirato como titular del poder Ejecutivo en manos del presidente del Supremo Tribunal Ignacio Pavón, los generales Rómulo Díaz e Ignacio Mora. El 4 de octubre del mismo año cuando Juan Álvarez asume la presidencia como interino, convoca el 16 de octubre a elecciones para constituir un Congreso Constituyente, ante las diferencias en su gabinete renuncia al cargo, asumiéndolo Ignacio Comonfort en calidad de presidente sustituto.

El 15 de mayo se publica el Estatuto Provisional de la República Mexicana, que regulaba provisionalmente la estructura del Estado y las libertades de los gobernados. El tema de la propiedad se concentró en la regulación del derecho de propiedad para evitar los abusos y atacar a los latifundista.

5. El diputado José María del Castillo Velasco destacó en su voto particular los problemas de la situación social mexicana, manifestando que era inútil consignar la más amplias facultades en cuanto al derecho de propiedad, si la gran mayoría de la población vivía en la miseria, declarando que no había otro camino más que el reparto de la tierra para elevar el nivel de vida de la población e incrementar la producción nacional.

6. Para el diputado Arriaga el problema de la propiedad tenía sus orígenes en el latifundismo, manifestaba que no era posible aspirar a un gobierno popular y republicano mientras el pueblo moría de hambre y miserable, proponía para esto una reforma auténtica que atacara el problema de lleno, para lo cual era necesario abolir los antiguos privilegios.

7. El diputado Isidoro Olvera presentó ante el constituyente, el 7 de agosto de 1856, su Ley Orgánica que arregla la propiedad territorial en toda la República, sostenía que la concentración de la propiedad dañaba a la agricultura, la industria y el comercio, deteniendo el progreso del país. Proponía: que en lo sucesivo ningún propietario que poseyera más de diez leguas cuadradas de labor, o veinte de dehesa, podría adquirir más terrenos en el estado o territorio en que estuviera ubicada la primera propiedad; la imposición de una contribución del dos por ciento sobre el exceso de las diez leguas cuadradas; la prohibición a los propietarios de negarse a dar agua potable y leña para el consumo doméstico de los pueblos; una revisión de la legalidad de los títulos de propiedad en toda la República; y diversas limitaciones al derecho de propiedad

8. El 26 de junio de 1856 la Ley de Desamortización de bienes de manos muertas, por conducto de la Secretaria de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, que es

conocida por el nombre de su autor Miguel Lerdo de Tejada con el nombre de Ley Lerdo, ordenando que se adjudicaran a sus arrendatarios y enfiteutas a título oneroso las fincas rústicas y urbanas que tenían o administraban las corporaciones civiles o eclesiásticas, y prohibió a las corporaciones religiosas adquirir propiedades que no es tuvieran destinadas al cumplimiento de sus fines. Se pretendía promover la circulación de la riqueza y evitar que nuevamente grandes extensiones de tierra recayeran en las manos ociosas de la iglesia, y que se cobraran efectivamente los impuestos que sobre estas tierras recaían.

9. En el artículo 27 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1857, se reconoce al derecho de propiedad como un derecho humano, necesario para que el individuo se desarrolle de manera integral, por lo que se le concedió un amplia tutela, evitando la privación de la propiedad de manera arbitraria por parte de la autoridad, introduce por primera vez en un texto constitucional el concepto de expropiación, la necesidad de la expedición de una ley expresa para abordar este tema, el requisito constitucional de la indemnización, para que se verifique una expropiación conforme a derecho, misma que debía ser previa.

10. Díaz llega a la presidencia la cual ocuparía por 30 años, la situación en el campo era de miseria extrema en el caso de los trabajadores de los grandes latifundios que se desarrollaron en las cercanías de la capital, generando una concentración excesiva de la riqueza, en la que la paga era miserable.

11. Ante la situación de miseria de la población mexicana y las exigencias de reparto de la tierra derivadas de la revolución mexicana Carranza encargó a Luis Cabrera un proyecto de ley

que permitiera el cumplir con esta máxima. Con este decreto se declaraban nulas todas las enajenaciones hechas en contra de lo señalado por la ley de 25 de junio de 1856, así como las concesiones, composiciones y ventas de tierras, montes y aguas que se llevaron a cabo de 1876 a 1915, que permitieron la invasión ilegítima de ejidos, pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades.

12. Entre las novedades que presenta en proyecto de Carranza para la redacción del artículo 27 de la Constitución de 1917, destaca que en el caso de la expropiación divide el procedimiento entre dos materias la declaración a cargo de las autoridades administrativas y la ejecución en manos de la autoridad judicial; incapacidad de las sociedades anónimas, mercantiles y civiles para poseer y administrar bienes raíces, con la excepción de las sociedades de beneficencia; la Cláusula Calvo; y la prohibición a las corporaciones religiosas y a los ministros de los cultos para administrar las instituciones de beneficencia pública .

Los debates sobre el artículo 27 inician el día 29 de enero, ante la trascendencia del artículo en cuestión se decidió formar una comisión a cargo de su elaboración a cargo del diputado Pastor Rouaix, conformada por Julián Adame, Porfirio del Castillo, Pastrana Jaimes, Pastrana Benítez, Samuel de los Santos, Ibarra, Zavala Jara, Victoria, Góngora, Von Varsen, Cano y Cándido Aguilar.

En la exposición de motivos Molina Enríquez, asesor en la elaboración del artículo consideraba necesario la Comisión que la nación se declarara propietaria absoluta de todas la tierras, surgiendo así su capacidad para administrarlas, se estableció el fraccionamiento de los latifundios para permitir el desarrollo de la

pequeña propiedad, la necesidad de que la indemnización en el caso de la expropiación fuera previa y no mediante, se declararon nulas todas aquellas enajenaciones de tierras , aguas o montes hechas conforme a la Ley del 25 de junio de 1856, el establecimiento del derecho absoluto de la nación sobre las riquezas del subsuelo, carbón de piedra, petróleo, carburos de hidrógeno y minerales.

13. El primer párrafo del artículo 27, tal y como fue aprobado por el Constituyente de 1917, consagra que corresponde a la nación mexicana la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, referente al imperio o capacidad normativa del Estado sobre las tierras y aguas del territorio nacional, lo que le permite tanto el transmitir su dominio a los particulares y aplicar la justicia social a través de la expropiación, la sujeción a las modalidades que dicte el interés público, el dominio directo de los recursos naturales y el reparto agrario.

Para llevar a cabo la expropiación establece que es necesario que si fin sea el satisfacer una necesidad de interés público y mediante el pago de una indemnización.

Estableció la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para beneficio de la colectividad, a fin de permitir la libre circulación de la riqueza, y evitar que nuevamente se crearan grandes latifundios, y permitir a los sectores más pobres de la población alcanzar mejores condiciones de vida.

En los párrafos cuarto y quinto se estableció el dominio directo de la nación sobre todos los recursos naturales tanto de

la plataforma continental como de los zócalos submarinos, islas, yacimientos de piedras preciosas, sal de aguas, lagunas, subsuelos, entre otros. La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas se restringió a los mexicanos por nacimiento o por naturalización y a las sociedades mexicanas, y en caso de tratarse de extranjeros aplica la Cláusula Calvo, es decir la renuncia a invocar la protección de sus gobiernos bajo la pena de perder en beneficio de la nación los bienes adquiridos, en caso de incumplimiento.

Declaró nulos los repartos agrarios hechos conforme a la ley del 25 de junio de 1856 y los actos realizados a partir de 1876 que tuvieron como consecuencia la ocupación de las tierras de los pueblos indígenas, rancherías, congregaciones y comunidades. Se prohíben expresamente los latifundios y se ordena el llevar a cabo el reparto agrario a los campesinos y sus comunidades.

14. El Texto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ha sufrido 16 reformas:

1. 10 de enero de 1934.-Reforma en la que se modifica el párrafo tercero, elimina la parte rural; modifica el párrafo cuarto; divide la fracción I en dos párrafos; modifica las fracciones VI y VII; adiciona las fracciones VIII a la XVIII.
2. 6 de diciembre de 1937.- Se adiciona la fracción VII con dos párrafos finales
3. 9 de noviembre de 1940.- Adiciona el párrafo sexto.
4. 21 de abril de 1945.- Modifica el párrafo quinto
5. 12 de febrero de 1947.- Modifica la fracción X en su párrafo primero y adiciona un segundo; adiciona un párrafo segundo de la fracción XIV y el párrafo primero de la fracción XV y le adiciona dos párrafos.

6. 2 de diciembre de 1948.- adición al párrafo segundo de la fracción
 7. 20 de enero de 1960.- Modifica los párrafos cuarto a séptimo; elimina en su primer párrafo la capacidad de los particulares de adquirir combustibles minerales; en la fracción I, reduce los tres primeros párrafos a uno.
 8. 29 de enero de 1960.- Adiciona el párrafo sexto con una parte final.
 9. 8 de enero de 1974.- Modifica la fracción VI primer párrafo.
 10. 6 de febrero de 1975.- Adiciona un párrafo séptimo.
 11. 6 de febrero de 1976. Adiciona el párrafo tercero
 12. 6 de febrero de 1976. Adiciona el párrafo octavo
 13. 3 de febrero de 1983.- Se adicionan las fracciones XIX y XX.
 14. 10 de agosto de 1987.- Se reforma el párrafo tercero
 15. 6 de enero de 1992.- Se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV, VI primer párrafo, VII, XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero de la fracción XIX, y se derogan las fracciones X a XIV y XVI.
 16. 28 de enero de 1992.- Se modifican las fracciones II y III.
15. La primera ley en materia de expropiación vigente en la República Mexicana , fue la promulgada por el general Antonio López de Santa Anna, el 7 de julio de 1853.

