

REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

SEGUNDA ÉPOCA, AÑO VII

ENERO-ABRIL 2010

NÚMERO 50

Centro de Estudios de Justicia Agraria

“Dr. Sergio García Ramírez”

México, 2010

“La consolidación del derecho ambiental y sus implicaciones prácticas en el
derecho de propiedad”

Marisol ANGLÉS HERNÁNDEZ

pp. 21-53

“La consolidación del derecho ambiental y sus implicaciones prácticas en el derecho de propiedad”

Marisol ANGLÉS HERNÁNDEZ*

Sumario: I. Introducción, II. Regulación jurídico-ambiental, III. Antecedentes del derecho de propiedad, IV. Breves datos sobre la evolución histórica del derecho de propiedad en México, V. Función social de la propiedad, VI. Expropiación e indemnización por causa de utilidad pública, VII. Limitaciones e incentivos ambientales impuestos por el legislador, VIII. Reflexiones finales, IX. Bibliohemerografía consultada.

I. INTRODUCCIÓN

II. REGULACIÓN JURÍDICO-AMBIENTAL

La elaboración de normas o reglamentaciones tendientes a la protección del ambiente o sus elementos data de mucho tiempo atrás;¹ sin embargo, en la antigüedad no eran consideradas como parte de un derecho ambiental, pues se trataba de normas conservacionistas con fines sanitarios,

* Doctora en Derecho, Programa "Derecho Ambiental", Universidad de Alicante, España, Académica del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, marisol_angles@yahoo.com.mx

¹ En las obras de la Dra. Jaquenod puede encontrarse una muy interesante reseña de la evolución histórica relativa a la protección jurídica del ambiente, Véase Jaquenod de Zsögön, Silvia, *El derecho ambiental y sus principios rectores*, 3a. ed., Madrid, Dykinson, 1991, pp. 85-117 y de ella misma, *Iniciación al derecho ambiental*, Madrid, Dykinson, 1996, pp. 35-50.

éticos, religiosos, económicos o de otra índole, pero no de protección ambiental, pues el conocimiento humano aún no advertía en qué forma, la extinción o disminución de una especie podía modificar el ambiente en general² y con ello afectarse la propia salud y vida del hombre. En realidad, la verdadera conciencia ambiental surge hasta que la humanidad padece en carne propia las consecuencias de su acción de dominio egoísta³ e irreflexivo. Por ello compartimos la afirmación de Jordano Fraga al señalar que el Derecho ambiental “es un signo de nuestra era”.⁴

Así, tenemos que el derecho ambiental como un derecho social y de tercera generación se caracteriza por ser un derecho multi e interdisciplinario ya que se nutre de los conocimientos científicos (principalmente de las ciencias naturales) y tecnológicos,⁵ que trata de prevenir, reprimir o reparar los daños al ambiente a través de la integración de las distintas “aportaciones procedentes fundamentalmente del derecho administrativo, pero también del civil, penal, procesal, internacional y constitucional”.⁶

Si consideramos que el derecho tiene como objetivo regular la vida en sociedad “a través de la administración de la fuerza,[...] la cabal protección del ambiente obliga a progresar en la gobernabilidad de lo ambiental”.⁷ El derecho ambiental debe, necesaria y coercitivamente, aplicar los instrumentos operativos del sistema positivo jurídico al que

Sosa, Cecilia y Mantero Osvaldo, *Derecho ambiental venezolano*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello =s.a.= p. 22 y Jordano Fraga, Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, José María Bosch, Editor, 1995, pp. 15-54.

³ Véase una opinión interesante respecto de este “gen egoísta” del hombre, en Martín Mateo, Ramón, *Nuevos instrumentos de tutela ambiental: Ecoetiquetas, ecoauditorías y derecho a la información*, Madrid, Trivium, 1994, p. 147.

⁴ Jordano Fraga, Jesús, “El derecho ambiental del siglo XXI”, *Lex. Difusión y Análisis, Suplemento*, México, 3a. época, Año VII, núm. 93, marzo, 2003, p. 1.

