

**INSTITUTO DE ESTUDIOS SUPERIORES DEL COLEGIO CITLALLI**

---

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO, CLAVE DE INCORPORACIÓN 8876-09



**“NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.  
EXPROPIACIÓN O DE MODALIDAD A LA PROPIEDAD PRIVADA.”**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO.**

Presenta  
**JESÚS CUAUHTÉMOC BRIONES QUINTERO.**

ASESOR DE TESIS:  
LIC. JOSÉ MIGUEL GONZALEZ SANCHEZ.

REVISOR DE TESIS:  
LIC. MARISELA RODRÍGUEZ PACHECO

**NAUCALPAN, MEXICO**

**2007**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A mi esposa Cecilia por su gran apoyo incondicional y permitirme aprender de ella.

A mi hermano por su apoyo incondicional.

A todas las personas que han formado parte de mi formación personal y profesional.

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN.

### CAPÍTULO PRIMERO. LA PROPIEDAD.

1.1 Concepto de propiedad.	2
1.2 Atributos de la propiedad.	6
1.3 Concepción de la propiedad en la historia.	7
1.4 Función social de la propiedad.	13
1.5 Concepción de la propiedad conforme al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	17
1.6 Modalidades a la propiedad.	23

### CAPÍTULO SEGUNDO. FINES DEL ESTADO E INTERÉS PÚBLICO.

2.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	31
2.2 Los fines del Estado.	40
2.3 El interés público.	45
2.4 Interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	48

### CAPÍTULO TERCERO. EXPROPIACIÓN.

3.1 Definición de expropiación.	56
3.2 Autoridades competentes.	59
3.3 Casos de procedencia.	63
3.4 Fundamento legal de la expropiación.	70
3.5 Restricciones al acto expropiatorio.	71
3.6 Efectos en la propiedad.	74
3.7 Diferencias entre modalidad y expropiación	80

## **CAPÍTULO CUARTO. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.**

4.1 Definición de Área Natural Protegida.	86
4.2 Determinación de la necesidad de su formación.	89
4.2.1 Autoridades competentes para resolver la constitución de un Área Natural Protegida.	89
4.3 Intervención de los propietarios.	96
4.4 Forma en la que se afecta la propiedad.	100
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>122</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>126</b>

## INTRODUCCIÓN

Las Áreas Naturales Protegidas constituyen porciones terrestres o acuáticas del territorio nacional en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que en su caso, requieren ser preservadas o restauradas a fin de conservar los ecosistemas existentes en las mismas.

Las Áreas Naturales Protegidas pueden establecerse sobre predios sujetos a cualquier régimen de propiedad, quedando sujetas a las estrictas restricciones contenidas en las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y su Reglamento respectivo.

En este sentido, los propietarios de los terrenos sobre los que se constituyen ese tipo de áreas, únicamente podrán llevar a cabo las actividades, obras o aprovechamientos que expresamente se encuentren permitidos en los ordenamientos jurídicos mencionados y, específicamente, las establecidas en la Declaratoria de constitución correspondiente, así como en su Programa de Manejo.

De acuerdo a esas circunstancias, existe una grave afectación en los atributos del derecho de propiedad. Los propietarios de los predios no pueden usar, disfrutar y disponer plenamente del bien declarado como un Área Natural Protegida, llegando en la mayoría de las ocasiones a la pérdida total de los tres atributos que les da el Derecho de Propiedad.

La Declaratoria de un Área Natural Protegida equivale a la abolición absoluta de los derechos específicos emanados de la propiedad en detrimento de su titular, y en consecuencia, el egreso definitivo del bien de que se trate de la esfera jurídica de una persona, configura un acto expropiatorio y no una modalidad impuesta a la propiedad privada, como actualmente se le trata, toda vez que no se traduce en una simple limitación o prohibición a la forma en que los atributos de la propiedad pueden ser ejercidos.

Bajo este contexto, el objetivo de la tesis que se justifica será el determinar que ese tipo de Declaratorias constituyen actos expropiatorios y no modalidades a la propiedad privada en términos del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y como resultado, en todos los casos en los que se decrete la constitución de un Área Natural Protegida, se le otorgue el tratamiento de un acto expropiatorio, a fin de que el particular pueda tener derecho al pago de la indemnización relativa como forma de resarcimiento por el perjuicio sufrido en su patrimonio.

**CAPÍTULO PRIMERO.**

**LA PROPIEDAD.**



## 1.1 Concepto de propiedad.

En sentido amplio, "la propiedad en general, bien sea pública o privada, traduce una forma o manera de atribución o afectación de una cosa a una persona (física o moral, pública o privada), por virtud de la cual ésta tiene la facultad jurídica de disponer de ella ejerciendo actos de dominio".<sup>1</sup>

Cuando la persona a quien se imputa una cosa es un sujeto de derecho privado, ya sea físico o moral, se configura la propiedad privada.

Este tipo de propiedad, al lado de la pública y la social, constituyen los tres tipos reconocidos por el régimen jurídico mexicano.

Para Escriche la propiedad es el derecho de gozar y disponer libremente de nuestras cosas, en cuanto las leyes no se opongan. A este respecto, agrega que existen dos acepciones: "Tan pronto expresa el derecho en sí mismo, que también se llama dominio y tan pronto significa la misma cosa en que se tiene el derecho. Dícese que es el derecho de gozar, esto es, de sacar de la cosa todos los frutos que puede producir y todos los placeres que pueda dar; de disponer, esto es, de hacer de ella el uso que mejor nos parezca, de mudar su forma, de enajenarla, destruirla, en cuanto no se opongan las leyes es decir que, protegida por la ley civil, no ha de ser contraria a esta misma ley ni perjudicar los derechos de los demás individuos de la sociedad... La propiedad de una cosa nos da derecho sobre todo lo que ésta produce y sobre lo que se le incorpora accesoriamente, sea por obra de la naturaleza, sea por obra de nuestras manos. La propiedad es obra de la ley civil".<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa: México 2004, 36ª edición, p.. 457.

<sup>2</sup> Escriche Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Editora e Impresora Neobajacaliforniana: México 1974, 4ª edición, p. 1396.

Por su parte, Rojina Villegas define a la propiedad como “el poder jurídico 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 universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto”.<sup>3</sup>

Con base en esa definición, el autor establece que la propiedad es un poder jurídico que se ejerce en forma directa e inmediata como cualquier otro derecho real.

Asimismo, le otorga a ese concepto el siguiente alcance:

- “El poder jurídico total significa que el aprovechamiento se ejerce bajo la forma de uso, disfrute o disposición de la cosa, o que se tiene simplemente la posibilidad normativa de ejecutar todos los actos de dominio o administración, aun cuando jamás se ejecuten”.<sup>4</sup>

A este respecto asienta que de los derechos reales diferentes de la propiedad no se desprende la característica de disposición total, tomando como excepción el caso de los derechos de autor en los que sí existe ese aprovechamiento jurídico total, aunque de manera temporal.

- “El derecho de propiedad implica una relación jurídica entre el propietario o sujeto, y un sujeto pasivo universal. Propiamente, el sujeto pasivo universal queda constituido por el conjunto de personas que de manera

---

<sup>3</sup> Rojina Villegas Rafael, Compendio de Derecho Civil, Tomo II, Editorial Porrúa; México 2001. 33ª edición, p. 79.

<sup>4</sup> Ibidem. p. 79.

permanente o transitoria integran una comunidad jurídica, pues se requiere siempre de un dato especial (proximidad material) para que exista la oponibilidad del derecho de propiedad a los terceros y la posibilidad física de su violación".<sup>5</sup>

Dependiendo del punto de vista del cual se observe, el derecho de propiedad también puede ser concebido de forma subjetiva u objetiva. Subjetivamente, puede constituir la facultad jurídica de uso, disfrute o disposición que se ejerce sobre una cosa. De manera objetiva se puede reducir al conjunto de normas jurídicas que permiten y regulan la constitución, funcionamiento, transmisión y extinción de ese derecho, incluyendo aquéllas que imponen modalidades y limitaciones al mismo.

Partiendo del ámbito subjetivo, algunos doctrinarios como Ignacio Burgoa asientan que la propiedad privada también posee el carácter de derecho subjetivo civil, traduciéndose "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 (...)" siendo exclusivamente oponible frente a las personas que se ubican en esa calidad, y "engendrando para su titular tres derechos fundamentales, que son: el de uso, disfrute y el de disposición de la cosa materia de la misma".<sup>6</sup>

Finalmente, en el Código Civil de 1928 se determina el sujeto, contenido y alcance del derecho de propiedad, estableciendo en la disposición contenida

---

<sup>5</sup> Ibidem. p. 80.

<sup>6</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p.. 459.

en el artículo 772: "...son bienes de propiedad de los particulares todas las cosas cuyo dominio les pertenece legalmente, y de las que no puede aprovecharse ninguno sin consentimiento del dueño o autorización de la ley...", determinando a su vez que "...el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes" como se prevé en su artículo 830.

En este sentido, la ley reconoce el derecho de los particulares de adquirir bienes, haciendo énfasis en la exclusividad del aprovechamiento de la propiedad para las personas diversas a su titular sin que medie el consentimiento u autorización.

De igual manera da una idea concreta del contenido del derecho, al establecer la facultad de gozar y disponer del bien objeto de la propiedad, pudiéndose entender la expresión "gozar" empleada en el Código, como el uso y disfrute de la cosa, y la expresión "disponer" como la facultad de gravarla, enajenarla, destruirla o consumirla.

## **1.2 Atributos de la propiedad.**

La mayor parte de los doctrinarios están de acuerdo en aceptar las tres características clásicas del derecho de propiedad designadas con las expresiones latinas utendi, fruendi y abutendi, las que se desprenden de las definiciones del derecho propiedad, así como de la concepción de éste a lo largo de la historia, tratados en los apartados respectivos.

“Utendi significa usar, es decir, destinar la cosa a todos o a cualquiera de los fines a través de los cuales pueda ser aprovechada o utilizada; fruendi es hacerla producir y aprovechar sus frutos, disponer de ellos como de cosa propia, y abutendi quiere decir disponer y no abusar, puesto que el abuso implica el mal uso o sea el uso excesivo, injusto, impropio o indebido de alguna cosa. En virtud del derecho de abutendi el propietario podrá realizar actos jurídicos de transformación o de desmembramiento de la propiedad, bien entendido que los efectos de estos actos se producen sobre el derecho del propietario, no sobre la cosa misma. Obsérvese sin embargo, que la posibilidad de disponer jurídicamente del derecho, enajenándolo, no es característica exclusiva de la propiedad sino, en general, de todos los derechos, tanto reales como personales, en cuanto pertenecen a una persona. Obsérvese también que, en la disposición de la propiedad, es preciso distinguir los actos de administración de los de dominio, entendiendo por los primeros aquéllos a través de los cuales se obtiene el fomento y mejora del aprovechamiento y que, a través de los segundos, se dispone del derecho mismo, enajenándolo, gravándolo o desmembrándolo”.<sup>7</sup>

En la legislación mexicana, el Código Civil Federal en su disposición contenida en el artículo 830 adopta como elementos esenciales del derecho de propiedad estos tres atributos, en los términos asentados en el punto anterior de la presente tesis.

---

<sup>7</sup> Araujo Valdivia Luis, Derecho de las Cosas y Derecho de las Sucesiones, Editorial José María Cajica, Jr., México, 1972, 2ª edición, p. 231- 232.

### **1.3 Concepción de la propiedad en la historia.**

Tomando como base la concepción romana del derecho de propiedad, se puede hablar de una evolución de dicho concepto a lo largo de la historia y, en específico, durante las siguientes etapas: 1º La propiedad en el derecho romano hasta Justiniano, 2º Desde Justiniano hasta el Código de Napoleón en 1804, 3º La evolución del mismo en los códigos de 1870 y 1884, con relación al Código de Napoleón y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del año de 1789, finalmente, 4º La forma en la que actualmente la propiedad es concebida.

Primera etapa:

Los caracteres de la propiedad romana concordantes con la función política del señorío sobre el fundo son los siguientes:

“1º. El fundo romano tiene confines santos, como los muros de la ciudad. Los confines son señalados con el ceremonial solemne y sagrado de la *limitatio*. Alrededor del *ager limitatus* corre un espacio libre, de cinco pies, cuando menos: *iter limitare*, en el campo; *ambitus*, en la ciudad. De modo semejante tiene la *urbs* su *pomerium* en torno a la cinta amurallada. En época antigua este espacio libre debió ser *res sancta* y, por tanto, sustraída al comercio privado.

Los *agri arcifinii*, los terrenos no limitados, aunque con confines naturales –montes ríos, vertientes, lagos- o artificiales –fosos, cercas, hileras de árboles-, pertenecen al *ager publicus*. Cuando menos, la falta de *limitatio* revela que no son objeto de la propiedad privada.

2º. La propiedad es ilimitada, en el sentido de absoluta y exclusiva. Está sometida al propietario bajo todos los aspectos, y no admite influencia alguna proveniente del exterior. En el antiguo Derecho romano no existen servidumbres legales. Las servidumbres de paso y de acueducto sólo pueden constituirse contando con la voluntad del propietario gravado.

...

3º. La propiedad romana tiene virtud absorbente: todo lo que está en el fundo se incorpora al fundo –tesoros, plantas, semillas, edificios, aluviones, etc.- pertenecen al propietario del mismo. Este principio de accesión responde al carácter orgánico de la propiedad, y no a una determinación positiva –legal- , como ocurre en el Derecho moderno.

4º. El fundo romano es *immune*, es decir, libre de cualquier impuesto o carga fiscal. El *tributum* es personal: se satisface según los bienes pero no recae sobre la propiedad.

5º. La propiedad romana es *perpetua*. No se puede constituir un derecho de propiedad *ad tempus*, en términos de establecer. v.gr., que pasada cierta fecha retorne *ipso iure* al enajenante, según el concepto de enajenación real”.<sup>8</sup>

En el derecho romano, además de las características de derecho absoluto, exclusivo y perpetuo, se establecieron los tres atributos esenciales a la propiedad, el uso, disfrute y disposición del mismo.

Segunda etapa:

Aún cuando el derecho de Justiniano suprime formalmente la distinción política entre los fundos, implantando el concepto de propiedad bajo la idea de un dominio único, las limitaciones a la propiedad se acentúan en mayor medida en aras del interés social.

---

<sup>8</sup> Juan Iglesias, Derecho Romano, Editorial Ariel: Barcelona 1990, 10ª edición, p. p.. 248 a 249



En este sentido, la transformación de la propiedad en el Derecho Romano se debió a que hasta antes de Justiniano el derecho de propiedad tenía un aspecto político que favorecía a la desigualdad social por razones del Estado para otorgar el dominio sólo a los ciudadanos romanos.

“A través del derecho pretoriano se fueron asignando a la propiedad las características del dominio y en las Institutas de Justiniano se explica que las diferencias habidas hasta entonces se habían venido manteniendo por tradición pero ya sin valor práctico, por lo cual se hizo necesario establecer el concepto único de la propiedad para ciudadanos y extranjeros. De este modo y a partir de entonces, la “traditio” fue bastante para transmitir la propiedad y el dominio”.<sup>9</sup>

Durante la época feudal existieron diferencias radicalmente opuestas al Derecho romano, siendo éstas de un mayor alcance.

En el Estado feudal, los señores feudales además de gozar del derecho de usar, disfrutar y disponer de determinadas tierras, tenían el imperio para mandar sobre los vasallos que en ellas se establecían. El derecho de propiedad se interpretó en beneficio de éstos y de la organización estatal existente en esa época.

---

<sup>9</sup> Araujo Valdivia Luis. Op. Cit. p. 262.

La Revolución Francesa logra esclarecer el significado y alcance de ese derecho, estableciendo que la propiedad no otorga imperio, soberanía o poder, así como tampoco concede privilegios, siendo un simple derecho real de carácter privado que otorga la facultad de usar, disfrutar y disponer de un bien, retomando además las características de absoluto, exclusivo y perpetuo del Derecho romano.

En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del año de 1789 se reconoce a la propiedad como un derecho natural que el hombre trae consigo al nacer, mismo que el Estado sólo puede reconocer, mas no crear por ser anterior a éste. Se menciona además que el objeto de toda sociedad es el amparo y protección de la libertad, igualdad y propiedad como derechos naturales del hombre, siendo este último absoluto e inviolable.

En estas ideas de protección al derecho de propiedad a favor del individuo, se sustenta el concepto de propiedad plasmado en el Código de Napoleón, las que se asemejan al individualismo de la definición de propiedad romana.