El segundo antecedente de la legislación en materia de expropiación la encontramos en la Ley de Expropiación del 31 de mayo de 1882, el fin de esta ley no es la generalidad de las expropiaciones, sino solamente de aquellas destinadas a la construcción urbana principalmente las obras que se realizarían en la capital. El fin general de la ley es la expansión de los medios de comunicación, ya fuera por medios de transporte o

por telégrafo, y para mejorar la infraestructura urbana, así como el abasto de agua para la capital.

16. Los debates en la realización del texto del artículo 27 constitucional, en torno a la expropiación giraron principalmente, en torno al tema de si la expropiación a la que hacía referencia la Constitución de 1917 abarcaba a las expropiaciones de bienes muebles o sólo contemplaba las relacionadas con bienes inmuebles.

En el desarrollo del debate respecto de si la expropiación referida en el artículo 27 abarcaba la expropiación de bienes inmuebles, se llegó incluso al análisis de la exposición de motivos del artículo 27 elaborada por Molina Enríquez, quien tras el análisis se concluyó que hizo referencia a los dos tipos de expropiación. Concluyendo del análisis de los artículos que tanto el constituyente permanente como el constituyente creador de la constitución del 17 incluyeron en articulado tanto a la expropiación de bienes muebles como inmuebles.

17. Es en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la Ley de Expropiación tiene su fundamento, principalmente en los párrafos segundo y tercero, y en la fracción VI del mismo precepto.

18. La exposición de motivos de la ley hace referencia al nuevo concepto de propiedad que sentaría las bases de esta ley, ya no entendería al derecho de propiedad como un derecho absoluto, sino que introduciría el concepto de la función social. Pretende evitar los vicios que se habían presentado con anterioridad en el país, es decir, evitar que nuevamente grandes extensiones de tierra cayeran en manos de pocas personas que impidieran la libre circulación del capital. Impedir que los intereses

particulares de los individuos se supeditaran a los intereses generales.

19. Enunciamos las leyes de diferentes materias que por contener objetivos de utilidad pública han recurrido a la institución de la expropiación como medio para el logro de sus objetivos:

- Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo.
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

20. Antes de la creación de una legislación marco que regulara la protección del medio ambiente en su conjunto, es decir como un sistema, existieron legislaciones que solamente consideraban la protección de los diversos recursos naturales en particular, con lo que se dejaba de lado la protección del medio ambiente en su conjunto, así como la regulación de factores ajenos a los elementos tutelados.

21. La primera legislación en México que pretendió regular la protección del medio ambiente fue la Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación de 1971, pero la limitante de esta ley se encuentra en el hecho establecer la prevención y el control de la contaminación como su objetivo principal, es decir que dejó en segundo término la protección del medio ambiente. Nombró como autoridades competentes a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia y al Consejo de Salubridad General, en coordinación con las Secretarías de Recursos Hidráulicos, Agricultura y Ganadería; y la de Industria y Comercio. Sus disposiciones se enfocaron exclusivamente a la contaminación ambiental en general como aquella relacionada con el aire, las aguas y los suelos.

22. Tras la realización de la Convención Internacional sobre Medio Ambiente Humano, en Estocolmo Suecia en el año de 1972, se pretendió conceptualizar la legislación ambiental, señalaron que hasta el momento había prevalecido la legislación sectorial con un carácter conservacionista, y que era necesario una visión global del medio ambiente, con la expedición de leyes generales que no solo pretendieran la regulación de la contaminación, sino la protección del medio ambiente.

23. Con base en estos antecedentes se presenta el proyecto de Ley Federal de protección al ambiente el día 11 de diciembre de 1981, turnándose en la Cámara de Diputados a la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, en principio estaba compuesta por 79 artículos e incluía un capítulo de delitos.

Esta legislación significó un paso adelante a lo que se pretendía, que era el establecimiento de una ley general que regulara al medio ambiente en su conjunto, pero a pesar de que marco como su objetivo principal la conservación, protección,

preservación, mejoramiento y restauración del medio ambiente, la mayor parte de sus 79 artículos se enfocó al tema de la contaminación ambiental, reproduciendo de manera literal la mayor parte de los preceptos de la Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación.

24. El primer gran avances en materia de legislación ambiental se da con la reforma constitucional, del diez de enero de 1987 a los artículos 27 y 73 de la constitución, al artículo 27 se le reformó su tercer párrafo introduciéndose los conceptos de restauración y equilibrio ecológico, en el caso del artículo 73 se adicionó la fracción XXIX-G que establece la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipio, en el ámbito de sus respectivas concurrencias, en materia de protección del ambiente, y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Es el 12 de septiembre de 1987, cuando el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, el licenciado Manuel Camacho, comparece ante la Cámara de Diputados para informar sobre el proyecto de ley marco en materia ambiental, mismo que ya había sido anunciado por el presidente de la República Miguel de la Madrid en su comparecencia del 1º de septiembre ante el Congreso de la Unión.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente fue promulgada por el Ejecutivo Federal y promulgada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de enero de 1988, entrando en vigor de acuerdo con su artículo 1º transitorio el día 1º de marzo del mismo año.

25. La constitución de 1917 tal y como fue aprobada por el constituyente no contenía de manera expresa el derecho a un medio ambiente adecuado, tanto en lo individual como en lo

social, es gracias al dictamen del 15 de diciembre de 1998 de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, y el cual fue aprobado con la emisión del siguiente decreto, que sienta las bases constitucionales para la protección del medio ambiente y de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Es el artículo 4º en su párrafo quinto el que establece la garantía individual de toda persona a un medio ambiente adecuado el cual debe de contribuir a su desarrollo y bienestar. Y en el artículo 25 se establece no solo como una garantía individual, sino también social, al establecer un desarrollo integral y sustentable para la nación.

26. El artículo 27 de la Carta Magna es esencial para el análisis de la legislación ambiental, al establecer un régimen de propiedad plurimorfa, que comprende la propiedad originaria, privada, pública y social, es decir la ejidal o comunal. Además de ser la base para el establecimiento de las modalidades de la propiedad, de la regulación de los asentamientos humanos, la restauración y preservación del equilibrio ecológico y para evitar la destrucción de los elementos naturales.

27. El artículo 73 de la Constitución establece el fundamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, para que esta marque las concurrencias del Gobierno Federal, Estatal y Municipal en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección del ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

28. El artículo 115 de la Carta Magna sienta las bases para la expedición de normas de carácter estatal y municipal.

29. Son 2 las Modificaciones a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de 1996 y 2000:

- Decreto del 13 de diciembre de 1996

Las modificaciones se enfocaron a cambiar la distribución de competencias en materia ambiental entre los tres ordenes de gobierno, se adecuaron los instrumentos de política ambiental y se incorporaron otros, se modificaron las normas sobre contaminación ambiental, ampliar los espacios de participación social y permitir el acceso a la información.

Además de estas modificaciones a la ley, se incluyó un capítulo de delitos ambientales en el Código penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia federal.

- Decreto del 7 de enero del año 2000

Este decreto va a adicionar una fracción XXXV al artículo 3º, la fracción XX al artículo 15 y se reforma el artículo 39.

30. El artículo 1º de la LGEEPA establece cual es el objeto de la ley, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación; la preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente; la preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las aéreas naturales protegidas; el aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y Las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas; la prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo; garantizar la

participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente; el ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la federación, los estados, el distrito federal y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la constitución; el establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre estas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y e establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

31. El Diccionario Jurídico de Legislación y Jurisprudencia de Francisco Javier Guiza Alday, define la propiedad como:

En general, cuanto nos pertenece o es propio, sea su índole material o no, y jurídica o de otra especie. Atributo, cualidad esencial. Facultad de gozar y disponer ampliamente de una cosa. Objeto de ese derecho o dominio. Predio o finca. Por abreviación, y contraponiéndolo al usufructo, la nuda propiedad. En la principal de las acepciones jurídicas, como derecho real máximo de una persona sobre una cosa, las Partidas entendían por propiedad el señorío que el hombre tiene en la cosa para hacer de ella lo que quiera, según Dios y según fuero.¹

¹ *Diccionario Jurídico de Legislación y Jurisprudencia*, Francisco Javier Guiza Alday, México, Ángel Editor, 1998, p.679.

32. Entenderemos por propietario a la persona física o moral que es titular de un derecho de propiedad sobre un bien específico, mueble o inmueble, sobre el que ejerce su dominio.