⁵ Sobre este punto, Prieur opina que los técnicos expertos determinan la norma jurídica, *cfr.* Prieur, Michel, *Droit de l'environnement*, 4e. éd., Paris, Dalloz, 2001, p. 6.

Loperena Rota, Demetrio, *El derecho al medio ambiente adecuado*, reimp., Madrid, Editorial Civitas, 1998, p. 20.

⁷ Real Ferrer, Gabriel, “La construcción del derecho ambiental”, *Revista Mexicana de Legislación Ambiental*, México, año 3, núms. 7 y 8, septiembre 2001-abril 2002, p. 48.

pertenezca,⁸ para estar en posibilidad de cumplir su “finalidad de prevenir y subsanar las perturbaciones que alteran su equilibrio producidas por conductos individuales o sociales, que se introducen en los ciclos esenciales de la biosfera”.⁹ Por eso, “el futuro del derecho ambiental está ligado a leyes de responsabilidad –muy probablemente unidas al desarrollo de la contabilidad ambiental– y, sobre todo a la expansión del delito ambiental y las sanciones administrativas con una función real y no meramente simbólica”.¹⁰

En este orden de ideas, para que la sociedad pueda efectivamente disfrutar de un ambiente limpio, equilibrado y saludable el principal obligado a organizar su protección, conservación y mejoramiento es el Estado, ya que se trata de un derecho fundamental –indispensable para el ejercicio de otros derechos individuales, incluido el derecho a la vida–; así mismo, y a la luz del principio de solidaridad, todos tenemos la obligación de protegerlo y mejorarlo para las generaciones presentes y futuras, pues cada individuo es simultáneamente acreedor y deudor de este derecho.¹¹

⁸ Magariños de Mello, Mateo J., “The general theory of environmental law”, *Revista Mexicana de Legislación Ambiental*, México, año 3, núm. 1, mayo-agosto 2000, p. 30.

⁹ Larumbe Biurrun, Pedro M., “Ambiente y comunidades autónomas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, núm. 8, enero-abril, 1984, p. 14.

¹⁰ Jordano Fraga, Jesús, “La aplicación del derecho ambiental de la Unión Europea en España: Perspectivas de evolución y desafíos del *ius commune* ambiental europeo” *Noticias de la Unión Europea*, núm. 207, abril 2002, p. 63.

¹¹ El derecho a un ambiente limpio debe ser interpretado, como un ambiente saludable, libre de contaminación proveniente de metales pesados, radioactividad e industria química, así como con niveles de contaminación que no excedan la capacidad de depuración natural para poder lograr el equilibrio ecológico y la protección de la salud, *cfr.* Symonides, Janusz, “The human right to a clean, balanced and protected environment”, en Tonchia, Teresa (comp.), *Diritti dell'uomo e ambiente; La partecipazione dei cittadini alle decisioni sulla tutela dell'ambiente*, Padova, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1990, pp. 245-246.

Por lo anteriormente expuesto, es indispensable contar con una definición precisa de Derecho ambiental que nos permita reestructurar la relación entre el hombre y su entorno con base en principios éticos y morales.¹²

Según Brañes, el derecho ambiental es “el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos”.¹³ Estimamos que esta definición es compleja y a su vez vaga, en tanto deja abierta a la interpretación, por un lado, la consideración de “influir de manera relevante” y, por el otro, la determinación de “los efectos que pueden provocar una modificación significativa”; quizá orientada desde una posición precautoria pero carente de acotamiento.

Para Martín Mateo el derecho ambiental es aquel que “incide sobre las conductas individuales y sociales para prevenir y remediar las perturbaciones que alteran su equilibrio”.¹⁴

Como se advierte, este derecho tiene las siguientes características:

- Tutela el bien jurídico ambiente, formado, como ya dijimos, por la totalidad de los elementos, como integrantes del sistema, que dan soporte

¹² Compartimos la opinión de Fuentes al afirmar que “la moral desborda al derecho, y en muchos casos lo hace innecesario” y precisamente dada la singularidad de la materia en cuestión, este debiese de ser uno de esos casos, Fuentes Bodelón, Fernando, “Planteamientos previos a toda formulación de un derecho ambiental”, *Documentación Administrativa*, Madrid, núm. 190, abril-junio 1981, p. 128.