Tercera etapa:

Con independencia de la concepción de propiedad contenida en el Código de Napoleón y la Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en los artículos 827 y 729 de nuestros Códigos de 1870 y 1884, respectivamente, se establece que la propiedad es el derecho de gozar y

disponer de una cosa, sin más limitaciones que las que fijan las leyes, restringiéndose así el concepto napoleónico mencionado en la etapa antes descrita.

Del artículo 730 del Código de 1884 se desprende la posibilidad de limitar la propiedad, cuando exista una razón de orden público que puede llevar no sólo a la modificación, sino a la extinción total del derecho a través de la expropiación.

Cuarta etapa:

León Duguit es uno de los autores que expone una crítica al concepto individualista de la propiedad a través del estudio de las transformaciones que éste ha sufrido a partir de su concepción en el Código de Napoleón, llegando a una definición acorde con las nuevas tendencias del derecho.

Tomando como base estos antecedentes, en México la manifestación legislativa es el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al igual que el Código Civil de 1928.

En síntesis, la tesis de Duguit sostiene que el derecho de propiedad es una función social y no un derecho subjetivo, absoluto, inviolable, anterior al Estado, al que la norma jurídica no puede afectar. Afirma que es, por el contrario, la consecuencia de un deber social que todo hombre tiene para

intensificar la interdependencia humana, ideas que se ven plasmadas en los ordenamientos jurídicos mencionados en el párrafo anterior.

#### **1.4 Función social de la propiedad.**

De acuerdo con la tesis de León Duguit citada en el apartado 1.3, el derecho de propiedad constituye una función social. Al respecto, asienta que el derecho sobre ésta no puede ser innato al hombre y anterior a la sociedad. Sostiene que el hombre, al no haber vivido jamás fuera de la sociedad, resulta inadmisibles imaginario como ocurre sólo en la hipótesis contenida en el contrato social de Rousseau, o sea, en estado de naturaleza, aislado, detentando derechos absolutos e innatos, celebrando con posterioridad un pacto social para unirse a los demás hombres y limitar, en la medida necesaria para la convivencia social, aquellos derechos absolutos.

Por tanto, afirma Duguit, ni psicológica, ni jurídicamente puede admitirse que los derechos del hombre sean anteriores a la sociedad, porque el derecho no es concebible sino a través de relaciones sociales, aunado a que nadie puede tener derechos absolutos antes de formar parte de un grupo humano, y a la inimaginable limitación voluntaria de los derechos subjetivos para lograr la convivencia social. En consecuencia, es inconcebible que el Estado o la sociedad estén impedidos para limitar, organizar o restringir legalmente la propiedad, asentando que la conducta del hombre debe estar regida por el concepto de la solidaridad social que le impone dos deberes fundamentales: La

realización de los actos que impliquen el perfeccionamiento de esa solidaridad y la abstención de los que la lesionen.<sup>10</sup>

Con base en estas ideas, Duguit considera que al hombre se le imponen deberes de emplear la riqueza de la que dispone no sólo en beneficio individual, sino colectivo, y es con motivo de estos deberes como se le reconoce el derecho subjetivo de usar, disfrutar y disponer de una cosa; pero no se le reconoce el derecho de no usar, no disfrutar y no disponer, cuando esta inacción perjudica intereses individuales y colectivos.

El aspecto de la imposibilidad jurídica por parte del Estado para intervenir en la regulación de la propiedad privada desechado por este doctrinario, y en contraposición, la facultad para imponer legalmente al titular del derecho de propiedad obligaciones de hacer y no hacer en aras de un beneficio social, se ven reflejadas en el artículo 27 de nuestra Constitución Federal actual, el que sustituye a la anterior postura individualista contenida en la correspondiente disposición de la Constitución de 1857, otorgando el sustento a la concepción actual del derecho de propiedad.

En este sentido, “los comentaristas designados por la Cámara de Diputados, correspondientes a la XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, consideran que el que el artículo 27 de la Constitución de 1857, sí consagraba una garantía individual al declarar inviolable la propiedad, pero la redacción

---

<sup>10</sup> Araujo Valdivia Luis. Op. Cit. p.p 264-265.

actual del artículo que lleva el mismo numeral es propiamente fuente de garantías sociales.

Al poner de manifiesto las diferencias en ambas constituciones, concluyen: En esta forma, el artículo 27 sustituye, en el concepto jurídico de la propiedad, la vieja tesis individualista del derecho subjetivo destinado únicamente a producir beneficios para su titular, por la doctrina de la propiedad como una función social que tiene por objeto hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación. Este postulado se confirma más adelante, cuando el propio precepto dispone que se dicten las medidas para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”.<sup>11</sup>

Bajo este contexto, “Si la propiedad es una función social, el derecho sí podrá intervenir imponiendo obligaciones al propietario, no sólo de carácter negativo, como ya lo esbozaba el derecho romano, sino positivo también. No sólo el derecho podrá decir que el propietario no debe abusar de la propiedad causando perjuicios a tercero sin utilidad para él, sino que también podrá, según las necesidades de la interdependencia social, indicar la forma como el propietario deba usar de la cosa, y no mantenerla improductiva”.<sup>12</sup>

Por su parte, Castán Tobeñas concluye que el derecho de propiedad, debe ser ejercitado en forma que satisfaga el interés social extendido a través del impuesto que hace participar a la colectividad del derecho de propiedad

---

<sup>11</sup> Castro Juventino, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa: México 2004, 13ª edición, p. 199.

<sup>12</sup> Rojina Villegas Rafael, Compendio de Derecho Civil, Editorial Porrúa: México 2001, 33ª edición, p. . 86.

individual, sancionado mediante la expropiación o la ocupación para fines de utilidad pública y regulado con restricciones y modalidades establecidas por el interés general.

Como se mencionó en párrafos anteriores, la función social de la propiedad se desprende del texto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que confiere a la Nación “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 el 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”. A través de este precepto que consagra la función social de la propiedad privada, el Estado por conducto de sus órganos competentes, tiene la facultad para evitar que los derechos derivados de ésta, a saber, el uso, disfrute y disposición de la misma, puedan ejercerse por su titular en forma arbitraria o contraria al interés público o social.

En virtud de esa función social, el Estado ejerce su poder y autoridad para sacrificar el derecho de propiedad particular en beneficio de la sociedad, por medio de la imposición de modalidades o mediante la expropiación, cuando se configure alguna de las causales de utilidad pública previstas en la ley.

Al igual que la norma contenida en el párrafo segundo del mismo precepto que se refiere a las expropiaciones, debe entenderse que comprende

todos los bienes que pueden ser afectos al dominio privado, y no solamente las tierras y aguas.

### **1.5 Concepción de la propiedad conforme al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La propiedad encuentra su sustento jurídico en la disposición contenida en el primer párrafo del artículo 27 de nuestra Constitución Federal que establece que "la propiedad de 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".

Del primer párrafo antes transcrito, se desprende el concepto de "propiedad originaria", cuyo significado y alcances se encuentran sujetos a diversas tendencias interpretativas.

Los antecedentes de la propiedad originaria que datan de la época de la Colonia, constituyen su origen y a la vez la dotan de características muy especiales.

Bajo este contexto histórico, Gabino Fraga manifiesta que: "El principio base de toda la construcción jurídica de la propiedad colonial fue el de que la conquista no constituye el origen de la propiedad, pues ella no es más que un medio para tomar posesión de las tierras descubiertas, ya que desde antes de serlo tenían como titular a los reyes de España.



Estos habían adquirido su derecho a todas las tierras descubiertas y por descubrir, entre otros títulos, por la Bula de Alejandro VI del 4 de mayo de 1493, según la cual se da, concede y asigna perpetuamente a los Reyes de Castilla de León y a sus sucesores, "con libre, llano y absoluto poder, autoridad y jurisdicción", "todas las Islas y tierras firmes, halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren hacia el Occidente y Mediodía, fabricando y componiendo una línea del Polo Artico, que es el Septentrión, al Polo Antártico, que es el Mediodía; ora se hayan hallado Islas y tierras, ora se hayan de hallar hacia la India o hacia cualquier parte, la cual línea dista de cada una de las Islas que vulgarmente dicen de los Azores y Cabo Verde, cien leguas hacia el Occidente y Mediodía y de cuyas tierras no hubiere tomado posesión ningún otro rey o Príncipe Cristiano hasta el día de Navidad del año de 1492.

Además, la donación se entendió en su tiempo no a favor del Estado Español, sino directamente en beneficio de la Corona de España. (Ley I, tít.I, Lib.III, y Ley XIV, tít. XII, Lib. IV. Recopilación de Indias.)

Así es que, como una consecuencia de que la propiedad de las tierras descubiertas correspondía a los Monarcas Españoles, ningún particular pudo tener derecho alguno sobre ellas sin un título que emanara de la Corona (...).<sup>13</sup>

Con la consumación de la independencia, la Nación mexicana reemplazó en todos sus derechos a la Corona de España, considerándose que

---

<sup>13</sup> Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa: México 2005, 44ª edición, p. . 353 - 354.

la propiedad territorial de la misma fue adquirida por nuestra nación, susistiendo para dicha propiedad el régimen establecido en la legislación colonial.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la propiedad a la que alude el precepto jurídico en comento, sigue la tendencia interpretativa manifiesta en la siguiente jurisprudencia:

"ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. El propósito manifiesto del Constituyente de Querétaro, al expedir el artículo 27 de la Carta Federal, fue vincular el régimen jurídico de la propiedad territorial en México, con el que regía en la Epoca Colonial, nulificando la tradición jurídica de nuestros Códigos, que lo refieren al Derecho Romano y no a las Leyes y Disposiciones de Indias, que son sus antecedentes legítimos, régimen en el cual la situación jurídica de dicha propiedad, era la de ser privada de los soberanos de España, inalienable e imprescriptible. Numerosas Leyes de Indias demuestran esto: esas leyes disponían hasta de las personas, y si los reyes consideraban como de su propiedad particular a los individuos, no podían menos de considerar lo mismo cuanto significase riqueza; los derechos que los reyes concedieron, siempre tuvieron un carácter condicional, y en cuanto a los monumentos arqueológicos, las leyes coloniales sólo autorizaban su aprovechamiento en un tanto por ciento, para los descubridores, sin que pudiera trasmitirse su dominio a los particulares. Al independizarse la Colonia, la República Mexicana asumió todos los Derechos de propiedad que a los reyes de España correspondían, y, por lo mismo, este patrimonio ingresó a la Nación toda, y no a las partes que

entonces constituían el territorio, (provincias, intendencias, capitanías, etc.), y mucho menos pudo pasar ese patrimonio a los Estados de la República, cuya existencia ni siquiera estaba entonces bien definida".<sup>14</sup>

Actualmente, la propiedad originaria que la nación ostenta sobre las tierras del territorio de la República, se encuentra conformada por terrenos baldíos, nacionales y demasías, estando regulados los primeros dos en la Ley Agraria del 23 de febrero de 1992 y las últimas en la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero de 1951.

De acuerdo al artículo 157 de la legislación en materia agraria, son baldíos "los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos".

La definición de terrenos nacionales que se encuentra contemplada en el artículo 158 del mismo ordenamiento, los divide en aquéllos que han sido deslindados y medidos, además de los que son recobrados por "la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado".

Respecto a las demasías, la ley aplicable establece en la disposición contenida en su artículo 6:

"Artículo 6. Son demasías los terrenos poseídos por los particulares con título primordial y en extensión mayor de la que éste determine, encontrándose

---

<sup>14</sup> Tomo XXXVI, pág. 1074.- Controversia 2/32.- Federación y Estado de Oaxaca.- 15 de Octubre de 1932.- Mayoría de 14 votos.

el exceso dentro de los linderos demarcados por el título y, por lo mismo, confundido en su totalidad con la superficie titulada”.

Asimismo, la Ley Agraria determina que los terrenos baldíos y los nacionales serán inembargables e imprescriptibles, además de facultar a la Secretaría de la Reforma Agraria para enajenar a título oneroso a los particulares los terrenos nacionales dedicados a la actividad agropecuaria, turística, urbana, industrial o de cualquier otra especie, con base en el valor que establezcan el Comité Técnico de Valuación de esa Secretaría, así como la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales dentro de sus respectivas competencias.

Para otros doctrinarios, la propiedad originaria que la Nación detenta sobre las tierras y aguas del territorio nacional, "implica el dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, consistente en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce. La propiedad originaria de que habla el párrafo primero del artículo 27 constitucional significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como un elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta ...".<sup>15</sup>

Consideración que dentro de otras, constituye una de las formas de interpretación del concepto de propiedad originaria a lo largo del tiempo, misma que se encuentra sustentada en la potestad por parte del Estado de ejercer actos de soberanía sobre el territorio nacional, entre los que se

---

<sup>15</sup> Burgoa Orihuela Ignacio. Op. Cit. p. . 461.

encuentran la facultad de transmitir la propiedad de tierras y aguas a los particulares.

### **1.6 Modalidades a la propiedad.**

La imposición de modalidades a la propiedad privada tiene su fundamento jurídico en la disposición contenida en el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la parte conducente de ese precepto se establece que "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el 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...".

De acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española, la modalidad "es el modo de ser o de manifestarse de una cosa".<sup>16</sup>

La modalidad, por tanto, se relaciona a una manera particular de ser de alguna cosa. En el derecho privado la palabra modalidad se reduce a una denominación de cláusulas restrictivas. Comprende la condición, el término y el modo, que son limitaciones al contenido normal de los actos jurídicos.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Diccionario de la Lengua Española, Editorial Espasa-Calpe: Madrid, 2001, 22ª edición, p. 980.

<sup>17</sup> Cortina José Manuel, La función social de la propiedad, según la Constitución de Cuba, La Habana, 1946, p. . 27.

En este sentido, la imposición de modalidades a la propiedad privada en términos del precepto constitucional en comento, implica la restricción o prohibición en cualquiera de los atributos de la propiedad: uso, disfrute o disposición de los bienes, o en su caso, la obligación de llevar a cabo determinados actos positivos o negativos, sin llegar a la extinción de la misma.

En el análisis del concepto de modalidad, Ignacio Burgoa asienta que el alcance de la disposición constitucional que faculta a la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público es, sin embargo, difícil de precisar. En pocas palabras, para demarcar la extensión e índole misma del derecho consagrado a favor de la nación, es indispensable determinar qué se entiende por modalidades a la propiedad privada, y sobre todo, cuál es su implicación. Es obvio que la imposición de modalidades a dicha propiedad no equivale a la abolición absoluta de la misma en detrimento de su titular, pues ello significaría el egreso definitivo del bien de que se trate de la esfera jurídica de una persona, lo cual configuraría la expropiación como fenómeno diferente de aquél. Por tanto, la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión o en la limitación de alguno de los derechos reales inherentes y consubstanciales a ella, a saber, el derecho de usar de la cosa, el de disfrutar de la misma y el de disposición respectiva. En consecuencia, sólo cuando afecta supresiva o limitativamente alguno de tales derechos puede hablarse de imposición de modalidades a la propiedad privada”.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Burgoa Orihuela Ignacio. Op. Cit. p. . 466.

En este orden de ideas, es importante mencionar la concepción que Lucio Mendieta y Núñez tiene sobre las modalidades a la propiedad privada. Para él constituyen: "la manera de ser de una cosa, habrá modalidad en cuanto se conserve el ser, porque lo fundamental es el ser, después el modo de ser, cualesquiera que sean las modificaciones que se impongan a los tres atributos del derecho de propiedad, habrá modalidades y no expropiación mientras el propietario conserve el ejercicio de estos atributos. La modalidad puede afectar el derecho de libre disposición de la cosa, la nuda propiedad misma, como cuando ordena una ley que el propietario no podrá disponer libremente de ella, sino bajo condiciones determinadas; pero como no pierde totalmente el derecho de disponer de su propiedad, como ejerce el atributo de la manera impuesta por la ley, es indudable que no hay expropiación sino modalidad. La modalidad puede afectar al uso o al usufructo o sólo la forma de gozar de los frutos de una cosa, siempre que reconociendo el derecho del propietario para ejercer esos atributos de la propiedad, se concrete a imponer la forma de expresión de tales atributos, el modo en que serán ejercitados: explotación forzosamente colectiva de la tierra, como en ciertos casos de la propiedad ejidal, obligación de dedicar ciertas tierras precisamente a determinados cultivos para desarrollar planes agrícolas, obligación de vender en común los frutos obtenidos, etc".<sup>19</sup>

La imposición de modalidades así descrita, implica sólo una afectación parcial de los atributos del derecho de propiedad, toda vez que no priva de manera absoluta al gobernado de ese derecho, únicamente los encauza para

---

<sup>19</sup> Mendieta y Núñez Lucio, Sistema Agrario Constitucional, Editorial Porrúa: México 1975, 4ª edición, p. p. . 96 a 98.

un propósito específico debido a la función social que el artículo 27 de nuestra Carta Magna le atribuye a la propiedad.