33. Nuestra legislación impone a las asociaciones religiosas, instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, sociedades mercantiles por acciones, bancos debidamente establecidos y los Estados, Distrito Federal y Municipios, la imposibilidad de adquirir más bienes que los necesarios para el cumplimiento de sus fines, y a los extranjeros les impone la obligación de cumplir con la denominada Cláusula Calvo.

34. No todas las cosas son susceptibles de ser apropiadas, serán susceptibles aquellos bienes que no estén excluidos del comercio, de conformidad con lo señalado por los artículos 747 y 748 del Código Civil del Distrito Federal que señalan que las cosas están fuera del comercio, ya sea por su naturaleza o por disposición de la ley.

Artículo 747. Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio.

Artículo 748. Las cosas pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o por disposición de la ley.

Artículo 749. Están fuera del comercio por su naturaleza las que no pueden ser poseídas por algún individuo exclusivamente, y por disposición de la ley, las que ella declara irreductibles a propiedad particular.²

² *Agenda Civil del Distrito Federal*, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2007, p. 96.

35. El dominio es el elemento que sirve de enlace entre el propietario y el bien sujeto a la propiedad, si uno de estos elementos llegase a faltar no estaremos ante la presencia de la institución de la propiedad.

36 La propiedad es entendida como el dominio que ejerce un sujeto denominado propietario, persona física o moral, sobre un bien determinado, mismo que se debe de encontrar dentro del comercio.

37. La propiedad en México, se divide en los siguientes tipos, mismos que a continuación se describen a detalle:

- Originaria
- Estatal
- Privada
- Social, ya sea comunal o ejidal

38. El concepto de propiedad originaria derivó de los debates del constituyente de 1917, que pretendieron dar una justificación a partir de los antecedentes del régimen colonial de la propiedad. Se entiende como sinónimo de este concepto el término dominio eminente. Tiene su origen en el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Jorge Madrazo considera diferentes tendencias respecto al concepto de propiedad originaria en el apartado destinado a esta en el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, mismas que a continuación resumimos, destacando lo más trascendente de cada una de ellas.

- *Teoría patrimonialista del Estado.* Considera que la nación mexicana, al independizarse de España, se subyugó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la corona española sobre tierras, agua y accesiones de la Colonia, derechos que

fueron conferidos por la bula *Inter Coetera* del Papa Alejandro VI de 1493, por lo que fue necesario, como lo dice la exposición de motivos del artículo 27 constitucional, sentar las bases para las disposiciones contenidas en el mismo, es decir, en una propiedad originaria por parte de la nación mexicana.

- *Teoría de la integración del elemento físico del Estado.* Considera que el contenido del primer párrafo del 27 constitucional establece la pertenencia del territorio nacional como elemento físico del Estado mexicano inseparable de la naturaleza de este.
- *Teoría que asimila el dominio eminente a la propiedad originaria.* Establece que el primer párrafo del artículo 27 constitucional reconoce la soberanía del Estado para expedir leyes referentes a las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional.
- *Teoría de la propiedad como función social y de los fines del Estado.* De acuerdo con esta teoría se sientan las bases para una nueva concepción de la propiedad hacia el cumplimiento de una función social y para el cumplimiento de los fines del Estado, siendo función del mismo vigilar e intervenir en su reparto.
- *Teoría que en la propiedad originaria reconoce un derecho nuevo y singular.* Para esta teoría el concepto de propiedad originaria no es sinónimo del concepto de dominio eminente, pues esta significa un dominio más concreto y real, que podría llegar a sustituir el concepto de propiedad privada, con lo que los bienes de propiedad privada regresan al propietario originario que es la nación, pero no bajo la vía de la expropiación.

Por propiedad originaria entenderemos el dominio que ejerce el Estado mexicano sobre la totalidad del territorio nacional, es decir sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los

limites del Estado mexicano, el cual es fundamento para el establecimiento de las disposiciones necesarias para su regulación, así como para la imposición de modalidades y limitaciones.

39. El sujeto titular de la propiedad estatal es el Estado en su carácter de entidad política y jurídica con personalidad propia, que ejerce a través de sus autoridades para permitirles el uso, disfrute y disposición de ciertos bienes para el cumplimiento de sus fines. Misma que encuentra su fundamento en el artículo 27 constitucional en sus párrafos 4 al 9 y su fracción VI. Este tipo de propiedad tiene características específicas como son la inalienabilidad, es decir que, no pueden ser objeto de apropiación por estar excluidas del comercio, por lo que no pueden ser objeto de contrato traslativo de dominio. Son imprescriptibles, ya que existe la imposibilidad de que un tercero adquiriera la propiedad del bien por el solo trascurso del tiempo.

40. El concepto de propiedad privada se desprende del primer párrafo del artículo 27 de la Constitución. La calidad de propietario en lo referente a la propiedad privada puede recaer tanto en una persona física o moral, a diferencia por ejemplo de la propiedad pública o estatal que recae exclusivamente sobre órganos del poder público. Siempre sujeta a las modalidades y limitaciones que dicte la ley.

La propiedad privada como tal puede ser abordada desde dos aspectos diferentes, uno como derecho civil subjetivo, el cual se enfoca a las relaciones que surgen respecto de la propiedad privada en las relaciones entre los particulares, es decir entre iguales. En el caso de la propiedad privada considerada como derecho público subjetivo regula las relaciones derivadas del derecho de propiedad privada entre el Estado dotado de su *uis*

imperio frente a los gobernados, misma que es una relación de *supra subordinación*.

41. La propiedad social tiene su origen en los trabajos del constituyente de 1917, esta conformada por la propiedad ejidal y la comunal, surge como una respuesta a las necesidades sociales agravadas por la mala distribución de la propiedad, que tuvo sus orígenes desde la conquista y que sería la bandera de los grupos de la revolución de 1910, gracias a esta se respondió a las necesidades de las clases más necesitadas, que carecían de una tierra que les permitiera obtener los recursos para cubrir sus necesidades. Tiene su fundamento en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional y en sus fracciones VIII a IX. XVII y XX del mismo.

42. El concepto de derecho de propiedad, entendido como un derecho civil subjetivo, encuentra su fundamento en el artículo 830 del Código Civil Federal “el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.”³

Entenderemos por derecho de propiedad aquel derecho de disposición, uso y disfrute que tiene un sujeto llamado propietario, ya sea persona física o moral, sobre un bien determinado de conformidad con lo señalado por las leyes, frente a un sujeto universal que tiene la obligación de respetar dicho derecho.

43. Las características del derecho de propiedad son:

- *Absoluto*: esta facultad le permite al propietario disponer de los más amplios poderes sobre el bien de manera soberana e independiente, otorgándole un poder ilimitado

³ *Agenda Civil del Distrito Federal*, Op. Cit. , p. 103

sobre el bien. De esta facultad se derivan los derechos siguientes:

1.- *Ius utendi*: derecho a usar el bien sirviéndose de la cosa conforme a su naturaleza.

2.- *Ius fruendi*: derecho a disfrutar del bien, disponiendo de sus frutos o productos de la misma.

3.- *Ius abutendi*: derecho de disposición.

- *Exclusivo*: es un derecho que corresponde al propietario de manera exclusiva, es decir, *erga omnes*.
- *Perpetuo*: es un derecho que permite al propietario el dominio sobre el bien mientras esta perdure.
- *Plenitud*: derecho que permite al propietario de forma lícita disponer del bien.
- *Transmisible*: es el derecho del propietario a disponer de la propiedad permitiéndole su transmisión.
- *Generalidad*: es el derecho del propietario para utilizar de manera general todos los servicios del bien, tomando en consideración las limitaciones y modalidades que dicte el interés público.
- *Independencia*: es el derecho a disponer del bien sin que exista la presunción de un derecho ajeno de mayor alcance, por lo que existe este derecho sin necesidad de la existencia de otro anterior.
- *Elasticidad*: este derecho establece que el derecho del propietario puede ser objeto de ampliaciones o reducciones, sin que pierda su naturaleza.

44. La propiedad se puede adquirir y transmitir por los siguientes medios, que a continuación clasificamos para su mayor comprensión:

- *Originarios o derivados:* se considera que la propiedad se transmite de manera originaria cuando esta no ha formado parte del patrimonio de otra persona, es decir, que el propietario no la ha adquirido de un poseedor anterior.
- *A título universal y a título particular:* será de carácter universal cuando se transfiere el patrimonio como universalidad jurídica, será particular cuando se transite el dominio de bienes determinados de una persona.
- *A título oneroso y a título gratuito:* será onerosa la adquisición cuando el propietario para adquirirla paga cierto valor en dinero, bienes o servicios, será gratuita cuando la persona adquiere el bien sin necesidad de cubrir una contraprestación o pagar un precio, ejemplo de este tipo de transmisión es la donación.

45. El derecho de propiedad se puede extinguir de las siguientes formas, que se clasifican en absolutos y relativos, voluntarios e involuntarios o totales y parciales:

- *Absolutos y relativos:* se considera que la extinción del derecho de propiedad es absoluto cuando este desaparece de manera completa, sin que permita que este se transmita a otra persona, y será relativo cuando el derecho de propiedad deja de pertenecer a una persona para transmitirse a otra.
- *Voluntarios e involuntarios:* será voluntaria la extinción del derecho de propiedad cuando de manera voluntaria el titular abandona, renuncia o enajena el bien, y será involuntaria cuando este se extinga por causas ajenas a su voluntad, ya sea por la destrucción del bien o por la pérdida del derecho de propiedad por mandato de ley.