¹³ Brañes, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, 2a. ed., México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental-Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 29.

¹⁴ Martín Mateo, Ramón, *Tratado de Derecho Ambiental*, Madrid, Trivium, 1991, Vol. I, p. 89.

a la vida planetaria y que influyen en su desarrollo. Con esta afirmación queremos dejar claro que no se protege ninguno de los elementos del ambiente de forma parcial o sectorial; por el contrario, se protegen, desde una visión holística, todos los elementos necesarios para la vida, pero desde una perspectiva de sistema en la que la interdependencia e interacción resultan fundamentales.

- Es esencialmente preventivo y sólo en menor grado reparador, esto debido a que, específicamente por la naturaleza de esta materia, la sanción a *posteriori* podría resultar insuficiente, pues existen daños que son irreparables.

Por ello, como bien apunta Martín Mateo, pese a que inicialmente la reacción del derecho en el campo ambiental fue desde el ámbito de la represión, apoyado a la postre en ordenamientos sancionadores administrativos y penales; en la actualidad, su objetivo es fundamentalmente preventivo y, sólo en la medida que no sea posible evitar los daños al ambiente, reparador para proceder a su restauración.¹⁵

Esta situación ha consolidado el principio “quien contamina paga” como base de las políticas ambientales, cuyas medidas preventivas buscan evitar la contaminación, “imponiendo al potencial contaminador la carga económica”;¹⁶ y ha dado lugar también al desarrollo de garantías financieras, como los seguros que permiten solventar los gastos que implican la limpieza de la contaminación.¹⁷

Una vez puntualizados estos rasgos esenciales, nos atrevemos a sostener que el derecho ambiental es el conjunto de normas jurídicas

¹⁵ Véase Martín Mateo, Ramón, *Tratado de Derecho Ambiental*, op. cit., pp. 85, 98-100.

¹⁶ García López, Tania, *Quien contamina paga; Principio regulador del derecho ambiental*, México, Editorial Porrúa-Universidad Anáhuac, Facultad de Derecho, 2001, p. 52 y Carmona Lara, María del Carmen, “Notas para el análisis de la responsabilidad ambiental y el principio de ‘quien contamina paga’ a la luz del derecho mexicano” en *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Petróleos Mexicanos, 1998, p. 54.

¹⁷ Sobre estos puntos recomendamos ver Comisión de las Comunidades Europeas, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre Responsabilidad Ambiental en Relación con la Prevención y Reparación de Daños Ambientales*, Bruselas, COM(2002)17 Final, 2002, p. 2 y ss.

encaminado a la protección, preservación y, en su caso, reparación del ambiente.

Enseguida veamos cómo este derecho, que lleva implícito el derecho de toda persona a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, se trastoca en supuestos diversos con el derecho de propiedad.

III. DERECHO DE PROPIEDAD

En Roma la propiedad familiar fue transformándose en propiedad individual conforme el régimen del “*pater*” iba desapareciendo, hasta que llegó a formar los primeros latifundios. La propiedad estaba integrada por tres elementos fundamentales: el derecho de usar (*usus*), el de percibir y aprovechar los frutos (*fructus*) y el de disponer en absoluto (*abusus*); lo que implicaba una concepción absoluta y perpetua de la propiedad, ya que sólo el propietario podía disponer de ella en cualquiera de sus formas.¹⁸

No obstante, los romanos establecieron algunas limitaciones basadas en el interés social, por ejemplo: no podía modificarse el curso de las aguas, debía permitirse el paso a terceros en caso necesario y, entre otras, no debían realizarse edificaciones demasiado altas.¹⁹ Ello demuestra que es falsa la afirmación que durante el derecho romano el propietario de un bien podía hacer con aquél lo que quisiera.