Por este medio, se establecen determinados márgenes a los titulares para que el aprovechamiento en beneficio personal de la propiedad, se armonice el interés social.

De acuerdo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la definición, los elementos necesarios para que se configuren las modalidades que pueden ser impuestas a la propiedad privada en términos de la disposición constitucional mencionada, así como el alcance de dichas figuras jurídicas son los que se incluyen en la siguiente tesis jurisprudencial:

"PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDAD A LA, ELEMENTOS 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, segundo, la modificación sustancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento requiere que la regla jurídica se refiera 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 implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a la



limitación o transformación. El concepto de modalidad a la propiedad privada se aclara con mayor precisión sí se estudia desde el punto de vista de los efectos que produce en relación con los derechos del propietario. Los efectos de la modalidad que se imponga a la propiedad privada consisten 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 inherentes a la extensión actual de su derecho".<sup>20</sup>

A mayor abundamiento, en nuestra Constitución Federal se determinan casos específicos en los que se prevé la imposición de modalidades en virtud del interés social:

a) Artículo 25, párrafo sexto: "Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente".

b) Artículo 28, párrafo tercero: "Las leyes fijarán las bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza

---

<sup>20</sup> Informe del Presidente de la Suprema Corte de la Nación. Año 1980, Pleno, p. 543.

de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses”.

c) Artículo 28, párrafo noveno: “El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público”.

Por su parte, las disposiciones contenidas en el Código Civil Federal, en el Primer Capítulo del Título Cuarto, las que constituyen el marco general del derecho de propiedad señalan una serie de limitaciones y modalidades que deberán ser acatadas por el titular de ese derecho.

En principio, el artículo 830 del citado ordenamiento previene que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes.

La prohibición de enajenar, gravar o alterar sin autorización del Poder Ejecutivo Federal las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de la cultura nacional, contenida en los artículos 833 y 834; la obligación del propietario de cerrar o de cercar su propiedad, en todo o en parte, del modo que lo estime conveniente o lo dispongan las leyes o reglamentos que se desprende del

artículo 842 y la prohibición de edificar o plantar cerca de las plazas fuertes, fortalezas y edificios sin sujetarse a las condiciones exigidas en los reglamentos especiales de la materia prevista en el artículo 843, son modalidades que pesan sobre este tipo de propiedad.

Asimismo, hay que considerar las que imponen la obligación de construir en los términos de las leyes y reglamentos en materia de salud, salubridad, urbanización y construcción.

**CAPÍTULO SEGUNDO.**  
**FINES DEL ESTADO E INTERÉS PÚBLICO.**

## **2.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que actualmente se encuentre vigente, es la ley suprema del país y la expresión de la soberanía del pueblo. Fue expedida por el Poder Constituyente de Querétaro el 5 de febrero de 1917 y tiene por objeto la organización de los poderes del Estado, creándolos y otorgándoles competencia, así como la protección de ciertos derechos individuales frente a esos poderes.

“Así, el ordenamiento constitucional actual, es la culminación de la Revolución socio - política mexicana que estalló en 1910, en cuanto que erigió en instituciones jurídicas básicas los postulados que fueron bandera de dicho movimiento y estableció los instrumentos normativos para lograr su realización. Con la Constitución de 1917 concluyó la etapa cruenta de la Revolución, pero no la Revolución misma como conjunto de fines que el Estado mexicano persigue permanente e ininterrumpidamente a través de su constante actividad. Nuestra Ley Fundamental vigente es el instrumento jurídico dinámico para la consecución de la reforma social que preconiza la Revolución pues desde que se expidió y a través de las modificaciones que en el decurso del tiempo se le han introducido, ha respondido generalmente a las transformaciones sociales, económicas y culturales, que ha operado la evolución misma del pueblo mexicano... El galardón que legítimamente ostenta la Constitución de Querétaro estriba en haber sido la primera Constitución *socio - jurídica* del siglo XX “o del mundo”... La Constitución de 1917 como jurídico - política y jurídico - social, conjuga armoniosamente los diversos objetivos que integran la

teleología exhaustiva del Estado, la cual debe fincarse en la protección y respeto simultáneo de la persona, de los grupos mayoritarios de la sociedad y de la nación o pueblo mismos ... como comunidades de seres individualizados”.<sup>1</sup>

Los principios fundamentales sancionados por la Constitución Federal vigente son los siguientes: “la idea de soberanía, los derechos humanos, la división de poderes, el sistema federal, el sistema representativo, la supremacía del Estado sobre las iglesias y la existencia del juicio de amparo como medio fundamental de control de la constitucionalidad”.<sup>2</sup>

- La idea de soberanía adoptada en nuestra Ley Suprema actual, se expresa en la disposición contenida en el artículo 39, la que establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, así como la determinación de que los poderes públicos tienen su origen en el pueblo, instituyéndose en beneficio de éste.

- Los derechos humanos contenidos en las garantías individuales y sociales. Las primeras se encuentran concentradas en los primeros 28 artículos de la Constitución. “La declaración de garantías sociales se encuentra principalmente en los artículos 3, 27, 28 y 133. Estos dispositivos constitucionales reglamentan la educación, el agro, la propiedad y el trabajo”.<sup>3</sup>

- La división de poderes contemplada en el artículo 49, concibe la idea de un poder único, el Supremo Poder de la Federación, que se divide para su ejercicio, en tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En este sentido,

---

<sup>1</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa: México 2005, 17ª edición, p. . 314.

<sup>2</sup> Carpizo Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Porrúa México 2004, 14ª. edición, 14ª edición, p.. 123.

<sup>3</sup> Ibidem. p. 121.

cuando se encuentre expresamente previsto, estos Poderes podrán realizar funciones que formalmente le corresponderían a otro.

- El sistema representativo asentado en la Constitución actual, “ha respondido a los principios de la teoría clásica de la representación. El principio de que gana la curul el candidato que mayor número de votos ha obtenido, ha sufrido ajustes y modificaciones, a raíz de la implantación del régimen de diputados de partido y más recientemente, en 1977, cuando se estableció el sistema mixto actual, mayoritario en forma dominante con representación proporcional de las minorías.”<sup>4</sup>

- El régimen federal está contenido en los artículos 40 y 41, de los que se desprenden dos órdenes jurídicos, el federal y el de las entidades federativas, siendo éstas libres y soberanas sólo en lo que respecta a su ámbito interior. En materia de competencia, deberán ajustarse a los principios establecidos en la Constitución Federal, así como a su propia legislación en tanto no contravenga lo dispuesto en el Supremo Ordenamiento.

- Como se prevé en el artículo 130 del ordenamiento constitucional en comento, las normas contenidas en ese precepto son el resultado del proceso histórico de la separación del Estado y las Iglesias. Establece la competencia en favor de la federación en materia legislativa, y sienta las bases para la elaboración de la respectiva ley reglamentaria.

---

<sup>4</sup> Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa: México 2005, 37ª edición, p. 58.

- El juicio de amparo contemplado en los artículos 103 y 107 constituye una forma de control de las garantías consagradas en la Constitución Federal para los particulares. En las disposiciones de Ley de Amparo reglamentaria de dichos preceptos, se establece el procedimiento y forma de ejercicio de ese medio de defensa.

Aunado a los principios que denotan las características esenciales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos antes descritos, existen otros que reflejan las cualidades que distinguen a ese ordenamiento de cualquier otro dentro del orden jurídico mexicano, éstos son: la supremacía, la fundamentalidad y la rigidez constitucional, que a continuación se exponen.

- Supremacía.

El principio de supremacía constitucional está expreso en el texto del artículo 133 de la Constitución Federal. A este respecto, el citado precepto establece:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.



Con relación al concepto de supremacía, Felipe Tena Ramírez afirma que “aunque la expresión literal del texto autoriza a pensar a primera vista que no es sólo la Constitución ley suprema, sino también las leyes del Congreso de la Unión y los tratados, despréndese sin embargo del propio texto que la Constitución es superior a las leyes federales, porque éstas, para formar parte de la ley suprema, deben ‘emanar’ de aquélla, esto es, deben tener su fuente en la Constitución; lo mismo en cuanto a los tratados, que necesitan `estar de acuerdo` con la Constitución. Se alude así al principio de subordinación de los actos legislativos respecto a la norma fundamental”.<sup>5</sup>

De igual forma, el artículo 15 de nuestra Ley Suprema, corrobora las ideas antes expuestas al determinar en su parte conducente, que no son autorizables los convenios o tratados si en éstos se alteran las garantías y los derechos establecidos constitucionalmente para el hombre y el ciudadano.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación de manera expresa ha sentado jurisprudencia en múltiples ocasiones proclamando la supremacía constitucional estatuida en los preceptos antes aludidos. Asimismo, afirmando que “Las constituciones particulares y las leyes de los Estados no podrán nunca contravenir las prescripciones de la Constitución Federal; ésta es, por consecuencia, la que debe determinar el límite de acción de los poderes federales, como en efecto lo determina y las facultades expresamente

---

<sup>5</sup> Ibidem. p. 59.

reservadas a ellos no pueden ser mermadas o desconocidas por las que pretenden arrogarse los Estados”.<sup>6</sup>

En síntesis, el principio de supremacía constitucional implica que la Constitución tiene preferencia en su aplicación sobre cualquier disposición secundaria que la contraríe, igualmente en lo que respecta a todos las autoridades del país con base en lo dispuesto por el artículo 128 de esa misma legislación.

- Fundamentalidad.

La doctrina alude a la “fundamentalidad formal” de la Constitución considerándola como la norma fundatoria de toda la estructura de derecho positivo del estado, sin la cual ésta no sólo carecería de validez, sino que desaparecería.

El ámbito formal de dicha cualidad estriba en que, independientemente del contenido de las disposiciones constitucionales, el ordenamiento que las comprende es la fuente y el pilar sobre los que se levanta y conserva todo el edificio jurídico del Estado, o sea, conforme a la concepción kelseniana, la base de la pirámide normativa.

---

<sup>6</sup> Tesis 268, 5ta. Época, Semanario Judicial de la Federación.

“La fundamentalidad denota una cualidad de la Constitución jurídico-positiva que, lógicamente, hace que ésta se califique como “Ley Fundamental del Estado”. Entraña, por ende, que dicha Constitución sea el ordenamiento básico de toda la estructura jurídica estatal, es decir, el cimiento sobre el que se asienta el sistema normativo de derecho en su integridad. Consiguientemente, el concepto de fundamentalidad equivale al de primariedad, o sea, que si la Constitución es la “Ley Fundamental”, al mismo tiempo es la “Ley Primaria”. Este atributo además, implica que el ordenamiento constitucional expresa las decisiones fundamentales de que hablamos con antelación, siendo al mismo tiempo la fuente creativa de los órganos primarios del Estado, la demarcación de su competencia y la normación básica de su integración humana. La fundamentalidad de la Constitución significa también que ésta es la fuente de validez formal, de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo ...”.<sup>7</sup>

Conforme al pensamiento de Kelsen, la Constitución jurídico - positiva o material tiene la “función esencial” consistente en regular los órganos y el procedimiento de producción jurídica general, regulación que deriva del carácter de “ley fundamental”, o sea, de ordenamiento fundatorio de todas las normas secundarias.

Para doctrinarios como Ignacio Burgoa, los principios de fundamentalidad y supremacía constitucional, se encuentran íntimamente vinculados. Para él, si la Constitución es la “ley fundamental”, al mismo tiempo

---

<sup>7</sup> Burgoa Orihuela Ignacio. Op. Cit. Derecho Constitucional, p. 357 - 358.

y de modo inescindible es la “ley suprema” del Estado. “Fundamentalidad y supremacía, por ende, son dos conceptos inseparables que denotan las cualidades concurrentes de toda Constitución jurídico-positiva, o sea, que ésta es suprema por ser fundamental y es fundamental porque es suprema”.<sup>8</sup>

- Rigidez.

El principio de rigidez constitucional establece un procedimiento especial que tiene por objeto evitar que la Ley Fundamental pueda ser reformada o modificada de la misma manera que las leyes secundarias; por el Congreso de la Unión o las legislaturas de los estados, tratándose de leyes federales o locales respectivamente.

La rigidez constitucional tiene su fundamento en el artículo 135 del ordenamiento que se analiza, mismo que establece que para la adición o reforma a la Constitución se requiere que “el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados”.

Como se puede apreciar, el precepto que se transcribe en su parte conducente, determina la forma de composición del poder encargado de realizar las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, integrándolo por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.

---

<sup>8</sup> Ibidem. p. 359.

A decir de Ignacio Burgoa, el principio de rigidez de una Constitución, opuesto al de flexibilidad, garantiza la efectividad de la supremacía de la misma, asentando que de nada serviría una Ley Fundamental que fuera suprema, si fácilmente y siguiendo el procedimiento común establecido para la alteración de una ley secundaria, pudiera modificarse, ya que, en el supuesto de que el legislador insistiera en que rigiera una ley opuesta a las normas constitucionales, podría sin ningún inconveniente realizar su objetivo, reformando simplemente la disposición de la Constitución que fuese contraria al contenido de la ley secundaria.

En consecuencia, sostiene que los principios de supremacía y rigidez constitucionales son los que deben concurrir para hacer efectivo el imperio de la Constitución.

Finalmente, resulta importante mencionar que nuestra Constitución se encuentra integrada por una parte dogmática y otra orgánica, esta última organiza los poderes públicos y la primera garantiza frente a ellos el respeto a los derechos fundamentales de los individuos.

## **2.2 Los fines del Estado.**

El tema de los fines del Estado es uno de los más controvertidos de la Teoría General del Estado, encontrándose en íntima relación con los problemas relativos a la función social y a la justificación del mismo.

Los fines del Estado han variado a través de la historia. En el transcurso de la misma han predominado debido a su importancia, la doctrina liberal individualista, la intervencionista del Estado y la estatista.

El análisis su significado es importante para determinar si el interés público consagrado en un precepto constitucional se encuentra previsto y respetado en las normas que constituyen el orden jurídico existente.

En ese sentido, los propósitos establecidos en la Ley Suprema no deberán ser transgredidos por los ordenamientos secundarios, así como la actividad de los funcionarios públicos no deberá apartarse de la finalidad que encierra la ley.

“La Constitución de 1857 declaró los fines del estado mexicano en una forma general: Artículo 1. El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución. La Constitución de 1917 contiene los fines del Estado mexicano en todo su articulado. Por ejemplo: el artículo 3, que se refiere a la educación pública, se incluye en las garantías individuales, sin embargo, pierde ese carácter cuando define la política educativa del Estado. Más que una garantía individual, debe estimarse

como una garantía social, y estatal, aunque existan opiniones que lo impugnen en ambos sentidos”.<sup>9</sup>

Los fines que primordialmente giraban en torno a la preservación del ser humano y de sus derechos naturales en la Constitución de 1857, se vieron rebasados con la Constitución Federal que rige actualmente. Los fines sociales señalados en este último ordenamiento trajeron como resultado diversas limitaciones a los intereses particulares en virtud del interés público o social.

“Para corroborar estas aseveraciones basta enunciar algunas de tales bases sobre las que se asientan los fines del Estado mexicano contemporáneo. Así, la Constitución de 17 enfoca la reforma agraria hacia la consecución de los siguientes objetivos: a) fraccionamiento de latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la creación de nuevos centros de población agrícola y para el fomento de la agricultura; b) dotación de tierras y aguas en favor de los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades; c) restitución de tierras y aguas en beneficio de los pueblos que hubiesen sido privados de ellas; d) declaración de nulidad de pleno derecho de todos los actos jurídicos, judiciales o administrativos que hubiesen tenido como consecuencia dicha privación; e) nulificación de divisiones o repartos viciados o ilegítimos de tierras entre vecinos de algún núcleo de población, y f) establecimiento de autoridades y órganos consultivos encargados de intervenir en la realización de las citadas finalidades, teniendo como autoridad suprema al Presidente de la República”.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Porrúa: Mexico 2004, 25ª edición, p. 25.

<sup>10</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, Op. Cit. p. p. 314 - 315.