- *Total o parcial:* por pérdida total del derecho de propiedad se entiende la pérdida total del bien objeto de la propiedad, y se considera parcial cuando se conserva el derecho de propiedad sobre una parte subsistente del bien.

46. La garantía de propiedad consiste en el derecho público subjetivo que tiene el propietario para exigir al Estado la protección de su derecho de propiedad, esta está contenida en el artículo 27 constitucional, en su párrafo primero.

De conformidad con el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Nación mexicana tiene el derecho de imponer limitaciones y modalidades al derecho de propiedad, estas son las incapacidades para ser propietario, las modalidades y la expropiación.

De conformidad con el artículo 27 Constitucional, tienen la capacidad para ser propietarios: I. Solo 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 fundamento constitucional para la imposición de modalidades a la propiedad lo encontramos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Se considera que una modalidad se traduce en una restricción o prohibición en cualquiera de los elementos del derecho de propiedad, ya sea de uso, disfrute o disposición de bien.

47. La modalidad viene a constituir una limitación a la propiedad que se traduce en una restricción o prohibición que provoca una transformación del derecho de propiedad, ya sea en su uso, disfrute o disposición, establecida por una norma de

carácter general expedida por el poder legislativo, ya sea local o federal.

48.La Constitución de 1824 hizo referencia a la expropiación, pero no de manera explícita, no utilizó el término de expropiación en el texto constitucional, recoge los elementos esenciales de la misma como son la causa de utilidad general y la necesidad de la indemnización. Esta debía ser aprobado por el Senado de la República o en su caso del Consejo de Gobierno. La indemnización se fijaba por personas elegidas por el afectado y por el gobierno.

49.En la Constitución de 1857 la regulación de la expropiación se concentró en el artículo 27 de la Constitución de 1857, el constituyente usa expresamente el término expropiación, igualmente observamos que señala los elementos esenciales de la expropiación, que son la causa de utilidad pública, cambia el término de utilidad general por este, y la indemnización. Es la única constitución que establece el tiempo en que debe de llevarse a cabo esta, al señalar que deberá ser previa.

50.Entenderemos por expropiación el acto administrativo por medio del cual el Estado, ya sea por sus órganos federales o locales, lleva a cabo la supresión unilateral de los derechos de propiedad, es decir, de uso, disfrute y disposición del bien expropiado, a su legítimo propietario o poseedor, para responder a una causa de utilidad pública, compensando a este mediante una indemnización justa. Tiene su fundamento constitucional en el artículo 27, en sus párrafos segundo y tercero, y en la fracción VI del mismo precepto.

51. Tomaremos como base para determinar los elementos de fondo los señalados por el doctor Acosta Romero, y que son

recogidos por Ariel Rojas Caballero en su libro de garantías individuales estos son:

- a) El fin que determina la expropiación que se identifica con la utilidad pública
- b) Los sujetos, expropiante y expropiado
- c) El bien objeto de la expropiación
- d) La indemnización a pagar
- e) El procedimiento⁴

52. La utilidad pública es la causa que da origen a la expropiación, es decir, que esta será la causa que va a satisfacer la necesidad, en este caso la necesidad que se presenta al Estado, es necesariamente de carácter público, referente a toda la colectividad. El artículo 27 constitucional, en su párrafo XV establece lo siguiente “las leyes de la Federación y de los Estado en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada”⁵, de conformidad con lo siguiente podemos concluir que se considerarán como causas de utilidad pública las señaladas por la Constitución, es decir las necesidades que corresponde al Estado satisfacer, y las que estén expresamente señaladas por las leyes de expropiación tanto la federal como las locales⁶.

Recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ampliado el concepto de utilidad pública estableciendo que los particulares también pueden llevar a cabo la satisfacción de necesidades colectivas, además conforme a esta Jurisprudencia la utilidad pública puede comprender tanto la satisfacción de un

⁴ ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto. Op. Cit., p. 225

⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., p. 26.

⁶ En torno a este tema Gabino Fraga señala “el legislador no puede considerar como causa de utilidad pública la satisfacción de una necesidad cuando el Estado no tiene conferida la atribución correspondiente para atenderla” en FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, Op. Cit., p.383.

servicio o utilidad pública, o las necesidades tanto sociales como nacionales que se presenten.

Es facultad del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados establecer las causas de utilidad pública, las cuales se van a determinar tomando en consideración las condiciones políticas, sociales y económicas del momento concreto, es necesario que esta la establezca de manera fehaciente en el decreto expropiatorio, especificando, detallando y pormenorizando los hechos, circunstancias y elementos concurrentes.

53. El sujeto expropiante titular de la potestad expropiatoria necesariamente es el Estado, como ya señalamos anteriormente la facultad de llevar a cabo la expropiación es exclusiva de los órganos del Estado, es una institución reservada para el Estado y que esta vedada a los particulares.

54. El sujeto expropiado será toda aquella persona que sea propietario o poseedora de un bien idóneo para la satisfacción de una necesidad pública, social o nacional, este sujeto puede ser tanto una persona física como moral.

55. El bien que sea objeto de la expropiación deberá ser idóneo para la satisfacción de la necesidad colectiva, pública o social, podrán ser bienes muebles o inmuebles, la única excepción al respecto es el dinero, el cual no es susceptible de expropiación; ya que el interés del Estado es la satisfacción del malestar general que esta presente, si este no es idóneo no es susceptible de expropiación, este a su vez se encuentra en propiedad o posesión de un particular.

Si el bien no se destina a la satisfacción de esta necesidad colectiva o pública, en un periodo de cinco años, otorga al particular la acción de reversión.

56. La indemnización es un elemento esencial para la constitucionalidad de la expropiación, si ésta no está presente se considerará inconstitucional, o en su caso se consideraría como una confiscación,⁷ misma que se encuentra expresamente prohibida en nuestra ley suprema, ya que la expropiación se equipara a una venta forzosa, no puede considerarse un acto gratuito, sino que más bien es un acto oneroso.

La discusión principal en torno a la indemnización, se presenta en el término en que procede en el texto constitucional, es decir el término mediante, son varias las posturas al respecto, a continuación las señalamos de manera somera:

- Anterior: de acuerdo con aquellos que sostienen esta tesis el legislador al plasmar en el texto constitucional el término mediante no varió el sentido de la disposición que estaba contenida en la Constitución de 1857, que establecía que la indemnización debía ser previa. Además del argumento anterior, hacen una analogía con el artículo 14 constitucional que al señalar “mediante juicio seguido” ordena que las personas solo pueden ser desposeídas de sus bienes por un juicio previo, por tanto en lo referente a la expropiación es igualmente aplicable este concepto, y esta debe ser anterior a la privación de los derechos de propiedad al particular.
- Simultánea: esta tesis establece que el pago de la indemnización debe ser simultáneo al acto expropiatorio, sostienen sus argumentos en que así como la expropiación se puede equiparar a una venta forzosa, esta

⁷ Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., p. 20.

estaría sujeta a las reglas generales de una venta, que establecen que las obligaciones entre comprador y vendedor deberán ser simultáneas, salvo pacto en contrario.

- Posterior: para quienes defienden esta tesis argumentan que el legislador al cambiar el término previo por mediante tuvo la firme convicción de variar el tiempo de cumplimiento de la misma, es decir, que esta se llevara a cabo con posterioridad al acto expropiatorio.

De acuerdo con la interpretación que llevó a cabo la Suprema Corte, el término mediante solo establece que ésta se lleve a cabo en un tiempo razonable, tomando en consideración las necesidades del erario público y que con relación al artículo 20 de la Ley de Expropiación este término no podrá ser mayor a un año, a continuación analizaremos cuales son las bases para determinar el monto de la indemnización.

Si existe controversia entre el Estado y el particular respecto del monto de la indemnización, debido a mejoras o deterioros que haya sufrido el bien se previene que la parte interesada acuda ante el Juez de Distrito correspondiente para que este resuelva cual debe ser el monto respectivo de la indemnización atendiendo al valor intrínseco, efectivo y actual del bien expropiado.

57. De conformidad con el artículo 27 fracción VI, corresponde a la autoridad administrativa la expedición del Decreto expropiatorio. La notificación se lleva a cabo por medio del Diario Oficial de la Federación y se notificará personalmente. Hasta septiembre de 2006 la garantía de previa audiencia no regía en materia de expropiación posteriormente en septiembre de 2006

mediante jurisprudencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado en otro sentido la Constitución estableciendo que es necesario respetar la garantía de audiencia, que si deberá ser previa a la declaratoria de expropiación, para permitir al afectado la correcta defensa de sus derechos.

58. En el texto constitucional no se señala de manera expresa quien es la autoridad responsable para llevar a cabo la ejecución de la expropiación, pero de conformidad con el artículo 7 y 8 de la Ley de Expropiación corresponde a la autoridad administrativa la ejecución de la misma.