Más adelante, en la época medieval los señores feudales fueron los protagonistas del abuso del derecho de propiedad; hasta que llegó la revolución, promovida por los enciclopedistas, para proclamar el derecho y la libertad absolutos del individuo, considerando al hombre aislado de sus semejantes, con derechos sagrados e imprescriptibles, anteriores a la sociedad.

Moncada Quintero, Gabriel, “La función social y ecológica de la propiedad”, *Revista Cooperativismo y Desarrollo*, Colombia, núm. 77, noviembre, 2001, pp. 28-29.

¹⁹ Véase Petit, Eugene, *Tratado elemental de derecho romano*, Madrid, Editorial Saturnino Calleja, 1926, pp. 184-185.

Estos postulados quedaron plasmados en diversos artículos de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789, a saber, el artículo 2º, establece que “el fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”. Por su parte el artículo 4º proclama: “La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a otro. Así el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que aseguren a los restantes miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Estos límites sólo pueden estar establecidos por la ley”; y, de conformidad con el artículo 5º, únicamente pueden prohibirse acciones perjudiciales para la sociedad, por tanto, nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley no ordena. Consecuentemente, el artículo 17 estipula que “al ser la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, a no ser que lo exija evidentemente la necesidad pública, constatada legalmente, y con la condición de una indemnización justa y previa”.²⁰

Con esta inspiración surge el Código Civil francés de 1804 (Código de Napoleón), que consagra a la propiedad como el derecho de disponer de las cosas de la manera más absoluta, siempre que no se haga de él un uso prohibido por las leyes o los reglamentos.²¹ Ahora bien, a este derecho lo

²⁰ Jellinek, Georg, *La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, traducción de Adolfo Posada, 2ª. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 197 y 199.

Batiza, Rodolfo, “El derecho romano en el Código Civil francés y en los Códigos Civiles mexicanos de 1870, 1884 y 1928”, *Jurídica*, México, núm. 20, 1990-1991, p. 466. Aunque con una visión individualista y sin hacer referencia a los intereses de la colectividad o a la función social de la propiedad, este precepto deja abierta la posibilidad de la intervención Estatal para establecer una limitación al ejercicio de este derecho, a través de leyes o reglamentos.

distingue su carácter perpetuo; el cual permite el derecho de testar; pues el titular de éste puede disponer de sus bienes durante su vida y después de ella.²²

Pero las cosas continuaron su proceso de cambio y fue la doctrina cristiana, la que vino a considerar al hombre como un ser social, creado a imagen y semejanza de Dios, con facultad de disponer de las cosas que le proporciona la Ley, pero con un sentido social que le permita la convivencia con sus congéneres. Esto constituye una moderación al derecho de propiedad como se había concebido hasta entonces, es decir, un freno al abuso del derecho. Según Santo Tomás, “el hombre no debe en ningún momento tener las cosas exteriores como propias, sino como comunes, en este sentido, él debe comunicarlas fácilmente a las necesidades de otros”.²³ Esta afirmación, impone un deber moral al propietario de dar a la riqueza un destino que sirva al bien común.

IV. BREVES DATOS SOBRE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO DE PROPIEDAD EN MÉXICO

En México, durante la época prehispánica las personas se organizaron en pequeños grupos denominados “*calpullis*”, los que constituyeron el antecedente inmediato de los ejidos y de las pequeñas propiedades comunales; de manera que el régimen de propiedad, aunque no contaba con esta denominación, puede identificarse con el de propiedad comunal.²⁴

Duguit, León, *Las transformaciones del derecho (público y privado)*, traducido por Adolfo G. Posada, Ramón Jaén y Carlos G. Posada, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1975, p. 238.

²³ Citado por Núñez Ruiz, Miguel Ángel, *Derecho urbanístico español*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1967, p. 255.

Solís, Leopoldo, *Los derechos de propiedad de los factores productivos en México*, México, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, A. C., 2000, p. 22. Un estudio más completo sobre el desarrollo de la propiedad en México y su vinculación con el derecho ambiental puede consultarse en Delgado Moya, Rubén, *Derecho a la propiedad rural y urbana; Los asentamientos humanos y el derecho ecológico*, México, Editorial Pac, 1993.