Con relación a la concepción de los fines del estado, Ignacio Burgoa sostiene que el Estado surge de la nación o del pueblo como una institución suprema que se crea en el derecho fundamental primario, mismo que constituye la estructura normativa básica en que se organiza la comunidad nacional. En tal derecho, ésta plasma sus designios o aspiraciones de muy diversa índole, que se recogen en preceptos jurídicos como postulados o principios teleológicos, para cuya consecución forma el Estado, asignándole sus fines específicos que deben realizarse mediante el poder público. Conforme a esta consideración, los *fines específicos de cada Estado son los mismos fines específicos de cada derecho fundamental*, de lo que se colige, en sustancia, que el poder público no es sino el medio dinámico para la actualización permanente de ese derecho.<sup>11</sup>

En este orden de ideas, enfatiza que el fin del Estado se reduce a un solo objetivo consistente en realizar el derecho fundamental en todos sus aspectos, concluyendo que ese fin está condicionado a los mismos imperativos de diversa índole que determinaron la creación del propio derecho, pues el poder público no puede rebasar el orden jurídico básico que organiza a la entidad estatal. “El estado no puede perseguir ningún fin que esté en contra, al margen o sobre el derecho básico o Constitución”.<sup>12</sup>

Los fines se incorporan al orden jurídico, lo que Hartmann ha llamado el *arte de transformar tendencias sociales en formas jurídicas*. Cuando una

---

<sup>11</sup> Ibidem. p. p. . 287- 288.

<sup>12</sup> Ibidem. p. 289.



corriente de opinión precisa un camino, se requiere organizarlo en fines, clasificarlos en órganos, proveerlos de medios para que puedan ser cumplidos en bien de la comunidad. Una vez reconocidos los principios jurídicos, es entonces cuando hablamos de atribuciones, funciones, competencias, jurisdicción, prerrogativas, facultades, derechos, poderes jurídicos y otras denominaciones.

En otras palabras, los fines estatales determinan a las atribuciones públicas, implican la voluntad del pueblo representada en la Constitución, que sirve de margen a la actividad de todos los órganos de gobierno y es la base de todas sus decisiones y actuaciones.

A su vez, estas atribuciones representan la justificación del interés público, por cuanto limitan el ámbito de la competencia de los órganos estatales y guían sus actuaciones. Bajo estas circunstancias, el interés público siempre se refiere a los fines estatales.

Para Serra Rojas, “Los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y que consagran en su legislación.

Ellos fijan el extenso campo de la actividad pública en un proceso histórico que se caracteriza por su continua ampliación y extensión, que va desde el Estado abstencionista, con un número limitado de fines, hasta el Estado intervencionista, en una constante sustitución de la actividad privada.

Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado”.<sup>13</sup>

Bajo estas circunstancias, los fines del estado contemplados en la estructura jurídica sobre la que se sustenta un país, hablando de disposiciones constitucionales y legislación secundaria, rigen de manera total la vida del Estado, toda vez que estas ideas deberán encontrarse implícitas en la acción de cada uno de sus órganos.

### **2.3 El interés público.**

De acuerdo a la definición contenida en el Diccionario Jurídico Mexicano, el interés público “es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”.<sup>14</sup>

Del concepto en comento se desprende que la protección de esos intereses o la satisfacción de las necesidades salvaguardadas por el Estado deberán tener un carácter colectivo, con el objeto de beneficiar o evitar un daño a toda la sociedad en su conjunto y no a favor del individuo en lo particular o de determinados grupos sociales.

Los conceptos de orden público y de interés social no están definidos en ninguna disposición legal. Se han interpretado por los tribunales federales para

---

<sup>13</sup> Serra Rojas Andrés, Op. Cit. p. 39.

<sup>14</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa: México 1998, 12ª edición, Tomo II, p. 1779.

efecto de resolver las cuestiones de suspensión que se les solicita con motivo de los juicios de amparo.

Las decisiones jurisdiccionales en las que se estudia si en un asunto se afecta al orden público o al interés social son casuísticas, aunque siempre atendiendo a las materias que afectan y a la relación entre el interés particular, de quien exige o se beneficia de un determinado acto, y las consecuencias que podría tener con el interés general, entendiendo a una comunidad o a la sociedad misma.

En atención a lo dispuesto en la fracción X del artículo 107 de nuestra Ley Suprema en el que se ordena que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión mediante los requisitos que determine la ley reglamentaria, debiéndose tomar en consideración los daños y perjuicios que puedan ser sufridos por el interés público, en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo se trata de ejemplificar concretamente los supuestos en los que se puede considerar que con la concesión de la suspensión solicitada se depara un perjuicio al interés social o se contraviene una disposición de orden público.

En este sentido, en la parte conducente de ese precepto expresamente se establece:

“ Artículo 124.

I.- ...

II.- ...

Se considerará, entre otros casos, que si se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión se continúe el funcionamiento de centros de vicio, lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las órdenes militares;

III. ...”

La ejemplificación contenida en el precepto en comento no aclara los casos en los que se puede perjudicar al interés público, así como tampoco cuáles se consideran transgresores de las disposiciones de orden público, además de no agotar los casos que podrían verificarse y tomarse en consideración como elementos para la negación de la suspensión. Finalmente, las hipótesis planteadas tampoco pueden servir de base para establecer alguna analogía o lineamiento general para otros casos diferentes en los que sea necesaria la valoración de esos elementos para el otorgamiento de la suspensión.

## **2.4 Interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

En cuestiones de orden público e interés social, uno de los principios rectores que ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar su posible afectación, se puede apreciar en la jurisprudencia número 611, pronunciada por la Segunda Sala, visible a fojas 442 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo III, Materia Administrativa, relativa a la contradicción de tesis 1/88, visible a fojas 615 de la Jurisprudencia por contradicción de tesis, Octava Época, Tomo III, y que se reitera como jurisprudencia número 389, visible a fojas 419 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo III, Jurisprudencia, Primera Parte, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sección Administrativa que a la letra dice:

**“ORDEN PUBLICO E INTERES SOCIAL. SUSPENSION CONTRA ORDENAMIENTOS QUE ESTABLECEN REQUISITOS PARA EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD DE PARTICULARES (EXPLOTACION DE YACIMIENTOS PETREOS).** Si en un juicio de amparo se combate la constitucionalidad de un ordenamiento, debido a que sujeta al quejoso al cumplimiento de diversos requisitos para el desarrollo de una actividad, y se reclama también la aplicación de ese ordenamiento con sus consecuencias, para decidir sobre la suspensión debe el juzgador examinar el cumplimiento de los requisitos previstos por el artículo 124 de la Ley de Amparo. Ello es así, debido a que no basta la circunstancia de que se pida la paralización de los efectos de una ley, para negar la suspensión bajo el argumento de que ella

responde al interés general y es de orden público, ya que todas las leyes (en sentido amplio) participan en mayor o menor medida de esas características. Pero tampoco es suficiente para conceder la medida el simple hecho de que en el mismo juicio de amparo se combata la constitucionalidad del ordenamiento, pues resulta imprescindible incluso para la conservación de la materia del juicio, analizar los diversos grados de afectación al interés, social y al orden público, la distinta naturaleza del objeto específico de los ordenamientos y la causación al quejoso de daños y perjuicios de difícil reparación. Por ello, no es conveniente dar una regla general para establecer si debe o no concederse la suspensión respecto de las consecuencias derivadas de la aplicación de un ordenamiento cuya constitucionalidad se discute en el propio juicio de garantías y que impone a la quejosa requisitos para el ejercicio de una actividad, puesto que **la decisión de paralizar o no los actos requiere del estudio de la satisfacción de los supuestos establecidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, de una manera casuista, en tanto que son variables los elementos que intervienen en la apreciación correspondiente. De acuerdo con lo anterior, si se cuestiona la constitucionalidad de determinados ordenamientos, porque sujetan la actividad de la quejosa a la obtención previa de licencias de explotación de yacimientos pétreos y de uso de suelo, no es factible conceder la suspensión porque no se satisface el requisito previsto por la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, en tanto que los ordenamientos que rigen a esa actividad son de orden público, pues atienden a lograr la seguridad urbana y una adecuada calidad ambiental.** Además de ello, con la suspensión se haría posible la explotación de una mina sin el análisis de los elementos técnicos necesarios

para establecer si esa actividad afecta o no al interés social, pues de lo contrario el juzgador asumiría facultades que son propias de las autoridades administrativas”.

Contradicción de tesis. Varios 1/88. Entre las sustentadas por el Segundo y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. 26 de septiembre de 1991. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Atanasio González Martínez. Ponente: Fausta Moreno Flores de Corona. Secretario: Víctor Hugo Mendoza Sánchez.

Tesis de Jurisprudencia 14/91 aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada celebrada el ocho de noviembre de mil novecientos noventa y uno. Mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: presidente Carlos de Silva Nava, Atanasio González Martínez, José, Manuel Villagordoa Lozano y Fausta Moreno Flores. Ausente: No, Castaño León.

En la sentencia de amparo correspondiente, la Segunda Sala concluye que debe negarse la suspensión solicitada por el actor, ya que de otorgarse la medida cautelar se afectarían disposiciones de orden público y de interés social. A este respecto determina que se actúa en beneficio del orden público y del interés social cuando se atiende a lograr “la seguridad urbana y una adecuada calidad ambiental”, ya que esto interesa a la sociedad misma.

Los Tribunales Colegiados de Circuito, siguiendo el mismo criterio, han resuelto que el orden público y el interés social no son conceptos definidos, sino que atienden a circunstancias particulares al caso, pero siempre sujetos a

“las preocupaciones esenciales de la sociedad”, que son, precisamente, los fines estatales reflejados en la Constitución y que motivan la emisión de la legislación secundaria.

En la tesis visible a fojas 384 del tomo V del Semanario Judicial de la Federación, emitida durante la Novena Época por esos Tribunales se observa el razonamiento mencionado anteriormente:

**“SUSPENSION, NOCIONES DE ORDEN PUBLICO E INTERES SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA.-** De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa en un juicio de garantías sólo puede concederse cuando al hacerlo no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social. El orden público y el interés social, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al Juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. **El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevaecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo**



**armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad”.**

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.  
R.A.- 1033/89.- Incidente de suspensión en revisión.- Minerales Submarinos Mexicanos, S.A., resuelto el 8 de agosto de 1989.- Por unanimidad de votos.-  
Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha interpretado que la protección al medio ambiente en general, así como la regulación y vigilancia de las actividades tendientes al aprovechamiento adecuado de los recursos naturales son cuestiones de orden público e interés social, en virtud de poder causar un daño salud pública o el exterminio de los ecosistemas.

Al respecto, resultan aplicables las tesis de ese Tribunal Colegiado cuyos sumarios y datos de consulta son los siguientes: **“SUSPENSION IMPROCEDENTE EN CONTRA DE UN DECRETO EXPROPIATORIO QUE**

**TIENDE A PRESERVAR Y CONSERVAR EL EQUILIBRIO ECOLOGICO”.**

Tercer

Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Queja 353/94.

Raymundo Alvarez y coagraviados, resuelto el 8 de septiembre de 1994.

Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario:

Jacinto Juárez Rosas. Queja 193/89. Presidente de la República, Jefe del

Departamento del Distrito Federal y otras autoridades, resuelto el 8 de agosto

de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor.

Secretaria: Atzimba Martínez Nolasco. **“SUSPENSION IMPROCEDENTE.**

**PESCA. ACTIVIDAD CONOCIDA COMO EL PALANGRE (LONG-LINERS).**

**EL PERMISO O AUTORIZACION CORRESPONDIENTE ES NECESARIO**

**PARA SATISFACER LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR EL ARTICULO 124 ,**

**FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE AMPARO”.** Tercer Tribunal Colegiado

en Materia Administrativa del Primer Circuito. Copemapro, S.A. de C.V.,

resuelto el 27 de marzo de 1984. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David

Góngora Pimentel. Amparo en revisión 1199/93.

En el primero de los casos, el Tribunal fundamenta su negativa para la concesión de la suspensión sobre la expropiación del inmueble cuyo desposeimiento y demolición se reclama, en la disposición contenida en la fracción X, del artículo 1º de la Ley de Expropiación, la que determina como una causa de utilidad pública “las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales”, toda vez que el objeto de la expropiación es precisamente el establecimiento de una zona prioritaria para la conservación del medio ambiente.

En el segundo criterio sostenido por ese Tribunal, lo que se argumenta para negar la suspensión al quejoso es que éste carecía de permiso para realización de la actividad de pesca llamada palangre, además de que la ejecución del acto no depararía a éste perjuicio alguno y sí en cambio afectaría el interés social, al permitir el aprovechamiento de recursos naturales que requieren de una autorización previa emitida por la autoridad competente.

Con base en esos criterios, y de manera general se puede estimar que en cada caso concreto se configuran ese tipo de situaciones cuando con la concesión de la suspensión “se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría”. (Jurisprudencia 436, 1917-1985. Tercera parte, pág. 785).<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Jurisprudencia 436, 1917-1985, Tercera Parte, p. 785.

**CAPÍTULO TERCERO.**

**EXPROPIACIÓN.**

### **3.1 Definición de expropiación.**

Además de las modalidades impuestas a la propiedad privada en aras del interés social, la expropiación por causa de utilidad pública es la segunda limitación que constitucionalmente el Estado puede imponer a ese régimen de propiedad.

La expropiación constituye un acto administrativo por el que el Estado en forma unilateral, y en virtud de presentarse una causa de utilidad pública o a fin de satisfacer una necesidad de interés social, sustrae de la esfera jurídica de un particular un bien determinado con el objeto de dar cumplimiento a dicha causa o necesidad, otorgándole al afectado una indemnización como forma de compensación.

Ésta es una de figuras jurídicas que afirman a la propiedad como una función social, actualizándose cuando el Estado requiere para la realización de sus fines un bien sujeto al régimen de propiedad privada y no le es posible adquirirlo contractualmente de su titular.

De acuerdo a la definición mencionada en el primer párrafo, “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”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, Op. Cit. p. . 470.

La doctrina ha hecho una distinción entre las características de fondo y las procesales de la expropiación, siendo de especial relevancia las que a continuación se transcriben.

- Características de fondo:

“a) Se trata para el Estado de un modo administrativo de adquisición de la propiedad;

b) La doctrina francesa se refiere a inmuebles, ya que la requisición comprende a los muebles o al simple goce temporal de un inmueble. La legislación mexicana se refiere tanto a inmuebles como a los muebles.

c) Es un acto unilateral de soberanía que no requiere del consentimiento del propietario. La declaración de expropiación no se realiza en su primera fase, con la concurrencia del propietario;

d) La expropiación debe realizar fines o causas de utilidad pública. Ningún interés privado puede justificar la desposesión de un bien;

e) La expropiación se efectúa mediante indemnización”.<sup>2</sup>

- Características procesales:

La expropiación implica un procedimiento administrativo que se señala en pormenor en la ley, el cual debe cumplirse para que se pueda operar

---

<sup>2</sup> Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Segundo Curso, Editorial: Porrúa, México 2004, 23ª edición, p. p. 432 - 433.

legalmente la transferencia del dominio del bien expropiado. Durante ese procedimiento preparatorio es cuando debe determinarse con precisión la existencia de una causa de utilidad pública.<sup>3</sup>

Asimismo, se ha considerado a la expropiación como una compraventa forzosa, toda vez que se obliga al particular a la entrega del bien objeto de la expropiación a cambio de un precio determinado, el que de acuerdo al párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 de nuestra Constitución Federal, es la cantidad fijada como valor fiscal en las oficinas catastrales o recaudadoras.

Para Gabino Fraga, “la expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, 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.”<sup>4</sup>

Con base en esa definición, el doctrinario diferencia a la expropiación de los impuestos, así como de las modalidades que el Estado puede imponer a la propiedad privada por razones de interés público.

De acuerdo a las ideas expuestas podemos concluir que la expropiación como forma de sustracción de los bienes del patrimonio de los gobernados, es un acto de autoridad, es decir, unilateral, imperativo y coactivo, que tiene como elementos esenciales la causa de utilidad pública que deberá ser acreditada para determinar procedencia de la misma y la entrega de la indemnización

---

<sup>3</sup> Ibidem. p. 433.

<sup>4</sup> Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa: México 2005, 44ª edición, p. 375.

correspondiente como forma de resarcimiento por la pérdida sufrida por el particular.

### **3.2 Autoridades competentes.**

Durante el desarrollo del procedimiento expropiatorio existe la intervención del poder ejecutivo, el legislativo, y el judicial, como lo dispone el artículo 27 de nuestra Ley Suprema en su parte conducente.