59. La constitución de las áreas naturales protegidas surge como un mecanismo de política ambiental que permita la protección de los recursos naturales y de la diversidad biológica, que se ha visto seriamente afectada a consecuencia del inadecuado manejo por parte de la población humana, debido a la visión inmediatista en el aprovechamiento de los recursos naturales, sin tomar en cuenta un desarrollo social y económico sustentable a largo plazo.

México suscribió el Convenio sobre Diversidad Biológica, que ratificó el 27 de agosto de 2002, el cual define el concepto de área protegida, en su artículo 2, como “un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”⁸.

La CONANP en su página de internet también nos brinda una definición de áreas naturales protegidas:

El instrumento de política ambiental con mayor definición jurídica para la conservación de la biodiversidad son las Áreas Naturales Protegidas. Éstas son porciones terrestres o acuáticas del territorio nacional representativas de los diversos ecosistemas, en

⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 7 de mayo de 1993, p. 3.

donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado y que producen beneficios ecológicos cada vez más reconocidos y valorados. Se crean mediante un decreto presidencial y las actividades que pueden llevarse a cabo en ellas se establecen de acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, su reglamento, el programa de manejo y los programas de ordenamiento ecológico. Están sujetas a regímenes especiales de protección, conservación, restauración y desarrollo, según categorías establecidas en la Ley.⁹

La legislación también nos brinda una definición de áreas naturales protegidas, a través de la LGEEPA, en su artículo 3, fracción II:

Áreas naturales protegidas: las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente ley;¹⁰

Se consideran áreas naturales protegidas aquellas zonas del territorio nacional, terrestres o acuáticas, en las cuales los ambientes originales no han sido modificados o alterados por la actividad humana, que por su trascendencia requieren ser preservadas y en algunos casos restauradas, que están sujetas a la regulación de la LGEEPA, su reglamento en materia de Áreas Naturales Protegidas y el programa de manejo específico que para esta se establezca.

60. La LGEEPA, en su artículo 45, enumera cuales son los objetivos que se deben de perseguir con el establecimiento de estas áreas naturales protegidas, establece una gama amplia de

⁹ /www.conanp.gob.mx/anp/anp.php, consultado de 14 de septiembre de 2007.

¹⁰ *Ley General de l Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Op. Cit., p. 4.

objetivos que pueden dar origen al establecimiento de áreas naturales protegidas, como son la preservación salvaguarda, aseguramiento o protección de estas zonas del territorio nacional que no han sido modificadas por la actividad humana.

61. Es el artículo 46 de la LGEEPA, el que señala los tipos de áreas naturales protegidas que reconoce nuestra legislación:

Artículo 46.- Se consideran áreas naturales protegidas:

I.- Reservas de la biosfera;

II.- Se deroga.

III.-Parques nacionales;

IV-Monumentos naturales;

V.- Se deroga;

VI.- Áreas de protección de recursos naturales;

VII.- Áreas de protección de flora y fauna;

VIII.- Santuarios;

IX.- Parques y reservas estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales, y

X.- Zonas de preservación ecológica de los centros de población.¹¹

62. Las reservas de la biosfera se encuentran definidas por el artículo 48 de la LGEEPA:

Artículo 48.- Las reservas de la biosfera se constituirán en áreas biogeográficas relevantes a nivel nacional, representativas de uno o más ecosistemas no alterados significativamente por la acción del ser humano o que requieran ser preservados y restaurados, en los cuales habiten especies representativas de la biodiversidad nacional, incluyendo a las consideraciones endémicas, amenazadas o en peligro de extinción.

¹¹ *Ley General de l Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Op. Cit., p. 33.

63. En las reservas de la biosfera está permitido el establecimiento de todos los tipos de subzonas, de acuerdo con la Comisión de Áreas Naturales Protegidas, existen actualmente 37 reservas de la biosfera, las cuales abarcan una superficie de 11 581 344 hectáreas.

64. Parques Nacionales esta categoría de áreas naturales protegidas es definida por la LGEEPA en el artículo 50 de la ley:

Artículo 50.- Los parques nacionales se constituirán, tratándose de representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o mas ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general.

Actualmente existen 68 Parques Nacionales, los cuales cubren una superficie de 1 505 643 hectáreas.

65. La tercera categoría de áreas naturales protegidas, son los llamados monumentos naturales, que la LGEEPA define como:

Artículo 52.- Los monumentos naturales se establecerán en áreas que contengan uno o varios elementos naturales, consistentes en lugares u objetos naturales, que por su carácter único o excepcional, interés estético, valor histórico o científico, se resuelva incorporar a un régimen de protección absoluta. Tales monumentos no tienen la variedad de ecosistemas ni la superficie necesaria para ser incluidos en otras categorías de manejo.

Esta categoría de manejo de áreas naturales surge, debido a que no cuentan con la superficie necesaria para estar contenida en alguna de las anteriores categoría, en estos se

podrán establecer subzonas de protección y de uso restringido, dentro de las zonas núcleo; y subzonas de uso público y de recuperación, en las zonas de amortiguamiento.

En el territorio nacional existen cuatro monumentos naturales, los cuales cubren una superficie de 14 093 hectáreas.

66. Las áreas de protección de recursos naturales son la cuarta categoría de manejo, definidas de la siguiente manera:

Artículo 53.- Las áreas de protección de recursos naturales, son aquellas destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal, siempre que dichas áreas no queden comprendidas en otra de las categorías previstas en el artículo 46 de esta ley.

Se consideran dentro de esta categoría las reservas y zonas forestales, las zonas de protección de ríos, lagos, lagunas, manantiales y demás cuerpos considerados aguas nacionales, particularmente cuando estos se destinen al abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones.

En el territorio nacional existen 6 áreas de protección de recursos naturales, que cubren una superficie de 3 350 654 hectáreas.

67. Las áreas de protección de la flora y fauna constituyen la quinta categoría de áreas naturales protegidas, de acuerdo con la LGEEPA en su artículo 54 son:

Artículo 54.- Las áreas de protección de la flora y la fauna se constituirán de conformidad con las disposiciones de esta Ley, de la Ley General de Vida Silvestre, la Ley de Pesca y demás aplicables, en los lugares que contienen los hábitat de cuyo equilibrio y preservación dependen la existencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres.

A diferencia de las otras áreas naturales protegidas, ya mencionadas, ésta categoría requiere de la coordinación de la LGEEPA, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley de Pesca y otras que resultaren aplicables. Existen en el territorio nacional 29 áreas de este tipo.

68. Los santuarios son la última categoría de áreas natural protegida de carácter federal, son definidos por la ley en el artículo 55 de la LGEEPA:

Artículo 55.- Los santuarios son aquellas áreas que se establecen en zonas caracterizadas por una considerable riqueza de flora o fauna, o por la presencia de especies, subespecies o hábitat de distribución restringida. Dichas áreas abarcaran cañadas, vegas, relictos, grutas, cavernas, cenotes, caletas, u otras unidades topográficas o geográficas que requieran ser preservadas o protegidas.¹²

La característica de ésta categoría es que se considera su establecimiento de acuerdo a las características topográficas de cada lugar en particular y son éstas características las que van a determinar su establecimiento.

Son 17 los santuarios que existen en México, abarcando una superficie de 689 hectáreas.

69. En su totalidad las áreas naturales protegidas, cubre una superficie de 22 712 284 millones de hectáreas, que abarcan un 11.56% de la totalidad del territorio nacional.

70. La declaratoria de área natural protegida se pública mediante decreto, entenderemos por decreto “toda resolución o disposición de un órgano de Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo,

¹² *Ibíd*em, p. 36

lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido.”¹³

La declaratoria de área natural protegida, está contenida en un decreto, por tanto entenderemos por declaratoria de área natural protegida la resolución o disposición del Ejecutivo Federal por medio del cual crea una categoría de área natural protegida, creando una situación jurídica concreta, en un caso particular relativo a un tiempo, lugar e individuos particulares, regulada por la LGEEPA y el Reglamento de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas.

71. Consideraremos como elementos de fondo el sujeto activo que emite la declaratoria, el sujeto pasivo que resiente en su esfera jurídica la creación del área natural protegida, y el bien que es materia de la declaratoria.

72. El primer elementos de fondo de la declaratoria de área natural protegida lo constituye el Ejecutivo Federal que es aquel que lleva a cabo la publicación mediante el decreto de la misma, y que a través de sus autoridades responsables como son la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Instituto Nacional de Ecología, así como autoridades locales y municipales, llevan a cabo los estudios previos necesario para su establecimiento.

73. El sujeto pasivo de la declaratoria de área natural protegida lo constituye el poseedor o propietario del bien que va a ser sujeto de la declaratoria. Este puede recaer tanto en una persona físico como moral, cualquiera que sea el régimen de propiedad del bien.

¹³ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Op. Cit., p. 838.

74. El bien afectado por la declaratoria de área natural protegida deberá de cumplir con las características señaladas por la definición genérica de área natural protegida “Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que requieren ser preservadas y restauradas.”¹⁴

Además de que debe de recaer en alguna de las categorías señaladas por la propia ley y que ya hemos señalado en el apartado referente a los diferentes tipos de áreas naturales protegidas de carácter federal.