Con el advenimiento de la conquista española, los hombres y las tierras pasaron a ser propiedad del rey, conformando el “derecho real”, legitimado por Dios en el marco de la iglesia católica, cuyas formas fueron la encomienda y las mercedes reales.²⁵ Así, el Derecho Indiano, no hablaba del derecho de la propiedad sino del derecho a la propiedad; pues señalaba que se podían derivar utilidades del suelo en beneficio propio y del interés colectivo o se perdía la concesión de la tierra.²⁶ En México el derecho romano tuvo una influencia importante a través de la vigencia de las Siete Partidas, las Leyes de Toro y el Ordenamiento de Alcalá.²⁷

Durante la independencia de México se estableció la propiedad privada en la Constitución de 1824 y, posteriormente, la de 1857 consagró en su artículo 27 que la propiedad de las personas no podía ser ocupada sin su consentimiento más que por causa de utilidad pública y previa indemnización.²⁸ El latifundismo impera durante la Reforma y hasta la Revolución de 1910, cuando el descontento de las clases populares se dio por la falta absoluta de la propiedad individual; ya que al carecer el Estado de la pequeña propiedad las clases rurales no tenían ninguna esperanza más que servir de peones en las haciendas de los grandes terratenientes que habían monopolizado el suelo del Estado.²⁹

Lo anterior motivó una transición del régimen de propiedad en el que se dio el fraccionamiento de los montes por la desamortización; lo que creó una gran propiedad, una propiedad comunal y, para los mestizos, una pequeña propiedad, ello produjo una gran afectación a los bosques del país, debido a que los montes no fueron explotados, sino completamente

²⁵ *Idem.*

²⁶ Véase el capítulo “De la venta, composición y repartimiento de tierras, solares y aguas”, en *Recopilación de leyes de los reynos de Las Indias, 1681*, edición facsimilar, México, Miguel Ángel Porrúa, 1987, T. II, pp. 102-105.

Batiza, Rodolfo, “El derecho romano en el Código ...”, *op. cit.*, p. 479.

“Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente, el día 5 de febrero de 1857”, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>

Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1984, p. 10.

talados, pues los pequeños propietarios encontraron en aquéllos una riqueza inesperada que sólo podían aprovechar consumiéndola, dado que la explotación regular y planificada requería de un capital que no tenían.³⁰

El constituyente de 1917, recogió, en el artículo 27, los postulados de la ideología posrevolucionaria mexicana,³¹ al disponer que la Nación es propietaria originaria del territorio nacional. Consecuentemente, toda forma de propiedad privada es una derivación de aquélla. Con ello, se elimina la concepción de propiedad absoluta, permitiendo a la Nación condicionar la utilización de los recursos naturales al supremo interés definido por aquélla, al tiempo que se dio facultad a los poderes públicos para imponer limitaciones a los impulsos de las vocaciones económicas, en aras de un desarrollo equilibrado.³²

Este fundamento está apoyado en la tesis patrimonialista, cuyo régimen de propiedad se remonta a los derechos absolutos que tenían los reyes de España sobre nuestro territorio, pues de ello se dejó constancia en la exposición de motivos de la iniciativa del artículo 27 constitucional:

“Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el Rey, bien podemos decir ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y

³⁰ Véase, Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales (1909), (y otros textos, 1911-1919)*, 4ª. ed., México, Ediciones Era, 1983, pp. 197-198.

³¹ Véase Azuela de la Cueva, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1999, pp. 30 y ss.