Al respecto, el segundo párrafo de la fracción VI del precepto jurídico mencionado establece que “las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada”.

En atención a esa disposición se confiere la facultad al poder legislativo tanto federal como local dependiendo del caso, para expedir las leyes de expropiación correspondientes en las que se establezcan las causas de utilidad pública que podrán dar origen a una expropiación. La competencia para señalar dichas causas estará delimitada por la propia distribución de facultades y materias establecidas para esos niveles de gobierno en la Constitución Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación recoge los principios expuestos en la tesis transcrita a continuación:



“La Constitución General, con el objeto de prevenir que se comentan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada, pro causa de utilidad pública, ha dispuesto que las leyes de la Federación o de los Estados determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad particular y que de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. De manera que es necesario: primero, la existencia de una ley que determine los casos genéricos en que haya utilidad pública; y en segundo, que el Ejecutivo, aplicando esa ley, decida en cada caso si existe o no esa necesidad, para que se verifique la expropiación. Llevada a cabo sin que se cumplan las formalidades, importa una violación de garantías”.

Tomo XI, pág. 685, y tomo XXVI, pág. 2,269, Quinta Epoca y tesis jurisprudencial 100 de la Compilación 1917-1965, y 394 del Apéndice 1975, Segunda Sala (Tesis 371 del Apéndice 1985.) Tesis 69 del Apéndice 1995, Materia Administrativa.

En este sentido, la Ley de Expropiación Federal, que también resulta aplicable para el Distrito Federal, en su primer artículo especifica las causas de utilidad pública con base en las cuales el Poder Ejecutivo Federal o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrán declarar la expropiación de un bien cuya propiedad es de los particulares.

Tratándose de la injerencia por parte de la autoridad administrativa en ese proceso, el citado segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27

menciona que de acuerdo a dichas leyes ésta hará la declaratoria correspondiente.

“La intervención del Poder Ejecutivo, local o federal, en materia de expropiación, consiste en la declaración concreta de cuándo procede, en un caso determinado, la expropiación de un bien o su ocupación temporal y en la realización consiguiente de la actividad expropiatoria ... La autoridad administrativa, pues, se concreta a aplicar a un caso particular las normas generales constitucionales y legales que regulan la actuación expropiatoria del Estado, ejecutando actos concretos jurídicos y materiales inherentes a dicha aplicación (declaración de expropiación, ocupación de la propiedad privada, conocimiento del recurso administrativo de revocación que se da a favor del afectado, etcétera).”<sup>5</sup>

En atención a lo dispuesto por la ley federal de la materia en la disposición contenida en su artículo 3º, las autoridades administrativas por conducto de las cuales el Ejecutivo Federal deberá llevar a cabo la tramitación del procedimiento expropiatorio, de ocupación temporal o de limitación de dominio a fin de hacer la declaratoria sobre un bien específico son: las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos o el Gobierno del Distrito Federal, dependiendo del caso.

Por su parte, el artículo 20-bis establece que “el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los términos de esta ley, podrá declarar la expropiación,

---

<sup>5</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, Garantías Individuales, Editorial Porrúa: México 2004, 37ª edición, p. 479.

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

...

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, señalará la dependencia a la que corresponda tramitar el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, la que conocerá y resolverá el recurso de revocación previsto en la presente ley.”<sup>6</sup>

Con relación a la ejecución de la expropiación, la Constitución Federal no hace mención expresa de la autoridad que debe efectuarla. Sin embargo, de los artículos 7 y 8 de la legislación en comento se desprende que la autoridad administrativa es quien deberá proceder a la ocupación del bien expropiado o cuya ocupación temporal se pretenda, así como a la ejecución de las medidas de limitación de dominio que resulten aplicables.

La participación del Poder Judicial se ve limitada por el propio texto del artículo 27 constitucional, que estatuye que la resolución de las controversias suscitadas entre los particulares y el Estado con motivo del aumento o disminución del valor de la propiedad expropiada a consecuencia de las reparaciones o averías que ésta sufra con posterioridad a la fecha en la que se

---

<sup>6</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, Garantías Individuales, Editorial Porrúa: México 2004, 37ª edición, p. 480.

le haya asignado su valor fiscal, “será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial”.

### **3.3 Casos de procedencia.**

Como lo dispone el segundo párrafo del citado artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las expropiaciones sólo podrán realizarse cuando se presente una causa de utilidad pública, sin que exista un criterio uniforme que defina dicho concepto dentro de las leyes aplicables, la doctrina o en la propia jurisprudencia.

Tal y como se asentó en el capítulo anterior, fuera de las causas que el propio ordenamiento constitucional prescribe como de utilidad pública, corresponde a las legislaturas de acuerdo a su competencia, señalar en las leyes respectivas aquéllas que atienden a satisfacer al interés general.

“La idea de utilidad en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma deba aplicarse. Se dice, por ende, que hay utilidad cuando el bien satisfactor colma una necesidad preexistente, para cuyo efecto se requiere que entre aquél y ésta haya una cierta adecuación o idoneidad. Por tanto, para que exista una causa o motivo de utilidad pública, se requiere que haya, por un lado, una necesidad pública, esto es, estatal, social o general, personalmente indeterminada, y, por otro, un objeto susceptible económicamente de colmar o satisfacer dicha necesidad.

Constitucionalmente, pues, la expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento o existencia de estos dos elementos o condiciones; a), que haya una necesidad pública; y b), que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola. No concurriendo dichas dos circunstancias, cualquier expropiación que se decreta respecto de un bien, es evidente y notoriamente inconstitucional."<sup>7</sup>

Además de los elementos mencionados en esa definición, resulta indispensable que la autoridad administrativa acredite que el bien materia de la expropiación efectivamente es el idóneo para satisfacer la necesidad pública que motiva el procedimiento, como se explicará más adelante.

Como otra forma de interpretación del concepto fundamental en materia expropiatoria, la doctrina y la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo han equiparado a la noción de interés social, debido a que los efectos de los actos que se ejecutan en atención a esas causas, indeludiblemente deberán redundar en beneficio de la colectividad, no siendo posible establecer una distinción jurídica entre ambos términos.

A este respecto, Ignacio Burgoa menciona que el interés público se manifiesta en diversos supuestos que se presentan en la realidad: "Así, la primera hipótesis de interés social estriba en el designio de satisfacer cualquier necesidad que padezca la comunidad; en otra hipótesis, dicho interés se revela en la evitación de todo daño que experimente o pueda sufrir inminentemente la

---

<sup>7</sup> Ibidem. p. 471.

colectividad; asimismo, en una tercera hipótesis, el interés social se manifiesta en la procuración de un bienestar para la comunidad, en el mejoramiento de las condiciones vitales de los sectores mayoritarios de la población, o en la solución de los problemas socio - económicos y culturales que los afecten.

En cualquiera de las hipótesis anotadas puede operar la utilidad pública como presupuesto de validez constitucional de la expropiación, ya que, repetimos, el citado concepto debe estimarse como equivalente al de interés social independientemente de su contenido.”<sup>8</sup>

Confirmando esta extensión al concepto aludido, la Segunda Sala de Supremo Tribunal en la jurisprudencia visible a fojas 3026 del tomo LXII del Semanario Judicial de la Federación emitida durante la Quinta Época, se pronuncia en el siguiente sentido:

**“UTILIDAD PUBLICA COMO REQUISITO DE LA EXPROPIACION, APRECIACION DEL CONCEPTO DE LA.** Jurídicamente no existe una diferencia sustancial y precisa entre los conceptos de "utilidad pública" e "interés público", pues es incuestionable que la ejecución de un acto por parte del Estado, que tiene como causa determinante la utilidad que reporta el público, no viene a ser otra cosa que un acto en el cual está interesada la colectividad; de manera que la utilidad pública no es sino el interés social o colectivo encaminado a la ocupación de la propiedad privada, sin que deba entenderse ese concepto en forma restringida y sin que pueda comprenderse

---

<sup>8</sup> Ibidem. p. 472.

como utilidad pública o interés social, el que tiene determinada clase social a la cual se trata de beneficiar, pudiendo citarse como ejemplo, las expropiaciones llevadas a cabo en materia agraria.

Amparo administrativo en revisión 2902/39. Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", S.A. y coagraviados. 2 de diciembre de 1939. Unanimidad de cuatro votos y mayoría de tres votos en lo relativo al punto cuarto resolutivo. El Ministro Agustín Gómez Campos, no intervino en este negocio, por haberse calificado de legal el impedimento que sometió a la consideración de la Sala. Disidente: José M. Truchuelo. La publicación no menciona el nombre del ponente.

La Corte, así como los Tribunales Colegiados de Circuito, al igual que en los casos de interés social, han resuelto los juicios de amparo interpuestos en contra de los decretos expropiatorios de acuerdo al análisis de las causas de utilidad pública que realizan de cada uno de los casos en particular, sin que a la fecha hayan delimitado esta idea.

Asimismo, la actualización de las hipótesis previstas en las leyes de expropiación que a los casos concretos efectúan las autoridades administrativas deberá cumplir determinados requisitos en forma previa a la emisión del decreto expropiatorio, entre éstos se encuentra la obligación de demostrar fehacientemente la existencia de la causa de utilidad pública en los diferentes casos a fin de proceder legalmente a la ocupación del bien señalado para tal efecto.

En este orden de ideas, los Tribunales Colegiados de Circuito han sustentado esa obligación a cargo de la autoridad administrativa con el objeto de poder determinar la legalidad del acto expropiatorio, de acuerdo al siguiente criterio:

**“EXPROPIACION, DEBE DEMOSTRARSE EN EL EXPEDIENTE PREVIO A LA DECLARACION DE, LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA Y DE INTERES SOCIAL.** Cuando se lleva a cabo la expropiación de un inmueble determinado, la autoridad responsable debe demostrar en el expediente que se integra previamente a la declaración expropiatoria, la causa de utilidad pública y de interés social y el porqué dicho inmueble servir para esos fines, mas no justificar tales extremos, en el procedimiento seguido para resolver el recurso de revocación que prevé la ley de la materia, ni tampoco en el decreto expropiatorio, pues para que éste pueda existir es necesario que primero se realicen los estudios relativos, encaminados a determinar que el predio de que se trata sirve para cumplir con el motivo de utilidad pública y sólo con esa justificación previa ser legal la expropiación”.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA  
DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 2084/88. Consuelo Martínez viuda de Quiroz y otros.  
17 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Sofía Virgen Avendaño.



(Octava Epoca, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: II Segunda Parte-1, P gina: 258).

La justificación de la causa aludida tiene como objeto otorgar seguridad jurídica al titular del derecho de propiedad que resulta afectado, toda vez que se trata de garantizar que ese agravio no proceda por la simple invocación de la existencia de la causa de utilidad pública por parte de la autoridad administrativa, sino que se requiere además de esa demostración, el acreditar que el bien objeto de ese procedimiento es el ideal para satisfacerla, como se aprecia en el criterio transcrito con antelación.

La Ley Federal de Expropiación en su artículo primero hace una enumeración de los supuestos que considera como de utilidad pública, siendo de importancia para los efectos del presente trabajo las contenidas en las fracciones VII y X, las que se refieren “a la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación”, así como a la imposición de “las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad”.

Aunado a las causas mencionadas en ese precepto, se deja la salvedad de aquéllas que en su caso puedan ser previstas por otras leyes especiales.

En este sentido, no se puede considerar que las causas de utilidad pública previstas por la ley de la materia agotan todos los casos que se puedan suscitar en la realidad, debido a la diversidad de las necesidades colectivas

que en todo momento pueden surgir y dar origen a ésta como medio satisfactor a las mismas.

### **3.4 Fundamento legal de la expropiación.**

Como ha quedado asentado a lo largo del desarrollo del presente capítulo, la expropiación tiene su fundamento legal en la disposición contenida en el segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que asienta el principio general en materia expropiatoria al estatuir que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante una indemnización.

El mismo precepto menciona en su parte relativa que las “leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad hará la declaración correspondiente”.

La disposición constitucional que dota de existencia a la figura expropiatoria y sienta sus bases fundamentales, tiene su antecedente en la correlativa de la Constitución del año de 1857 que señala que “la propiedad de las personas no puede ocuparse sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización”, otorgando la facultad al legislador para prever en las leyes secundarias las autoridades competentes para llevarla a cabo, así como sus requisitos de procedencia.

“La expropiación pues, tiene su fuente exclusiva en la Constitución, de tal manera que si ésta no la previniese, aquélla no sería válida, pues su institución no es objeto de la legislación secundaria. El principio de legalidad se manifiesta en el hecho de que, no obstante que la Ley Fundamental autoriza la expropiación, las autoridades estatales están impedidas para llevar a cabo cualquier acto expropiatorio, si no se basan en una ley ordinaria (federal o local, según el caso), que establezca las causas de utilidad pública.”<sup>9</sup>

En este sentido, Ley de Expropiación federal del 23 de noviembre de 1936, prescribe en sus 21 artículos el régimen jurídico general de la materia: señala las causas de utilidad pública, los lineamientos procesales que deben acatarse para la emisión del decreto respectivo y establece el recurso de revocación como medio de defensa a cargo del particular afectado.

### **3.5 Restricciones al acto expropiatorio.**

La ya analizada causa de utilidad pública, así como el pago de la indemnización correspondiente, son las condicionantes a las que constitucionalmente se deberá sujetar cualquier acto expropiatorio de carácter federal o local.

“Un principio elemental de justicia, la igualdad de los particulares ante las cargas públicas, se quebrantaría si el particular sufriera un gravamen exclusivo. Para esos casos el interés social que se satisface debe

---

<sup>9</sup> Ibidem. p. 478.

simultáneamente amparar a quien sufre un perjuicio, otorgándole una justa y necesaria compensación, indemnización o justo precio”.<sup>10</sup>

En otras palabras, la indemnización constituye una forma de resarcimiento económico al particular debido al daño ocasionado por la pérdida del bien objeto de su propiedad. Dicha indemnización es una obligación a cargo de la autoridad expropiante, misma que se encuentra contenida dentro de los multicitados párrafos II y XV del artículo 27 de nuestra Constitución Federal.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que la indemnización consiste “en una cantidad de dinero que es el valor de la propiedad ocupada, y la reparación de los diferentes daños causados por la expropiación”.<sup>11</sup>

En el párrafo XV del precepto legal en comento se establece que: "el precio que se fijará como indemnización de la cosa expropiada, se basará 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 él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular 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 observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

---

<sup>10</sup> Villar Palasi, J. L., Justo Precio y Transferencia Coactiva, Revista de Derecho Administrativo Público. IEP, Madrid. Número 18, septiembre-diciembre 1995, p. 11.

<sup>11</sup> Quinta Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo LVI, p. 1167.

A este respecto, no se establece una fecha específica o la forma de pago para la indemnización, interrogante que la propia Ley de Expropiación Federal aclara al establecer que dicha 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".

Sin embargo, en el artículo 19 de la ley federal de la materia se afirma que "el importe de la indemnización será cubierto por el Estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio", lo cual contradice la disposición anterior y deja nuevamente en forma incierta la fecha en que ésta deberá ser pagada. De acuerdo a estas circunstancias, este aspecto ha quedado sujeto a diversos criterios de interpretación doctrinaria y jurisprudencial, así como al arbitrio de la autoridad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado dos principios diferentes en atención al momento en que deberá llevarse a cabo la liquidación de la indemnización:

- El pago deberá tomar sólo tiempo necesario para fijar el monto de lo debido.
- Al existir una función social que deba cubrirse, éste se podrá aplazar hasta que lo permitan las posibilidades del erario.

Con relación al monto de la misma, el referido párrafo del artículo 27 establece que "el precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras".

Asimismo aclara que cualquier controversia surgida con relación al precio fijado como indemnización deberá ser resuelto por conducto de la autoridad Judicial mediante el dictamen pericial correspondiente.

### **3.6 Efectos en la propiedad.**

En cuanto a los alcances que la expropiación puede tener sobre la propiedad, en los casos de utilidad pública previstos en las legislaciones de expropiación tanto federales como locales, dicho acto de autoridad no sólo puede afectarla en forma total y permanente, traduciéndose en el egreso definitivo de ésta del patrimonio de su titular a cambio la percepción de la indemnización correlativa como se expuso anteriormente, sino que también puede recaer sobre el uso, disfrute o disposición del bien objeto del procedimiento expropiatorio, como lo establece el artículo 2 de la Ley de Expropiación federal.