75. Como elementos de forma de la declaratoria de área natural protegida entenderemos los señalados, por la ley como son los estudios previos que justifican la declaratoria y los contenidos en el artículo 60 de la LGEEPA.

76. Es necesaria la elaboración de los estudios previos para fundamentar la creación del área natural protegida de que se trate, estos son elaborados por “la Secretaría, y en su caso, ésta podrá solicitar la colaboración de otras dependencias del Ejecutivo Federal, así como de organizaciones públicas o privadas, universidades, instituciones de investigación o cualquier persona física o moral con experiencia y capacidad técnica en la materia.”¹⁵

Deberán de contener los elementos señalados por el Reglamentos de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas, en su artículo 46.

Una vez que han sido concluidos los estudios, son puestos a disposición pública, para su consulta en un plazo de 30 días,

¹⁴ Ídem.

¹⁵ *Reglamentos de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas*, 2007, Sista, México, p. 9

en las oficinas de la Secretaría y delegaciones de las entidades federativas donde se localice el área, por lo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Ecológica. Además de que la Secretaría deberá tener en cuenta las siguientes opiniones conforme al artículo 58 de la LGEEPA.

77. Son elementos de forma de la declaratoria los señalados en el artículo 60 de la LGEEPA

- Delimitación precisa del área, señalando la superficie, ubicación, deslinde y en su caso, la zonificación correspondiente.
- Las modalidades a que se sujetara dentro del área, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección.
- Descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente, y las modalidades y limitaciones a que se sujetaran.
- Causa de utilidad pública que en su caso fundamente la expropiación de terrenos, para que la nación adquiriera su dominio, cuando al establecerse un área natural protegida se requiera dicha resolución; en estos casos, deberán observarse las previsiones de las leyes de expropiación, agraria y los demás ordenamientos aplicables.
- Lineamientos generales para la administración, el establecimiento de órganos colegiados representativos, la creación de fondos o fideicomisos y la elaboración del programa de manejo del área.
- Lineamientos para la realización de las acciones de preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de las áreas naturales protegidas, para su administración y vigilancia, así como para la elaboración

de las reglas administrativas a que se sujetaran las actividades dentro del área respectiva, conforme a lo dispuesto en esta y otras leyes aplicables.

78. En correspondencia con el artículo 65 de la LGEEPA, corresponde a la Secretaría el designar al Director del área, quien será el responsable de la coordinación, formulación, ejecución y evaluación del programa de manejo correspondiente.

El director del área natural protegida, que forma parte de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, además de cumplir con lo señalado en la Declaratoria y el Programa de Manejo respectivo, tiene las siguientes atribuciones de acuerdo con el Reglamento Interno de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el capítulo referente a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

79. El programa de manejo del área natural protegida debe contener un mínimo de especificaciones de conformidad con la LGEEPA, de acuerdo con el artículo 66:

Artículo 66.- El programa de manejo de las áreas naturales protegidas deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

I.- La descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, en el contexto nacional, regional y local, así como el análisis de la situación que guarda la tenencia de la tierra en la superficie respectiva;

II.- Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el plan nacional de desarrollo, así como con los programas sectoriales correspondientes.

Dichas acciones comprenderán, entre otras las siguientes: de investigación y educación ambientales, de protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la flora y la fauna, para el desarrollo de actividades recreativas, turísticas, obras de infraestructura y demás actividades

productivas, de financiamiento para la administración del área, de prevención y control de contingencias, de vigilancia y las demás que por las características propias del área natural protegida se requieran;

III.- La forma en que se organizara la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable;

IV.- Los objetivos específicos del área natural protegida;

V.- La referencia a las normas oficiales mexicanas aplicables a todas y cada una de las actividades a que este sujeta el área;

Vi.- Los inventarios biológicos existentes y los que se prevea realizar, y

VII.- Las reglas de carácter administrativo a que se sujetaran las actividades que se desarrollen en el área natural protegida de que se trate.

La Secretaría deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación, un resumen del programa de manejo respectivo y el plano de localización del área.¹⁶

80. Para tener un registro eficiente de los decretos de áreas naturales protegidas se establece la creación de Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

De conformidad con el Reglamento de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas, artículo 39, el registro inscribirá los siguientes documentos que deberán de contener la siguiente información.

¹⁶ *Ley General de l Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Op. Cit., p. 39-40

Así mismo se integra un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en el que se incluirán las que sean de especial relevancia para el país.

Artículo 76.- La Secretaría integrara el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, con el propósito de incluir en el mismo las áreas que por su biodiversidad y características ecológicas sean consideradas de especial relevancia en el país. La integración de áreas naturales protegidas de competencia federal al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, por parte de la Secretaría, requerirá la previa opinión favorable del consejo nacional de áreas naturales protegidas.¹⁷

81. De acuerdo con Aceves Ávila Carla D., la principal problemática que enfrentan las áreas naturales protegidas en México es el siguientes:

El esquema de protección de las ANP adolece de enormes deficiencias en razón de la ambigüedad de su naturaleza jurídica. Entre otros conflictos las ANP carecen de presupuesto asignado y de personalidad jurídica, lo cual limita considerablemente su actuación y administración, no son poseedoras ni propietarias de suelo que incluyen, y el personal con capacidad de decisión que las administra no pertenece a la estructura de la SEMARNAT. Su efectividad como instrumento de política ambiental se ve minimizado y sus efectos regionales francamente diluidos en razón de éstas realidades.¹⁸

En la publicación de Universo Veintiuno, que fue coordinada por Ramón Pérez Gil, referente a áreas naturales protegidas los principales problemas que enfrentan éstas son lo siguientes:

¹⁷ *Ley General de l Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Op. Cit., p. 41

¹⁸ ACEVES ÁVILA, Carla D. Op. Cit., p. 201.

Es bien sabido que un número importante de ANP en nuestro país incluye ecosistemas perturbados, es decir, ecosistemas que han sido transformados por la acción del hombre, como es el caso de potreros, zonas agrícolas, urbanas y erosionadas.¹⁹

Es evidente que son varios los factores que impiden que las áreas naturales protegidas sean instrumentos eficientes de política ambiental, destacan los factores de deterioro ambiental, producto del crecimiento de las poblaciones al interior de las propias áreas lo que impide una correcta protección de los recursos naturales, rescataremos un comentario referente a la tenencia de la tierra.

La falta de una regulación adecuada de la tenencia de la tierra al interior de las áreas naturales protegidas, impide que lleven a cabo de manera eficiente la protección de los recursos naturales y las actividades permitidas dentro de ellas.

82. Se entiende por expropiación impropia el acto administrativo por medio del cual el Estado, ya sea por sus órganos federales o locales, lleva a cabo la supresión unilateral de los derechos de propiedad, es decir, de uso, disfrute y disposición del bien expropiado, a su legítimo propietario o poseedor, para responder a una causa de utilidad pública, en nuestro caso en particular la conservación, protección y preservación del medio ambiente, pero carente de una cualidad la indemnización, que como ya planteamos en el capítulo tercero constituye uno de los elementos de fondo de la expropiación, y que su ausencia convierte a este acto administrativo en inconstitucional.

83. La utilidad pública será la causa que de origen a la expropiación impropia, que surge de la necesidad del Estado de

¹⁹ ALCÉRRECA AGUIRRE Carlos, et. al. Op. Cit., p. 90

satisfacer la necesidad colectiva de la protección, conservación y preservación del medio ambiente, que es de interés general y referente a toda la colectividad. De acuerdo con la definición que ya analizamos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta necesidad se define entre aquellas que son necesidades de carácter social

84. El sujeto expropiante titular de la potestad expropiatoria necesariamente es el Estado, como ya señalamos anteriormente la facultad de llevar a cabo la expropiación es exclusiva de los órganos del Estado, es una institución reservada para el Estado y que esta vedada a los particulares.

85. El sujeto expropiado será toda aquella persona que sea propietario o poseedora de un bien idóneo para la satisfacción de una necesidad social o nacional, este sujeto puede ser tanto una persona física como moral, que posee un bien que por sus características geográficas, topográficas o por los ecosistemas que en el se encuentren puede cumplir con la utilidad social de la preservación, conservación y protección del medio ambiente.

86. El bien que sea objeto de la expropiación deberá ser idóneo para la satisfacción de la necesidad social, este a su vez se encuentra en propiedad o posesión de un particular.

87. La resolución del caso Metalclad v/s Estados Unidos Mexicanos fue emitida por el Centro Internacional de Arreglo de Controversias Relativas a Inversiones, mediante un Tribunal Arbitral, conforme al capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, integrado por Sir Elihu Lauterpacht, Benjamin R. Civiletti y José Luis Siqueiros, con número de caso ARB(AF)/97/1 METALCLAD CORPORATION y ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Un Tribunal establecido conforme a la Sección B del Capítulo Once del TLCAN debe decidir las cuestiones controvertidas de acuerdo

con el TLCAN y las reglas de derecho internacional aplicables. (*Artículo 1131(1) del TLCAN*). Además, el artículo 102(2) del TLCAN dispone que el Tratado debe interpretarse y aplicarse a la luz de sus objetivos manifestados y de acuerdo con las reglas de derecho internacional aplicables.