González Márquez, José Juan y Montelongo Buenavista, Ivett, *Introducción al derecho ambiental mexicano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 1999, pp. 78 y ss.

aguas de su Territorio y, sólo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo, por los mismos particulares durante la época colonial, y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado”.³³

En palabras de Molina, seis eran los objetivos buscados: 1º. Asegurar a la nación el dominio cierto y real del territorio que ocupa; 2º. Derivar de ese dominio los derechos de dominio privado de la tierra; 3º. Que todos los bienes mencionados estén sujetos a la soberanía nacional; 4º. Que en materia de propiedad de la tierra, los derechos sociales estén siempre antes y por encima de los individuales; 5º. La distribución del territorio nacional entre el mayor número posible de nacionales; y, 6º. Que dicha distribución se haga en relación con la capacidad de los individuos para tener, aprovechar y defender los bienes que integren su porción.³⁴

Es un hecho irrefutable que el artículo 27, desde la promulgación de la Constitución Mexicana de 1917, incluyó el concepto de "conservación de los recursos naturales", que hace evidente la importancia histórica que en el país tiene la función social de la propiedad y la limitación de la propiedad privada como un derecho absoluto.

No obstante, dicho precepto se refiere, en términos generales, a los recursos naturales sobre los que la Nación Mexicana tiene un dominio directo, incluidos los minerales y las sustancias cuya naturaleza sea distinta de los componentes del suelo, así como metales, piedras preciosas, sales y petróleo. La propiedad estatal de las aguas nacionales y los recursos naturales es inalienable e imprescriptible; sin embargo, los particulares podrán explotar algunos recursos por medio de una concesión otorgada por el Ejecutivo Federal. Se reservan exclusivamente al Estado otros recursos y actividades relacionadas con la industria del petróleo, electricidad y nuclear. Asimismo, el gobierno federal puede establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias

³³ Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos...*, op. cit., p. 147.

³⁴ Véase, Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales ...*, op. cit., p. 466.

correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean.

Por su parte, el Artículo 73, fracciones XVII y XXIX-G, de nuestra Carta magna establece las facultades del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; así como para establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. Con estas bases puede trabajarse para hacer posible una gestión ambiental integral.

También en el ámbito municipal existen atribuciones relacionadas con la administración de reservas territoriales y reservas ecológicas, administración del uso del suelo, así como licencias y permisos de construcción (artículo 115 constitucional). Paralelamente, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal está facultada para legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del ambiente y protección ecológica (artículo 122, base primera, fracción V, sección j).

Otro precepto constitucional relacionado de manera fundamental con nuestro tema de estudio, es el artículo 25, cuya reforma de 1999, integró la variable ambiental,³⁵ y en el que hace referencia a la planificación económica del Estado, a través del reconocimiento y tutela del interés público, social y privado, siempre bajo la primacía del interés general. Otro aspecto fundamental de este artículo

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el

Decreto por el que se declara la adición de un párrafo quinto al artículo 4º. Constitucional y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de junio de 1999.

fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución.

[...] 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 [...].”

Este precepto ejemplifica la importancia de los documentos declarativos del derecho internacional, ya que el principio de sostenibilidad fue desarrollado en la Declaración de Río de 1992 y ahora, incorporado en la mayor parte de los órdenes jurídicos nacionales.

V. FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

El interés intrínseco en el derecho de la propiedad fue estudiado por Ihering a través de su teoría de la posesión en la que sostiene: “La propiedad, después de todo, pide protección jurídica, porque es el resultado de una manifestación de la actividad humana para cumplir fines racionales: acción de su actividad sobre la naturaleza con el objeto de aprovechar toda la utilidad que la naturaleza le ofrece como conjunto de medios”³⁶ y, más adelante, por Duguit, quien afirmaba “hablar de derechos del individuo, de derechos de la sociedad, decir que es preciso conciliar los derechos del individuo con los de la colectividad, es hablar de cosas que no existen. Pero todo individuo tiene en la sociedad una función que llenar, una cierta tarea que ejecutar”. La propiedad, no es pues, el derecho subjetivo del propietario; es la función social del tenedor de la riqueza.³⁷

³⁶ Ihering, Rodolfo von, *La posesión*, traducción de Adolfo Posada, Madrid, Editorial Reus, 1926, p. 173.

³⁷ Duguit, León, *Las transformaciones del derecho ...*, *op. cit.*, pp. 180-181.