En términos de la disposición contenida en ese artículo, cuando se presente alguna de estas causas, previa declaración del Ejecutivo Federal, se procederá a la expropiación, 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.

“Este precepto puede inducir a pensar que la expropiación constituye una figura jurídica diversa de las otras afectaciones parciales del dominio; pero la verdad es que, de acuerdo con la doctrina general en la materia, la expropiación puede tener por objeto o el derecho de propiedad íntegramente considerado o sólo alguno de los atributos, o cualquiera otra clase de derechos, según lo requiera la causa de utilidad pública que pretenda satisfacerse”.<sup>12</sup>

Los efectos que sobre el derecho de propiedad produce esta figura jurídica, son perceptibles en la primera parte de la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de nuestro Tribunal Supremo transcrita a continuación:

**“EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE.** La expropiación por causa de utilidad pública, no sólo es la abolición y limitación del derecho de propiedad, sino que anula los derechos reales que por disposición de la ley o por la voluntad de las partes, están constituidas sobre la cosa expropiada ...”.

(Amparo administrativo en revisión 312/38. Vite Homobono E. 15 de abril de 1938. Unanimidad de cuatro votos. Relator: José María Truchuelo. Quinta Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: -Semanao Judicial de la Federación, Tomo: LVI, Página: 500).

---

<sup>12</sup> Gabino Fraga. Op. Cit. p. 385

De acuerdo a estas circunstancias, la Ley Federal de Expropiación regula bajo las mismas disposiciones tres instituciones distintas que tienen como móvil las necesidades públicas; tales son la expropiación, la ocupación temporal y las limitaciones de dominio, entre las que existen aspectos diametralmente opuestos.

Como ha quedado asentado, la expropiación implica la transmisión del derecho de propiedad; por su parte, la ocupación temporal constituye una perturbación en la posesión, y las limitaciones de dominio son restricciones impuestas a ese derecho.

El doctrinario Nemesio Rodríguez Moro explica la afectación que sufre la propiedad privada a consecuencia de este acto de autoridad, a través de su comparación con las modalidades o limitaciones que a ésta se le pueden imponer.

Al caso menciona que la expropiación “entraña una limitación especial al derecho del propietario, puesto que no le es permitido, cuando aquélla se produce, seguir en la posesión de la cosa. Su libertad de transferirla o no queda eliminada, por cuanto la transmisión al expropiante se realiza coactivamente, aunque el propietario se oponga.

De manera que hay una limitación en las facultades del propietario; pero esta limitación es bien distinta de cuantas otras se imponen en beneficio del interés público. Cuando se obliga a un propietario a soportar una determinada

actuación de los órganos públicos sobre su cosa, a hacer de una manera determinada o no hacer, existe una limitación en el contenido del derecho de



propiedad. Cuando se expropia una cosa la limitación afecta ya a la subsistencia misma del derecho de propiedad, a la totalidad de tal derecho. .

.”<sup>13</sup>

Como dice Zanobini, “no se trata de una diferencia de grado, sino diferencia de dirección. Mientras las limitaciones ordinarias sustraen al propietario algunas de las facultades que la ley abstractamente podía reconocerle, la expropiación ataca al derecho del propietario en su unidad y en su totalidad, y por ello, en su existencia”.<sup>14</sup>

En lo concerniente a la ocupación temporal, el mismo autor establece que esta figura es “la sustracción de la posesión o del goce de un bien inmueble, dispuesta por la autoridad competente, por una razón de utilidad pública y por un tiempo determinado. En ésta no hay transferencia coactiva del derecho de propiedad, como en la expropiación, sino que sólo permite el aprovechamiento del bien, según lo exige la necesidad del público interés, por un cierto tiempo, y de acuerdo con la regulación legal”.<sup>15</sup>

Germán Fernández del Castillo ubica dentro de los casos de ocupación temporal a los que tienden a satisfacer un requerimiento que aparece de manera imprevisible y para una finalidad momentánea, “como ocurre al descargar los materiales necesarios para pavimentar un camino, o para guardar la herramienta de una obra, o para trabajos de salvamento o de salubridad, etcétera; todos esos casos pueden ser resueltos por el poder de

---

<sup>13</sup> Rodríguez Moro Nemesio, La Expropiación Forzosa, Imprenta Provincial de Vizcaya, España 1953, 1ª edición, p. 115.

<sup>14</sup> Zanobini, La Expropiación Forzosa, Imprenta Provincial de Vizcaya, España 1953, p. p. 23 - 24.

<sup>15</sup> Ibidem. p. 28.

policía; pero la ocupación no puede ir más allá, por la garantía constitucional de la posesión”.<sup>16</sup>

De lo que se desprende que una y otra institución tienen caracteres diferentes, toda vez que la expropiación es definitiva, su afectación es absoluta y obedece a necesidades permanentes, en contraposición a la ocupación temporal cuya duración quedará determinada por el tiempo indispensable para atender a las necesidades públicas circunstanciales que le dieron origen, no siendo otra cosa que una restricción a los tres o a cualquiera de los atributos del derecho de propiedad.

Al respecto, la misma Sala se pronuncia en el siguiente sentido:

**“EXPROPIACION Y OCUPACION TEMPORAL, CONSTITUYEN ACTOS JURIDICAMENTE DIVERSOS.** Si se reclamó en un amparo la expropiación de una finca y se promueve diverso juicio de garantías contra la ocupación temporal de la misma, no debe desecharse la demanda, si no consta que en el acuerdo expropiatorio se ordenó la ocupación de la propia finca, pues **dicha ocupación y expropiación, constituyen actos jurídicamente diversos, ya que aquélla implica la transmisión del derecho de propiedad, en tanto que la última significa tan sólo una perturbación en la posesión”.**

(Amparo administrativo. Revisión del auto que desechó la demanda 8936/39. Braun Enrique. 4 de marzo de 1940. Unanimidad de cuatro votos.

---

<sup>16</sup> Fernández del Castillo German, La propiedad y la expropiación, Escuela Libre de Derecho, Segunda Edición, México, 1987, p. 76.

Relator: Fernando López Cárdenas. Quinta Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LXIII Página: 2769).

En los términos asentados en el criterio jurisprudencial anterior, y en virtud de que quien detenta la posesión originaria o derivada tiene la facultad ejercer los derechos de uso y disfrute del bien de acuerdo al acto jurídico del que emane tratándose de la segunda de éstas, la alteración en el derecho de propiedad ocasionada por un acto expropiatorio que determina la ocupación se da precisamente sobre los atributos señalados, al igual que sobre el de disposición toda vez que no se puede llevar a cabo la enajenación del bien expropiado durante el tiempo establecido en el decreto.

En este sentido, en la fracción VII del artículo 828 del Código Civil Federal se impone como un motivo para la pérdida de la posesión, la expropiación por causa de utilidad pública.

Tratándose de la limitación de derechos, el mismo Fernández del Castillo las equipara a las modalidades que en términos del artículo 27 constitucional pueden ser impuestas a la propiedad privada.

Resulta importante mencionar, que los casos de ocupación temporal o limitación de dominio ventilados mediante un procedimiento expropiatorio se presentan en forma excepcional. En consecuencia, la generalidad de estos procedimientos redundan en una afectación total del derecho de propiedad que trae como resultado la extinción de todos los derechos reales existentes sobre

la cosa expropiada, en virtud de su adquisición absoluta por el estado mediante esta figura jurídica.

### **3.7 Diferencias entre modalidad y expropiación.**

Una vez analizados la definición y efectos jurídicos que sobre la propiedad tienen las modalidades a la propiedad privada, así como la expropiación por causa de utilidad pública en términos del artículo 27 de la Constitución Federal, pueden ser fácilmente perceptibles las diferencias existentes entre estas dos figuras.

Tratándose de esas dos formas de afectación al ejercicio del derecho de propiedad, Germán Fernández del Castillo señala que el hecho mismo de que la Constitución permita a la autoridad el imponer modalidades a la propiedad, entraña que “la propiedad no puede ser suprimida ni modificada de manera de crear en sustitución de ella una institución distinta, pues implícitamente les impide suprimir o modificar la propiedad”.<sup>17</sup>

En otro sentido, la figura jurídica existente dejaría de ser una modalidad para adoptar la forma de expropiación. Son precisamente, las facultades conferidas expresamente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo para establecer y hacer cumplir respectivamente, las modalidades a la propiedad privada, el límite que prohíbe a esos órganos la eliminación o transformación de la propiedad en perjuicio de los particulares.

---

<sup>17</sup> Ibidem. p. 35.

Bajo estas circunstancias, las diferencias básicas de fondo y de forma entre la modalidad y la expropiación son las que a continuación se mencionan:

a) La modalidad “constituye una medida de carácter general y abstracto que viene a integrar y a configurar, no a transformar, el régimen jurídico de la propiedad general de los bienes en un momento y en un lugar determinados. La expropiación, por el contrario, constituye una medida de carácter individual y concreto que concentra sus efectos sobre un bien especial”.<sup>18</sup>

b) La expropiación “priva a un particular de sus bienes en tanto que esto es necesario para el Estado, la modalidad sólo afecta el régimen jurídico de la propiedad imponiendo una acción o una abstención, en tanto que el ejercicio absoluto de aquella puede causar un perjuicio a algún interés social cuya salvaguarda esté encomendada al Estado”.<sup>19</sup>

c) En la modalidad subsiste el derecho de propiedad, toda vez que constituye “el modo de ser de una cosa, sin que por recibirla se cambie o destruya su esencia”<sup>20</sup> a diferencia de la expropiación, en la que se extinguen, sustituyen los derechos del propietario por la indemnización correspondiente.

De esta forma, la modalidad no puede llegar a un extremo en el que se suprima la propiedad privada, lo que equivaldría no a su modalización, sino a su desaparición.

---

<sup>18</sup> Fraga Gabino, Op. Cit. p. 376.

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Fernández del Castillo, Op. Cit. p. 66.

d) En la modalidad la extinción parcial de los atributos del derecho de propiedad se lleva a cabo sin que se le otorgue ninguna contraprestación. La expropiación se debe verificar mediante el correspondiente pago de la indemnización.

En los términos siguientes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación denota su criterio de distinción para los figuras jurídicas en comento:

"Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse, ha dicho, el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad..., la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de tal manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho... la finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada no es otra que la de estructurar el régimen de la propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés privado, hasta el grado en que la nación lo estime conveniente...Por lo que toca a los efectos jurídicos de la expropiación, debe decirse que no supone una extinción de los derechos del propietario, sino una sustitución del dominio o el uso, por el goce de la indemnización correspondiente.... Ahora bien, precisados los conceptos de modalidad de la propiedad privada y de expropiación, son fácilmente perceptibles las diferencias que las separan. La primera supone una restricción al derecho de propiedad de carácter general y permanente; la segunda implica la transmisión de los derechos sobre un bien concreto mediante la intervención

del Estado, del expropiado, a la entidad, corporación o sujeto beneficiados. La modalidad se traduce en una extinción parcial de los derechos del propietario; la expropiación importa la sustitución del derecho al dominio o uso de la cosa pro el goce de la indemnización. En aquélla, la supresión de facultades parciales del propietario se verifica sin contraprestación alguna; en ésta se compensan los perjuicios ocasionados, mediante el pago del valor de los derechos lesionados.<sup>21</sup>

De las distinciones establecidas por nuestro Supremo Tribunal, así como en las ideas expuestas en el presente apartado, quedan claramente delimitados los alcances de la modalidad y de la expropiación como formas de afectación a la propiedad de los particulares, sin que sea factible incurrir en confusión alguna entre una y otra figura.

---

<sup>21</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo L, pág. 2568, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Informe 1980, Pleno, tesis 29, p. 543.

**CAPÍTULO CUARTO.**  
**ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.**



#### **4.1 Definición de Área Natural Protegida.**

Como una medida de protección al ambiente y a los ecosistemas se ha establecido la creación de Areas Naturales Protegidas, en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como en las legislaciones ambientales locales tratándose de aquéllas que son de su competencia.

En el primer párrafo del artículo 44 de la ley ambiental federal se les define como “las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce su 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”.

En este sentido, las Áreas Naturales Protegidas son fracciones de tierra o de agua que prácticamente no han sido modificadas por el hombre, o que debido a su abandono han logrado recuperar a lo largo del tiempo su riqueza natural, sujetándoseles a un régimen especial de protección, conservación y aquellas que requieren ser preservadas y restauradas debido a su deterioro al ser representativas de los diferentes ecosistemas y de su biodiversidad.

En ocasiones, estas porciones de tierra se encuentran en manos de particulares, forman parte de terrenos baldíos, terrenos nacionales forestales o en su caso, pueden haber sido asignadas para el desarrollo agrícola.

El alcance que se pretende dar al establecimiento de las Áreas Naturales Protegidas en nuestro país se encuentra delimitado en los objetivos

planteados en la disposición contenida en el artículo 45 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que al efecto menciona:

“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 más 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, prácticas 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”.

De acuerdo a las características de cada una de las Áreas Naturales Protegidas, se pueden constituir bajo determinadas Categorías de Manejo, las que permiten identificar el tipo de función que tienen dichas áreas de acuerdo a su clasificación, además de administrar los recursos naturales protegidos y determinar las actividades que en éstas pueden llevarse a cabo sin alterar la capacidad de carga de los ecosistemas.

La ley federal de la materia hace referencia a los siguientes tipos o categorías de Áreas Naturales Protegidas:

#### Artículo 46

1. Reservas de la Biosfera.
2. Parques Nacionales.
3. Monumentos Naturales.
4. Areas de protección de recursos naturales.
5. Areas de protección de flora y fauna.
6. Santuarios.
7. Parques y Reservas estatales.

## 8. Zonas de preservación ecológica de los centros de población.

Asimismo, delimita la competencia a favor de la federación tratándose de las ANP mencionadas del uno al seis, quedando reservadas a las entidades federativas las últimas dos.

### **4.2 Determinación de la necesidad de su formación.**

#### **4.2.1 Autoridades competentes para resolver la constitución de un Area Natural Protegida.**

En términos generales la constitución de las Áreas Naturales Protegidas descritas en el apartado anterior, se ve determinada por la necesidad de evitar la alteración de los ecosistemas, además de impedir la desaparición de las diferentes especies de flora y fauna existentes en esos territorios ocasionadas por la acción humana, y específicamente por las siguientes circunstancias:

- Introducción de nuevas especies exóticas que desplazan a las nativas.
- Contaminación del suelo, aire, aguas superficiales y subterráneas que afectan a las especies de flora y fauna.
- Sobreexplotación de los mantos acuíferos.
- Fragmentación del hábitat y pérdida de especies de flora y fauna debido a su aprovechamiento desmedido y a la caza furtiva.
- Erosión, incendios forestales y plagas, entre otras.

Con base en esa problemática, y cuando alguna porción de tierra o agua debido a la importancia y características particulares de las especies que en éstas se encuentran requiera de un régimen especial de protección, una vez agotado el procedimiento establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como en su reglamento en esta materia, puede ser declarada como un Área Natural Protegida.

En el artículo 37 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Areas Naturales Protegidas, se mencionan los requisitos que deberán cumplir los territorios que se pretenda declarar como ANP.

“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 Areas Naturales Protegidas;

- VI. Diversidad de ecosistemas presentes;
- VII. iversidad 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.

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.

En la mayoría de los casos, la constitución de un ANP Área Natural Protegida de competencia federal se realiza a instancia de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, sobre las zonas del territorio nacional que se consideren de importancia debido a su diversidad biológica o estado de conservación. Dependencia, que en términos de la competencia establecida en el artículo 5º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente tiene la facultad para el “establecimiento, regulación, administración y

vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal”, mediante la declaratoria que se realice por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En forma previa a la declaratoria para el establecimiento de un Área Natural Protegida, de acuerdo al artículo 45 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales deberá realizar estudios que justifiquen la necesidad de su constitución, para tales efectos podrá solicitar la colaboración de otras dependencias del Ejecutivo Federal, así como de otras organizaciones públicas o privadas, universidades, instituciones de investigación, etc.

De acuerdo al reglamento en materia de Áreas Naturales Protegidas, las categorías bajo las que éstas se constituirán deberán tener como sustento las características biológicas y los usos del suelo, tomando en consideración los aspectos sociales de las poblaciones locales y los aprovechamientos que se realizan en esas Áreas Naturales Protegidas.

El contenido de los estudios justificativos deberá contener como mínimo la información descrita en el artículo 46 del Reglamento en cita, que menciona:

“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 de 1 a 50,000, y
- f) Nombre de las organizaciones, instituciones, organismos gubernamentales o 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 el 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 de 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”.