Metalclad sostiene que México, a través de sus gobiernos locales de SLP y Guadalcázar, interfirió e impidió la operación por parte de Metalclad del confinamiento. Metalclad alega que esta interferencia es una violación de los artículos 1105 y 1110 del Capítulo Once de las disposiciones sobre inversión del TLCAN.

El artículo 1105 del TLCAN dispone que “cada una de las Partes otorgará a las inversiones de los inversionistas de otra Parte, trato acorde con el derecho internacional, incluido trato justo y equitativo, así como protección y seguridad plenas”. Por las razones abajo expuestas, el Tribunal considera que no se le otorgó a la inversión de Metalclad un trato justo y equitativo acorde con el derecho internacional, y que México violó el artículo 1105 del TLCAN.

El artículo 1114 del TLCAN, que permite que una Parte se asegure que las inversiones se efectúen tomando en cuenta inquietudes en materia ambiental no afecta esta conclusión. La celebración del Convenio y el otorgamiento de los permisos federales muestran claramente que México estaba satisfecho con el hecho de que el proyecto era acorde con y tomaba en cuenta inquietudes en materia ambiental.

México no cumplió con asegurar un marco transparente y previsible para la planeación del negocio e inversión de Metalclad. Estas circunstancias en su totalidad demuestran una falta de orden en el proceso y disposición en tiempo en relación con un inversionista de una Parte que actuó con la expectativa de que recibiría un trato justo y equitativo de conformidad con el TLCAN.

El Tribunal por lo tanto sostiene que Metalclad no fue tratado justa y equitativamente de acuerdo con el TLCAN y concede la reclamación relativa al artículo 1105.

El artículo 1110 del TLCAN establece que “ninguna de las Partes podrá directamente o indirectamente... expropiar una inversión ...o adoptar una medida equivalente ... a una expropiación ... salvo que sea: por causa de utilidad pública; sobre bases no discriminatorias; con apego al principio de legalidad y al artículo 1105; y mediante indemnización ...”. “Una medida” se define en el artículo 201 como aquella que incluye “cualquier ley, reglamento, procedimiento, requisito o práctica”.

Por lo tanto, la expropiación en el TLCAN incluye no sólo la confiscación de la propiedad de manera abierta, deliberada y con conocimiento de causa, tal como una confiscación directa o una transferencia formal u obligatoria de títulos en favor del Estado receptor, pero también una interferencia disimulada o incidental del uso de la propiedad que tenga el efecto de privar, totalmente o en parte significativa, al propietario del uso o del beneficio económico que razonablemente se esperaría de la propiedad, aunque no necesariamente en beneficio obvio del Estado receptor.

Al permitir o tolerar la conducta de Guadalcázar en relación con Metalclad, que el Tribunal ya sostuvo que equivale a un trato injusto e inequitativo violando el artículo 1105, y por lo tanto, participando en o admitiendo la denegación del derecho de Metalclad para operar el confinamiento, sin importar el hecho de que el proyecto había sido completamente aprobado y respaldado por el gobierno federal, tiene que interpretarse en el sentido de que México adoptó una medida equivalente a una expropiación, violando así el artículo 1110 del TLCAN.

Aunque no es estrictamente necesario para su conclusión, el Tribunal considera el Decreto Ecológico dictado por el Gobernador de SLP el 20 de septiembre de 1997 como un fundamento más para su decisión respecto a la expropiación. El Decreto cubre un área de 188,758 hectáreas dentro de “Real de Guadalcázar” lo que incluye el lugar del confinamiento, y crea ahí una reserva ecológica. Este Decreto tuvo como efecto el impedir para siempre la operación del confinamiento.

El Tribunal considera que la implementación del Decreto Ecológico podría, por sí y en sí mismo, constituir un acto equivalente a una expropiación.

En conclusión, el Tribunal sostiene que México expropió indirectamente la inversión de Metalclad, sin pagar a Metalclad una indemnización por la expropiación. México violó el artículo 1110 del TLCAN.

88. En la Resolución 092/1998 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos Ejido de Tamaulipas v/s Secretaria de Desarrollo Social del Estado de Tamaulipas y otros, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, considero que la Declaratoria de área natural protegida de El Cielo, es inconstitucional por violentar el derecho de propiedad de los propietarios y poseedores de predios localizados en la superficie del área.

Del análisis de los hechos y evidencias esta Comisión Nacional consideró que los agravios hechos valer por los recurrentes, señor Evelio Guevara Borjas y otros, en el sentido de que la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Tamaulipas no ha dado cabal cumplimiento a la Recomendación 42/97, emitida por la Comisión de Derechos Humanos de dicha entidad federativa, son fundados por las siguientes razones:

I) Los predios de los ejidos de los Municipios de Gómez Farías, Llera y Jaumave, en el estado de Tamaulipas, fueron afectados desde el 13 de julio de 1985, fecha en que entró en vigor el decreto que creó el área ecológica, y que en el artículo segundo transitorio obligó al Gobierno de esa entidad federativa a elaborar un programa integral de desarrollo para la reserva del área ecológica protegida, clasificada como reserva de la biosfera, en un plazo de 90 días, contados a partir de la iniciación de la vigencia del decreto, sin embargo, esto no se ha cumplido, no obstante que han transcurrido más de 13 años.

Tampoco existe constancia alguna en el expediente en que se actúa, que acredite que se hayan llevado a cabo concertaciones con las autoridades federales o con particulares para el acondicionamiento, conservación, mantenimiento y desarrollo del área ecológica mencionada, no obstante que la autoridad señalada como responsable manifestó que se han tenido diversas reuniones con autoridades, particulares y afectados para resolver el problema de éstos.

III) Como se ha expuesto, la Recomendación 42/97 se emitió el 18 de marzo de 1997, y fue notificada a la autoridad el 7 de abril del año citado, sin embargo, la autoridad responsable mantuvo su actitud de silencio y omisión, es decir, nuevamente retrasó la información sobre la aceptación de la Recomendación, a pesar de los requerimientos que el Organismo Local le hizo, y fue hasta el 10 de diciembre de 1997, ocho meses después, cuando expresó que la aceptaba.

En consecuencia, este Organismo Nacional comparte el criterio sustentado por la Comisión Estatal, en el sentido de que se conculcaron los derechos fundamentales de los agraviados mencionados, en virtud de que considera presuntamente ciertos los hechos imputados a los servidores públicos de la Secretaría General de Gobierno y de la Secretaría de Desarrollo Social, ambas del estado

de Tamaulipas, de causar daños y perjuicios en agravio de los propietarios, usufructuarios y poseedores de las tierras afectadas por la creación del área ecológica El Cielo, con la actitud omisa para dar cumplimiento no solamente a la Recomendación, sino también a los preceptos ordenados por el decreto en cuestión, al no elaborar y presentar el programa integral de desarrollo del área afectada, a pesar del tiempo transcurrido.

d) En este caso corresponde al Gobierno del estado de Tamaulipas la obligación de indemnizar a los afectados en su patrimonio por el evidente acto de autoridad ejercido al momento de declarar por causa de utilidad pública un área ecológica protegida, por lo que al no cumplir con tal obligación incurre en una violación al derecho de propiedad, contraviniendo con ello lo establecido en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho ordenamiento constitucional faculta al Estado para llevar a cabo afectaciones a la propiedad privada con fines de utilidad pública, con la salvedad de que cubrir el monto correspondiente como indemnización para resarcir al afectado en la pérdida o menoscabo de su patrimonio.

La declaración gubernamental de referencia desde luego que generó para el entorno ecológico y ambiental internacional, una noticia de gran valor, en tanto que se declaró patrimonio de la humanidad un área geográfica que por su configuración particular resulta de interés mundial en virtud de los estudios, investigaciones y proyectos que diversos grupos de ecologistas y autoridades académicas han llegado a realizar, de gran valor para la humanidad entera, pero ha generado un gran problema social particular, derivado de las restricciones que los habitantes del lugar han tenido que respetar con motivo de la declaración de reserva ecológica.

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Comisión Nacional se permite formular respetuosamente a usted, Gobernador del estado de Tamaulipas, las siguientes:

PRIMERA. Se sirva enviar sus instrucciones a quien corresponda, a fin de que se proceda al cumplimiento de la Recomendación 42/97, emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, ordenando que se realicen las acciones necesarias tendentes a concretar los convenios o contratos que garanticen la tranquilidad y seguridad jurídica de los hoy agraviados, y se expida el programa integral para el acondicionamiento, protección, conservación, desarrollo y vigilancia del área ecológica El Cielo, en sus zonas núcleo y de amortiguamiento para que prevalezca la paz social y seguridad legal que debe imperar en todo Estado de Derecho.

SEGUNDA. Ordene que de inmediato se inicie el procedimiento para el pago indemnizatorio, en los casos en que proceda y a valores actuales, así como que se concreten las medidas compensatorias, en los casos que así deba hacerse, dando en pago otros predios equivalentes o similares en valor a los predios de los agraviados; así como determinar las actividades para el aprovechamiento de las áreas ecológicas protegidas, en beneficio de sus pobladores.