Asimismo, el artículo 47 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas antes de promover ante el Ejecutivo Federal el establecimiento del Área Natural Protegida en cuestión, la Secretaría deberá poner los estudios previos justificativos a consulta pública por un plazo de 30 días naturales; además de solicitar la opinión de los gobiernos locales en donde se ubique el Área Natural Protegida, dependencias de la Administración Pública Federal que de acuerdo a su competencia puedan tener alguna injerencia, organizaciones sociales, así como de las universidades, centros de investigación, instituciones y demás organismos que puedan resultar interesados en el establecimiento, administración y vigilancia de las mismas.

El resultado de la consulta y la opinión respectiva, deberán ser valorados por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales en forma previa a dicha promoción ante el Ejecutivo Federal.

#### **4.3 Intervención de los propietarios.**

No existe una participación real de los titulares en el procedimiento para establecer una Área Natural Protegida sobre terrenos de su propiedad. La propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en forma general, y meramente declarativa, toda vez que no constituyen derechos que puedan ser ejercidos de una manera específica por el propietario, se limita a mencionar que “en el establecimiento, administración y manejo de las áreas

naturales protegidas ... la Secretaría promoverá la participación de sus habitantes, propietarios o poseedores...”.

Para tales efectos, se prevé la celebración de convenios o acuerdos con las personas que se encuentren interesadas, como se desprende de la disposición contenida en el artículo 47 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente..

A lo largo de ese procedimiento, y en forma previa a la notificación personal que se realice al propietario afectado o a la publicación de la declaratoria de establecimiento de un Área Natural Protegida en el Diario Oficial de la Federación, no se concede oportunidad alguna para que el titular cuyo derecho de propiedad resulta transgredido comparezca a hacer valer sus defensas, así como a presentar las pruebas que considere pertinentes.

Bajo estas circunstancias, el particular que resulta molestado en la mayoría de los casos puede no tener conocimiento de esa declaratoria hasta en tanto se le hace sabedor, de la manera descrita en el párrafo inmediato anterior.

En este sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial 79/97 emitida durante la Novena Época, visible a fojas 172 del tomo VI del mes de Octubre de 1997 del Semanario Judicial de la Federación, se manifiesta de la siguiente manera con relación al procedimiento administrativo comentado en el presente apartado:

**“EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL CAPÍTULO II DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE SONORA, PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, TRANSGREDE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.** Los artículos 59 al 71 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el Estado de Sonora regulan el procedimiento para establecer, mediante declaratorias, áreas naturales protegidas, las que tienen como efecto jurídico la privación de la posesión en perjuicio de los propietarios o poseedores de los predios afectados; sin embargo, como no existe disposición alguna que permita que dichos propietarios o poseedores, previamente a la emisión de la declaratoria correspondiente, puedan ser oídos con la oportunidad de ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debe estimarse que las disposiciones legales relativas transgreden la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que pueda considerarse que el recurso administrativo de inconformidad previsto en el numeral 157 del mencionado ordenamiento subsane la violación al citado derecho público subjetivo, pues la interposición de dicho medio de defensa es posterior y no previa a la emisión de la declaratoria respectiva, y tal situación no se encuentra prevista, como excepción a la regla general de previa audiencia, ni expresa ni tácitamente en la propia Constitución Política”.

Amparo en revisión 1493/95. Jesús Lamberto Ung Navarro. 28 de agosto de 1997.

Mayoría de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Mariano Azuela Guitrón. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Roberto Javier Ortega Pineda.

Amparo en revisión 63/96. María Laura M. Carranza Balderrama. 28 de agosto de 1997. Mayoría de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Mariano Azuela Guitrón. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alejandro Sánchez López.

Amparo en revisión 277/96. Edmundo Briceño Valenzuela y otros. 28 de agosto de 1997. Mayoría de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Mariano Azuela Guitrón. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Guitrón, en ausencia de, hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

Amparo en revisión 91/96. Primo Prandini Coronado y otros. 28 de agosto de 1997.

Mayoría de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Mariano Azuela Guitrón. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Rubio Padilla.

Amparo en revisión 205/96. Sergio González Rogel y otros. 28 de agosto de 1997.

Mayoría de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Mariano Azuela Guitrón. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

jurisprudencial que antecede.

Resulta importante aclarar, que tanto la Ley Ambiental para el Estado de Sonora a que hace referencia la tesis transcrita anteriormente, como la LGEEPA en el ámbito de sus respectivas competencias, contemplan el mismo procedimiento para establecer un ANP, por lo que resulta aplicable el criterio sostenido por el Pleno al análisis que se realiza del procedimiento relativo a la ley ambiental federal.

Una vez agotado dicho procedimiento, y en virtud de existir obligación por parte de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales de elaborar un Programa de Manejo para las Áreas Naturales Protegidas dentro del año siguiente a la publicación de la declaratoria, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente dispone que en dicha realización esa dependencia deberá dar “participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos” tal y como se señala en su artículo 65.

Este es el único precepto contenido en esa legislación que de alguna manera establece expresamente la participación de los propietarios durante el establecimiento, manejo o administración del Área Natural Protegida en

cuestión, la que se concede cuando ya se ha decretado su constitución sobre la propiedad del particular afectado.

#### **4.4 Forma en la que se afecta la propiedad.**

Las Áreas sujetas al régimen de protección previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente pueden ser establecidas en terrenos afectos a cualquier régimen de propiedad. Cuando éstas se conforman total o parcialmente sobre aquéllos de propiedad particular, los propietarios de los mismos “deberán sujetarse a las modalidades que establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás provisiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan”, como lo determina de manera general la disposición contenida en el segundo párrafo del artículo 44 de la ley en cita.

En el artículo 60 se menciona el contenido mínimo de las declaratorias que establecen una Área Natural Protegida de competencia federal. Entre los requisitos que en éstas se deben mencionar, destacan los siguientes:

“Artículo 60.- ...

I. ...

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 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; ...

IV a VI. ...”.

Como quedó ha quedado asentado a lo largo del presente capítulo, la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo que se lleva a cabo para la creación de un ANP de competencia federal es diferente de aquél que prevé la Ley de Expropiación. La ley federal de la materia en la fracción III antes mencionada refiere a una causa de utilidad pública, sin hacer mención de los casos específicos en los que ésta podría operar para dar lugar a un acto expropiatorio.

A la fecha, no se conoce ningún decreto en el que la causa de utilidad pública sea la creación de ANP de competencia federal para justificar la emisión de un decreto expropiatorio, como en la práctica se debería de configurar debido a la dimensión de la afectación en los derechos de propiedad de los titulares de los mismos.

Una vez publicado el decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación, dentro del término legal establecido para tal efecto, se deberá realizar el Programa de Manejo del Área Natural Protegida, el que constituye la



herramienta que fija las directrices para la conducción y administración de esas Áreas.

Los aspectos que debe comprender el Programa de Manejo se detallan en el artículo 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente cuya parte relativa a continuación se transcribe:

“Artículo. 66.- El programa de manejo de las áreas naturales protegidas deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

I. ...

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 preservación 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 organizará 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. ...

V. La referencia a las normas oficiales mexicanas aplicables a todas y cada

una de las actividades a que esté sujeta el área;

VI ...

VII. Las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el área natural protegida de que se trate;

...”.

Tratándose de las reglas administrativas a que se refiere la fracción VII, el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de ANP Áreas Naturales Protegidas especifica que éstas además de establecer las prohibiciones, deberán contener la relación de las actividades y aprovechamientos permitidos, así como sus límites y lineamientos, de conformidad con las Normas Oficiales Mexicanas.

Cuando ya se ha elaborado el Programa de Manejo, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales puede otorgar la administración de las ANP Áreas Naturales Protegidas a los gobiernos estatales o municipales, así como a cualquier persona física o moral que se interese. Asimismo, tiene la facultad de nombrar un Director que efectúe dicha actividad. En ambos casos se deberán cumplir los requisitos establecidos al efecto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en su reglamento respectivo.

En este sentido, es importante aclarar lo que en términos de dichos ordenamientos se entiende por “administración”, toda vez que ésta quedará en manos de las personas referidas, y sólo a cargo de los propietarios cuando cubran las condiciones establecidas en los mismos.

De acuerdo a la definición descrita en la fracción I del artículo 3º del Reglamento mencionado, el término comprende “la ejecución de actividades y acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos de conservación y preservación de las áreas naturales protegidas, a través del manejo, gestión, uso racional de los recursos humanos, materiales y financieros con los que se cuente”, lo que implica que en caso de ser de personas distintas a los propietarios de los predios, como en la mayoría de los casos se presenta, quien desempeñe la administración tendrá el control absoluto del Área Natural Protegida de que se trate sin injerencia alguna por parte de éstos.

En forma particular, y en virtud de que la administración de las ANP Áreas Naturales Protegidas se desarrolla de acuerdo a la categoría de manejo a la que pertenezcan, las restricciones, prohibiciones o condiciones para llevar a cabo actividades o aprovechamientos en dichas Áreas se encuentran estrechamente relacionadas al tipo bajo el cual se constituyeron, así como en relación a las zonas y subzonas que se pueden delimitar en cada una de ellas.

Con base en la categoría de manejo de las diferentes ANPÁreas Naturales Protegidas, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente limitativamente señala las actividades que en éstas pueden ser desarrolladas. A manera de ejemplo se transcriben algunas de las disposiciones que reflejan dicha situación:

“Artículo 50.- ...

En los parques nacionales sólo 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.

...

Artículo 52.- ...

En los monumentos naturales únicamente podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con su preservación, investigación científica, recreación y educación.

Artículo 53.- ...

...

En las áreas de protección de recursos naturales sólo 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.

Artículo 54.- Las áreas de protección de flora y fauna se constituirán de conformidad con las disposiciones de esta Ley, de la Ley Federal de Caza, de Pesca y de las demás leyes aplicables...

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.

Artículo 55.- ...

En los santuarios sólo se permitirán actividades de investigación, recreación y educación ambiental, compatibles con la naturaleza y características del área”.

Aunado a lo anterior, las actividades o aprovechamientos que pueden realizarse en las Áreas Naturales Protegidas también se ven determinados por la división en zonas y subzonas que se efectúa dentro de cada una de éstas de

acuerdo a sus características y estado de conservación, lo que define que entre una y otra porción del mismo territorio que comprende un ANP exista una mayor o menor restricción en cuanto a la práctica de esas acciones.

Las zonas en las que pueden dividirse las diferentes Áreas Natureles Protegidas son de dos tipos: núcleo y de amortiguamiento, las que a su vez se subdividen en varias subzonas en las que las limitaciones al ejercicio de los atributos de la propiedad que se vinculan con éstas son las siguientes:

En principio, las zonas núcleo constituyen la “superficie o superficies mejor conservadas, 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 zonas núcleo”, como lo menciona la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en el segundo párrafo del artículo 48.

En ellas sólo se autoriza la realización de actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación científica y educación ecológica, limitándose o prohibiéndose cualquier tipo de aprovechamiento que se considere pueda alterar a los ecosistemas.

Asimismo, las zonas núcleo se integran por subzonas de protección y de uso restringido, en las primeras únicamente se podrán efectuar actividades de monitoreo al ambiente e investigación científica, siempre y cuando no se extraigan o trasladen especies de flora o fauna, ni se modifiquen los hábitats.

Tratándose de las subzonas de uso restringido, el artículo 54 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas señala:

“Artículo 54.- Para mantener o mejorar las condiciones de los ecosistemas podrán delimitarse subzonas de uso restringido, en aquellas porciones representadas por ecosistemas que mantienen condiciones estables y en donde existen poblaciones de vida silvestre, incluyendo especies consideradas en riesgo por las normas oficiales mexicanas. En estas subzonas sólo se permitirá:

- I. La investigación científica y el monitoreo del ambiente;
- II. Las actividades de educación ambiental y turismo de bajo impacto ambiental que no impliquen modificación de las características o condiciones originales;
- III. La construcción de instalaciones de apoyo, exclusivamente para la investigación científica y monitoreo del ambiente, y
- IV. Excepcionalmente la realización de actividades de aprovechamiento que no modifiquen los ecosistemas”.

Como se puede apreciar, en las subzonas que integran la zona núcleo las actividades que pueden llevarse a cabo son esencialmente las relacionadas a la investigación científica, estableciéndose en la fracción IV transcrita anteriormente que los aprovechamientos sólo podrán realizarse excepcionalmente cuando no se alteren los ecosistemas.

Por su parte, las zonas de amortiguamiento se fraccionan en subzonas de uso tradicional, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, aprovechamiento especial, uso público y aprovechamiento sustentable de agroecosistemas. Adicionalmente también se pueden dividir en subzonas de asentamientos humanos y de recuperación.

Las actividades o aprovechamientos que en éstas pueden verificarse son las que limitativamente se mencionan en la siguiente relación:

- Uso tradicional y Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales:

- a) Investigación científica.
- b) Educación ambiental
- c) Desarrollo de actividades turísticas.

En las zonas de uso tradicional sólo se podrán realizar aquéllas que sean de bajo impacto ambiental, además de la edificación de la infraestructura de apoyo que se requiera, utilizando ecotecnias y materiales tradicionales de construcción propios de la región.

- d) Aprovechamiento de los recursos naturales de forma sustentable.

En las subzonas de uso tradicional se deberá llevar a cabo para la satisfacción de las necesidades económicas básicas y/o de autoconsumo de los pobladores, utilizando métodos tradicionales enfocados a la sustentabilidad, conforme a lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.



En las segundas, el aprovechamiento y manejo será sobre recursos naturales renovables cuando con estas acciones generen beneficios para los pobladores locales preferentemente, y 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. En este sentido, se deberán sustentar los planes correspondientes autorizados por la Secretaría, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

- Aprovechamiento especial:

Sólo se podrán ejecutar obras públicas o privadas para la instalación de infraestructura o explotación de recursos naturales, que originen beneficios públicos, que guarden armonía con el paisaje, que no provoquen desequilibrio ecológico grave y que estén sujetos a estrictas regulaciones de uso de los recursos naturales.

- Uso público.

Se podrá llevar a cabo exclusivamente la construcción de instalaciones para el desarrollo de servicios de apoyo al turismo, investigación, monitoreo del ambiente y educación ambiental que resulten congruentes con el programa de manejo del Área Natural Protegida de que se trate.

- Aprovechamiento sustentable de agroecosistemas.

Las que se conforman sobre superficies en que los recursos naturales se han aprovechado básicamente con fines agrícolas, pudiéndose realizar únicamente:

a) Actividades agrícolas y pecuarias de baja intensidad que se lleven a cabo en predios que cuenten con aptitud para este fin, y en aquéllos en que dichas actividades se realicen de manera cotidiana.

b) Actividades de agroforestería y silvopastoriles que sean compatibles con las acciones de conservación del área, y que contribuyan al control de la erosión y evitar la degradación de los suelos.

- Recuperación.

Éstas deberán utilizarse preferentemente para su rehabilitación, así como de las especies nativas del lugar o aquéllas que sean compatibles con los ecosistemas originales.

- Asentamientos humanos.

Como su nombre lo indica, éstas abarcan los asentamientos humanos establecidos dentro del Área Natural Protegida con anterioridad a la emisión de la declaratoria de que se trate y constituyen superficies en donde los ecosistemas tradicionales se han visto modificados o han desaparecido a consecuencia de la acción humana.

Fuera de los límites de éstas, no se autoriza ningún tipo de asentamiento humano o edificación en ninguna otra de las subzonas referidas anteriormente.

La descripción de las actividades antes efectuada se encuentra enumerada en las disposiciones contenidas en los artículos 48 a 61 del multicitado Reglamento.

Resulta importante mencionar, que en las Áreas Naturales Protegidas se podrá determinar la conformación de una o más zonas núcleo y de amortiguamiento, cada una con sus respectivas subzonas, lo que restringe aun más el uso y disfrute de los predios sobre los que éstas se conforman por parte de sus titulares.

En síntesis, la relación de actividades permitidas en los ordenamientos jurídicos en cita, se refiere exclusivamente a la preservación y protección de recursos naturales, investigación científica, turísticas de bajo impacto ambiental, educación ecológica y monitoreo al ambiente, entendiéndose que aquéllas que no se encuentren expresamente mencionadas no pueden realizarse.