CUARTA. Se proceda a expedir los lineamientos, con base en la legislación existente, a fin de que en los decretos que en lo futuro expida el Gobierno del estado, en los que se afecten los derechos derivados de la propiedad, se contemple el tiempo, lugar y forma del pago de la indemnización que conforme a Derecho corresponda a los afectados.

Los problemas que se presentan con el establecimiento de las áreas naturales protegidas, respecto de los derechos de propiedad, tanto frente a personas físicas como morales.

De hay que surge la duda, si la declaratoria de área natural protegida constituye o no una expropiación impropia, al impedir el ejercicio de los derechos de propiedad y no cumplir con el requisito constitucional de la indemnización.

89. Concluimos que la declaratoria de área natural protegida constituye una expropiación impropia, lo afirmamos en base a los casos prácticos que concluyeron lo siguiente:

1.- Resolución del caso Metalclad v/s Estados Unidos Mexicanos.

El Tribunal no necesita considerar los motivos o intención para la adopción del Decreto Ecológico. De hecho el determinar una expropiación basándose en el Decreto Ecológico no es esencial para que el Tribunal considere que se ha violado el artículo 1110 del TLCAN. Sin embargo, el Tribunal considera que la implementación del Decreto Ecológico podría, por sí y en si mismo, constituir un acto equivalente a una expropiación.

En conclusión, el Tribunal sostiene que México expropio indirectamente la inversión de Metalclad, sin pagar a Metalclad una indemnización por la expropiación. México violó el artículo 1110 del TLCAN

2.-Resolución 092/1998 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos Ejido de Tamaulipas v/s Secretaria de Desarrollo Social del Estado de Tamaulipas y otros

En este caso corresponde al Gobierno del estado de Tamaulipas la obligación de indemnizar a los afectado en su patrimonio por el evidente acto de autoridad ejercido al momento de declarar por causa de utilidad pública un área ecológica protegida, por lo que al no cumplir con tal obligación incurre en una violación al derecho de propiedad, contraviniendo con ello lo establecido en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...dicho ordenamiento constitucional

faculta al Estado para llevar a cabo afectaciones a la propiedad privada con fines de utilidad pública, con la salvedad de que cubrir el monto correspondiente como indemnización para resarcir al afectado en la pérdida o menoscabo de su patrimonio.

90. Pero porqué decimos que se ve menoscabado el derecho de propiedad, porque la realización de cualquier actividad productiva que no este contenida en el programa de manejo, cuando este exista, esta prohibida dentro del área, porque un gran numero de áreas no da certeza jurídica a los propietarios, ya que no se han publicado los programas de manejo que indiquen que actividades pueden llevar a cabo. Por lo tanto el propietario o poseedor ve truncado su derecho de propiedad y sufre daños y perjuicios al no poder llevar a cabo sus actividades económicas, que como señalamos en el capítulo referente a la propiedad, es la causa principal que da origen a esta institución.

Propuesta de Reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos párrafo tercero y al artículo 60 fracción IV de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Proponemos para dar solución a esta inseguridad jurídica la modificación de la declaratoria de área natural protegida, para que se haga necesario el pago de la indemnización correspondiente a los propietarios y poseedores que no pueden ejercer su derecho de propiedad y que sufren daños y perjuicios por la emisión de esta, pero sólo en los casos en que sea incompatible la actividad económica que ejerce el sujeto expropiado en la propiedad con las limitaciones que son necesarias en el área natural protegida.

Haciendo necesaria la modificación del artículo 27 constitucional en su párrafo tercero, proponemos la siguiente redacción:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se 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 públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, **en aquellos casos en que sean incompatibles las actividades económicas de los sujetos afectados por declaratoria de área natural protegida, será necesaria la expropiación de las propiedades afectadas**; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Lo que también hace necesaria la modificación del artículo 60 de la LGEEPA:

Artículo 60. Las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas señaladas en las fracciones I a VIII del artículo 46 de esta Ley, deberán contener, por lo menos, los siguientes aspectos:

IV. La causa de utilidad pública que en su caso fundamente la expropiación, por ser incompatibles las actividades económicas que lleva a cabo el sujeto o sujetos afectados por la Declatoria con las limitaciones que se establezcan para el aprovechamiento de los recursos naturales y actividades que podrán llevarse a cabo; en estos casos, deberán observarse las previsiones de las Leyes de Expropiación, Agraria y los demás ordenamientos aplicables.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

ALCÉRRECA AGUIRRE Carlos, et. al. *Fauna Silvestre y Áreas Naturales Protegidas*, Editores Universo Veintiuno, México, 1988, p. 186

ACEVES ÁVILA, Carla D. *Bases fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano*, Porrúa, México, 2003, p.539

BARRAGAN BARRAGAN, José, et. al. *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 2003, p.463

BRAÑES, Raúl. *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p.762

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Garantías Individuales*, 10º edición, Porrúa, México, 1977, p 814

CARMONA LARA, María del Carmen. *Ley General de Equilibrio Ecológico y del Ambiente Comentada.*, PROFEPA-UNAM, México, 2003, p.770

CARPISO, Jorge. *La Constitución mexicana de 1917*, 6ª edición, Porrúa, México, 1983, p.305

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *Pensamiento económico de la constitución de 1857*, Porrúa, México, 1982, p.157

FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. *La propiedad y la expropiación*, Escuela Libre de Derecho, México, 1987, p. 305

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 32º edición, Porrúa, México, 1995, p.506

GALLEGOS ALCÁNTARA, Eridani. *Bienes y derechos reales*, Iure Editores, México, 2004, p. 318

GUTIERREZ NAJERA, Raquel. *Introducción al estudio del derecho ambiental*, Porrúa, México, 2003, p.601

MARQUEZ RÁBAGO, Sergio R. *Evolución constitucional mexicana*, Porrúa, México, 2002, p.739

LODOÑO TORO, Beatriz. *Propiedad, Conflicto y Medio Ambiente*, Centro Editorial Universidad del Rosario, Colombia, 2004, p. 327

PEMEX, *La expropiación en México y sus instituciones*, 1990, México, p. 179

QUINTANA VALTIERRA, José. *Lineamientos General de Derecho Ambiental Mexicano*, 3ª edición, Porrúa, México, 2005, p.346

RABASA, Emilio O. *La evolución constitucional de México*, UNAM, México, 2004, pág. 427

REYES HERÓLES, Jesús. *El liberalismo mexicano*, 3ª edición, Tomo I Orígenes, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, p. 460

ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto. *Garantías Individuales*, Porrúa, México, 2002, p. 151

ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*, 4ª edición, Porrúa, México 1978, p. 734

SOTO FLORES, Armando. *Las constituciones de México 1814-1989*, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 1989, p.172

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, 12 edición, Porrúa, México, 1987, p. 905

Revistas

DÍAZ Y DIAZ, Martín. *Esbozo para el análisis comparativo de las leyes de expropiación de México, España y Argentina*, en Alegatos, 1987, Órgano de difusión del Departamento de Derecho División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Septiembre-Diciembre, México, p. 68

Estudios Políticos, Jaime Tamayo, et.al., Volumen 6, Tomo 1, Nueva Época, Enero-Junio de 1987, México, p. 112

Diarios y Semanarios

Diario de debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, XLVIII Legislatura, Tomo I, Numero 28, 10 de marzo de 1971, México D. F.

Diario Oficial de la Federación, 7 de mayo de 1993.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Marzo de 2006

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Octubre de 1992

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Noviembre de 1992

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Junio de 1997

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Julio de 1997

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Septiembre de 2006

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tercera Sala, p.

Diccionarios

Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Ignacio Burgoa Orihuela, 3º edición, México, Porrúa, 1992, p. 378

Diccionario Jurídico de Legislación y Jurisprudencia, Francisco Javier Guiza Alday, México, Ángel, p. 813

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2 edición, tomo 2, México, Porrúa, 1988, p.3272

Legislación

Agenda Civil del Distrito Federa, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2007

Agenda de la Administración Pública Federal, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2007

Agenda de la Administración Pública Federal, Ley de Expropiación, 2007, Ediciones ISEF, México, 2007

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Sista, 2007

Ley General de l Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, México, Editorial Sista, 2007

Reglamentos de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas, 2007, Sista, México, 2007

Web

<http://www.cronicas.diputados.gob.mx/DDebates/51/3er/Ord/19811210.html>, 7 de julio de 2007.

<http://pnd.presidencia.gob.mx/> consultado el 14 de septiembre de 2007.

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=sustentabilidad-ambiental>, consultado el 14 de septiembre de 2007.

<http://www.conanp.gob.mx/anp/anp.php>, consultado de 14 de septiembre de 2007.

<http://www.conanp.gob.mx/sig/decretos/decretosDOF.htm>, consultado el 20 de septiembre de 2007.

<http://www.semarnat.gob.mx/queessesemarnat/Pages/reglamentointerior.aspx>, consultado el 21 de septiembre de 2007.

<http://www.wordreference.com/es/en/frames.asp?es=impropio>, consultado el 7 de noviembre de 2007.