Asimismo, se señala que las únicas construcciones que pueden ser llevadas a cabo en las Áreas Naturales Protegidas o en las subzonas en las que éstas se fraccionan se reducen a las de instalaciones para investigación científica y monitoreo al ambiente, adicionalmente a aquéllas necesarias para la explotación de recursos naturales que se efectúe con base en los requisitos establecidos en las disposiciones legales correspondientes.

Tratándose de aprovechamientos de recursos naturales en las Áreas Naturales Protegidas, los propietarios sólo podrán llevar a cabo los indicados en párrafos anteriores, previo estudio de los límites de cambio aceptables o de acuerdo a la capacidad de carga de los ecosistemas realizado por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, cuando se reúnan las condiciones asentadas en la siguiente disposición del Reglamento de la materia:

“El artículo 81.- En las áreas naturales protegidas sólo se podrán realizar aprovechamientos de recursos naturales que generen beneficios a los pobladores que ahí habiten y que sean acordes con los esquemas de desarrollo sustentable, la declaratoria respectiva, su programa de manejo, los programas de ordenamiento ecológico, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables.

Los aprovechamientos deberán llevarse a cabo para:

I. Autoconsumo, o

II. Desarrollo de actividades y proyectos de manejo y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, así como de agrícolas, ganaderos, agroforestales, pesqueros, acuícolas o mineros siempre y cuando:

a) No se introduzcan especies silvestres exóticas diferentes a las ya existentes o transgénicas;

b) Se mantenga la cobertura vegetal, estructura y composición de la masa forestal y la biodiversidad;

c) No se afecte significativamente el equilibrio hidrológico del área o ecosistemas de relevancia para el área protegida o que constituyan el hábitat de las especies nativas;

d) No se afecten zonas de reproducción o especies en veda o en riesgo;

e) Tratándose de aprovechamientos forestales, pesqueros y mineros, cuenten con la autorización respectiva y la manifestación de impacto ambiental autorizada, en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;

f) ...

g) ...

h) Tratándose de obras y trabajos de exploración y de explotación de recursos mineros dentro de las áreas naturales protegidas, y en cumplimiento por lo dispuesto en el artículo 20, segundo párrafo de la Ley Minera, cuenten con la autorización expedida por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, de conformidad con el artículo 94 del presente Reglamento”.

Al respecto, es relevante para poder dimensionar el perjuicio que realmente se depara al propietario explicar que en términos de la fracción II del artículo 3º del Reglamento de Áreas Naturales Protegidas se considera como aprovechamiento la “utilización de los recursos naturales de manera extractiva y no extractiva”.

En este orden de ideas, el Diccionario de la Lengua Española define al término extraer como la acción de “Sacar (poner algo fuera de donde estaba)”, por lo que la restricción impuesta se traduce en que el titular del derecho de

propiedad de ningún modo podrá realizar acto alguno que implique el cambio de lugar, retiro o traslado de las especies de flora o fauna, o de cualquier otro recurso natural que se encuentren dentro del Área Natural Protegida constituida dentro de su propiedad, cuando no se ubique dentro de las hipótesis legales mencionadas a lo largo del presente apartado, y no cuente previamente con la autorización otorgada por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Bajo estas circunstancias, los propietarios que pretendan desarrollar cualquiera de las obras, actividades o aprovechamientos permitidos, deberán tener la concesión, permiso o autorización correspondiente a fin de evitar ser sancionados por la práctica ilegal de dichas acciones.

Aunado a lo anterior, existen otras actividades que de acuerdo a lo establecido en la declaratoria de un Área Natural Protegida podrán establecerse como prohibidas, salvo los casos en los que discrecionalmente la autoridad ambiental federal determine lo contrario.

En el artículo 87 se describen esas prohibiciones:

“Artículo 87.- ...

- I. Cambiar el uso del suelo de superficies que mantengan ecosistemas originales;
- II. Molestar, capturar, remover, extraer, retener o apropiarse de vida silvestre o sus productos;

- III. Remover o extraer material mineral;
  - IV. ...
  - V. Trasladar especímenes de poblaciones nativas de una comunidad biológica a otra;
  - VI. Alterar o destruir por cualquier medio o acción los sitios de alimentación, anidación, refugio o reproducción de las especies silvestres;
  - VII. Alimentar, tocar o hacer ruidos intensos que alteren el comportamiento natural de los ejemplares de vida silvestre;
  - VIII. Introducir plantas, semillas y animales domésticos;
  - IX. Introducir ejemplares o poblaciones silvestres exóticas;
  - X. Dañar, cortar y marcar árboles;
  - XI. Hacer un uso inadecuado o irresponsable del fuego;
  - XII. Interrumpir, desviar, rellenar o desecar flujos hidráulicos o cuerpos de agua;
  - XIII. Abrir senderos, brechas o caminos;
  - XIV. Arrojar, verter o descargar cualquier tipo de desechos orgánicos, residuos sólidos o líquidos o cualquier otro tipo de contaminante, tales como insecticidas, fungicidas y pesticidas, entre otros, al suelo o a cuerpos de agua;
  - XV. Utilizar lámparas o cualquier fuente de luz para aprovechamiento u observación de ejemplares de la vida silvestre;
  - XVI. Utilizar altavoces, radios o cualquier aparato de sonido, que altere el comportamiento de las poblaciones o ejemplares de las especies silvestres o que impida el disfrute del área protegida por los visitantes, y
  - XVII. Hacer uso de explosivos.
- ...”

En esta disposición existe una excepción para los pobladores de las ANP que realicen las actividades indicadas en las fracciones II, III y X con fines de autoconsumo dentro de su propiedad, siempre y cuando no se haya realizado el programa de manejo correspondiente.

Con base en ese precepto, los titulares sólo podrán llevar a cabo esas actividades por el periodo de un año, considerando que es el término establecido por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la elaboración del programa de manejo de las Áreas Naturales Protegidas a partir de la publicación de su declaratoria en el Diario Oficial de la Federación.

La extensa serie limitaciones impuestas a los propietarios para llevar a cabo actividades, obras y aprovechamientos en las ANP Áreas Naturales Protegidas establecidas sobre su propiedad expuesta en párrafos anteriores, conlleva a que el ejercicio de los atributos de ese derecho, en específico el uso y el disfrute queden prácticamente anulados.

En cuanto a la disposición, si bien no existe precepto legal en los multicitados ordenamientos jurídicos que abiertamente prohíba enajenar, gravar o en cualquier forma desmembrar el derecho de propiedad que el titular tiene sobre predio afectado, en la práctica los efectos o consecuencias jurídicas de dichos actos no pueden surtir plenamente o actualizarse mientras la propiedad de que se trate continúe sujeta al régimen de protección ambiental aludido.



En este entendido “ todos los actos, convenios y contratos relacionados a la propiedad, posesión o cualquier derecho relacionado con bienes inmuebles ubicados en áreas naturales protegidas deberán contener referencia de la declaratoria correspondiente y de sus datos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

Los notarios y cualesquiera otros fedatarios públicos sólo podrán autorizar las escrituras públicas, actos, convenios o contratos en los que intervengan, cuando se cumpla con lo dispuesto en el presente artículo”.<sup>1</sup>

Una vez que un inmueble específico se ha decretado como una Área Natural Protegida, la declaratoria por la que se ordena su constitución sólo podrá modificarse cuando hayan cambiado sustancialmente las características de los ecosistemas que dieron origen a su establecimiento, siendo imposible el cumplimiento de sus objetivos. En caso de no presentarse estas circunstancias, las áreas de referencia se mantendrán bajo las mismas restricciones por un tiempo totalmente indeterminado.

Las modificaciones pueden referirse al cambio de categoría de manejo, extensión, delimitación de zonas o subzonas, y en cuanto a las actividades, obras o aprovechamientos permitidos.

---

<sup>1</sup> Artículo 75 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Finalmente, el propietario además de cumplir con todas las condicionantes impuestas sobre su inmueble, deberá permitir que cualquier tercero accese y lleve a cabo en éste cualquier actividad, aprovechamiento u obra cuando la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el ámbito de su competencia otorgue su autorización para tales efectos.

## CONCLUSIONES

Como se desprende del análisis realizado a lo largo del presente trabajo, el decreto que determina la creación de un área natural protegida sobre un predio de propiedad privada constituye un acto expropiatorio y no una modalidad impuesta a ésta, con base en las siguientes conclusiones:

1. La imposición de modalidades a la propiedad privada se reduce a la afectación parcial de cualquiera de los atributos del derecho de propiedad en la que el propietario conserva el ejercicio de éstos.

En este sentido, al propietario no se le priva de manera absoluta de su derecho, éste sólo ve limitado o condicionado por la disposición de una norma jurídica de carácter general y abstracto que expresamente determina a quienes se ubiquen en la hipótesis en ésta prevista, la forma en que esos atributos deberán ser ejercidos, sin individualizar o particularizar en ningún caso.

2. Las modalidades establecidas sobre la propiedad privada no deben equivaler a la abolición absoluta de la misma en detrimento de su titular, o a la imposibilidad del ejercicio de sus atributos, pues ello configuraría una expropiación, que es una institución jurídica completamente distinta, al traducirse en el egreso definitivo del inmueble en cuestión de la esfera jurídica de su dueño.

3. El efecto de la expropiación es precisamente la sustracción de un bien de la esfera jurídica del particular, el que específicamente debe ser el idóneo para satisfacer la causa de utilidad pública que da origen a este acto de autoridad. Lo que trae como consecuencia la afectación total del derecho de propiedad, ocasionando la extinción de todos los de los derechos reales sobre el bien adquirido por el Estado, quien entrega al propietario la indemnización correspondiente como una forma de resarcimiento por el daño que se le ocasiona.

4. Tal y como se manifestó en el último apartado de esta tesis, aspectos como el que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales otorgue la administración de las áreas naturales protegidas de su competencia a cualquier persona física o moral interesada que cumpla con los requisitos legales, la gran cantidad de condicionantes, restricciones y prohibiciones que se imponen en la realización de obras, actividades y aprovechamientos en dichas áreas, aunado a la posibilidad de que cualquier interesado pueda llevar a cabo estas acciones dentro de éstas, transforman diametralmente el derecho de propiedad de aquellas personas que son titulares de los predios sobre los cuales las áreas en comento se constituyen.

5. Los tres atributos de la propiedad se ven extinguidos debido a la imposibilidad para su ejercicio, no pudiéndose afirmar que el decreto que determina la creación de un área natural protegida se concreta a la imposición de una modalidad impuesta a la propiedad privada.

En cambio, dicha imposibilidad sí constituye una afectación total a ese derecho en forma individual y concreta que restringe la propiedad hasta suprimirla, además de resultar violatoria de los referidos artículos 830 y 831 del Código Civil Federal que ordenan respectivamente que “el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”, una vez aclarado que la afectación al mismo no se reduce a una simple acción o una abstención que se ordena en aras del interés público, como acontece en el caso de las modalidades instituidas en leyes generales y abstractas, y que “la propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización”, toda vez que a pesar de la igualdad de los efectos jurídicos que ambos casos tienen sobre la propiedad, no se le da el tratamiento de una expropiación.

6. La propia Ley de Expropiación en la fracción II del precepto que enumera las causas de utilidad pública, se refiere a la defensa y conservación “de los elementos naturales susceptibles de explotación”, considerándose también en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que el establecimiento de un área natural protegida constituye una causa de utilidad pública, supuestos que en la práctica no se actualizan para dar origen a un procedimiento expropiatorio.

7. Es indudable que la regulación y vigilancia de las actividades tendentes al aprovechamiento adecuado de los recursos naturales son cuestiones de orden público e interés social, en virtud de poder causar un daño

a la salud pública o el exterminio de los ecosistemas, como en repetidas ocasiones ha sido interpretado por nuestros Tribunales.

8. Cuando se declara un área natural protegida afectando inmuebles sujetos al régimen de propiedad privada, este acto participa de la misma naturaleza jurídica de un acto expropiatorio, con la única diferencia que no se le otorga al particular la indemnización respectiva a fin de compensarlo por la pérdida sufrida.

En consecuencia, se le debe otorgar el tratamiento que corresponde a una expropiación, en la que las causas de utilidad pública que da origen al procedimiento respectivo sean las mencionadas en párrafos anteriores, sujetando la administración y manejo de las Áreas Naturales Protegidas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, su reglamento en materia de Áreas Naturales Protegidas, las Normas Oficiales Mexicanas y demás disposiciones aplicables.

## BIBLIOGRAFÍA

- **Acosta Romero, Miguel.** Compendio de Derecho Administrativo, Editorial. Porrúa: México, 2001, 4ª edición.
- **Araujo Valdivia Luís,** Derecho de las Cosas y Derecho de las Sucesiones, Editorial José María Cajica, Jr., México, 1972, 2ª edición
- **Castro y Castro Juventino V.,** Garantías y Amparo, Editorial Porrúa: México 2004, 13ª edición.
- **Baqueiro Edgard,** Introducción al Derecho Ecológico, Editorial Oxford: México 1997, 1ª edición.
- **Borja Soriano Manuel,** Teoría General de las Obligaciones, Editorial Porrúa: México 2004, 19ª edición.
- **Brañes Raúl,** Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fondo de Cultura Económica: México 2000, 2ª edición.
- **Burgoa Orihuela, Ignacio,** Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa: México 2004, 36ª edición.
- **Burgoa Ignacio,** Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa: México 2005, 17ª edición.
- **Burgoa Ignacio,** El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa: México 2005, 41ª edición.
- **Bustamante Alsina Jorge,** Derecho Ambiental, Editorial Abeledo-Perrot: Argentina 1995, 1ª edición.
- **Carpizo Jorge,** La Constitución Mexicana de 1917, Editorial Porrúa, México 2004, 14ª edición.

- **Cortina José Manuel**, La función social de la propiedad, según la Constitución de Cuba, La Habana, 1946.
- **Diccionario de la Lengua Española**, Editorial Espasa-Calpe: Madrid, 2001, 22ª edición.
- **Escriche Joaquín**, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Editora e Impresora Neobajacaliforniana: México 1974, 4ª edición.
- **Fernández del Castillo Germán**, La Propiedad y la Expropiación, Escuela Libre de Derecho: México 1987, 2ª edición.
- **Floris Margadant Guillermo**, El Derecho Privado Romano, Editorial Esfinge: México 1970, 4ª edición.
- **Fraga Gabino**, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa: México 2005, 44ª edición.
- **Galindo Camacho Miguel**, Teoría del Estado, Porrúa: México 2004, 4ª edición.
- **González Uribe Héctor**, Teoría Política, Editorial Porrúa: México 1987, 6ª edición.
- **Gutiérrez Aragón Raquel**, Introducción al Estudio del Derecho Ambiental, Editorial Porrúa: México 2000, 3ª edición.
- **Heller Hermann**, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica: México 1987, 12ª edición.
- **Ibarrola Antonio de**, Cosas y sucesiones, Editorial Porrúa: México 2004, 14ª edición.



- **Iglesias Juan**, Derecho Romano, Editorial Ariel: Barcelona 1990, 10<sup>a</sup> edición.
- **Loperena Rota Demetrio**, Los Principios del Derecho Ambiental, Editorial Civitas: España 1998, 1<sup>a</sup> edición.
- **Mendieta y Núñez Lucio**, Sistema Agrario Constitucional, Editorial Porrúa: México 1975, 4<sup>a</sup> edición.
- **Rojina Villegas Rafael**, Compendio de Derecho Civil, Tomo II, Editorial Porrúa; México 2001. 33<sup>a</sup> edición
- **Rodríguez Moro Nemesio**, La Expropiación Forzosa, Imprenta Provincial de Vizcaya: España 1953, 1<sup>a</sup> edición.
- **Serra Rojas Andrés**, Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Porrúa: México 2004, 25<sup>a</sup> edición.
- **Serra Rojas Antonio**, Derecho Administrativo, Segundo Curso, Editorial Porrúa: México 2004, 23<sup>a</sup> edición.
- **Tena Ramírez Felipe**, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa: México 2005, 37<sup>a</sup> edición.
- **Instituto de Investigaciones Jurídicas**, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa: México 1998, vol. I, II, III y IV, 12<sup>a</sup> edición.
- **Villar Palasi, J. L.**, Justo Precio y Transferencia Coactiva, Revista de Derecho Administrativo Público. IEP, Madrid. Número 18, septiembre-diciembre 1995.
- **Zanobini**, La Expropiación Forzosa, Imprenta Provincial de Vizcaya, España 1953.

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, México 2006.
- Código Civil Federal, Editorial Sista, México 2006.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Editorial Sista, México 2006.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Sista México 2006.
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Areas Naturales Protegidas, Editorial Sista, México 2006.