Estos estudios y algunos más realizados, inclusive con anterioridad, por Comte, Ricardo, Locke, Berthelemy, Raque y Pugliatti, por citar algunos, dieron lugar a manifestaciones políticas, modernas y contemporáneas, que muestran que en todos los países, aunque con una intensidad y motivación diversas, se ha puesto énfasis en la aptitud de los bienes para satisfacer las exigencias no sólo del propietario, sino también de la colectividad.³⁸

Tal es la idea de la llamada “función social de la propiedad”: un criterio de valoración de las situaciones subjetivas en relación con los principios de solidaridad social, y otros de los llamados “conceptos indeterminados” que expresan, que el ejercicio de un poder conferido a un individuo determinado ha de ser coordinado con las razones de intereses de la comunidad, que son ajenos al propietario.³⁹

Al respecto existen algunos puntos encontrados, pues si la propiedad implica la noción de libertad, parece contraria a la idea de función, la cual lleva implícita una obligación. Sin embargo, podemos decir que la propiedad no es una función social, lo cual verdaderamente sería una contradicción, más creemos que sí puede atribuírsele una función social, la cual no afecta el ejercicio del derecho del propietario, sino interviene para dirigir los actos de aquél en algún sentido.

Pues, se aduce que si el legislador hubiese hecho de la función social un deber jurídico, habría destruido el valor de la propiedad, que reside en el estímulo de la iniciativa (económica) privada. De lo que se trata, es de aplicar la idea de función social como criterio delimitador en el ejercicio del derecho de propiedad, es decir, como principio operativo en términos generales y no como conjunto de deberes sancionados por normas especiales.⁴⁰ Aquí es donde se da la correspondencia de la propiedad con un interés distinto del titular, el interés público, cuya tutela y salvaguarda

Montés, Vicente L., *La propiedad privada en el sistema del derecho civil contemporáneo; Un estudio evolutivo desde el Código Civil hasta la Constitución de 1978*, Madrid, Editorial Civitas, 1980, p. 92.

³⁹ *Ibidem*, p. 192.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 198.

corresponden al Estado; lo cual da lugar a la existencia de un Estado intervencionista, a fin de limitar las facultades del propietario.

Lo anterior, ha configurado el actual derecho de propiedad como el “derecho real más amplio, para usar, gozar y disponer de las cosas, dentro del sistema jurídico positivo de limitaciones y modalidades impuestas por el legislador de cada época”.⁴¹

Consecuentemente, nuestro Código Civil dispone en su artículo 830, que “el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”. Esta concepción es el resultado de una teoría progresista que supera la visión consagrada en el Código Civil francés, antecedente inmediato de nuestra legislación civil, mira al derecho de propiedad “como el medio de cumplir una verdadera función social”.⁴²

En referencia al derecho mexicano, la idea de función social de la propiedad está encomendada al poder público, quien decide dar una utilización determinada a la riqueza y vigila que los particulares ejerzan sus derechos dentro de las limitaciones fijadas por la ley.⁴³

Por tanto, resulta fundamental saber en qué consiste una limitación y una modalidad. Al efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha pronunciado en el siguiente sentido: “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 substancial del derecho de propiedad en su concepción vigente.

[...] Los efectos de la modalidad

⁴¹ Gutiérrez y González, Ernesto, *El patrimonio; El pecuniario y el moral o derechos de la personalidad*, 6ª. ed., México, Editorial Porrúa, 1999, p. 257.

Batiza, Rodolfo, “El derecho romano en el Código, *op. cit.*, pp. 474-475.

⁴³ Véase Azuela de la Cueva, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada...*, *op. cit.*, p. 31.

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.⁴⁴ Sobre el particular, cabe aclarar que ni la limitación ni la modalidad implican la transmisión de la propiedad, sino la conservación de la misma.

Aunque da la impresión que los términos de modalidad y limitación se emplean como sinónimos, existen algunas diferencias entre ellos; por ejemplo, las limitaciones son producto de un acto del Ejecutivo Federal y tienen un carácter individual, mientras que, las modalidades implican la actividad del poder legislativo y son de carácter general y permanente.

En este orden de ideas, la Nación mexicana puede imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.⁴⁵

Consiguientemente, la Nación dictará las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en

⁴⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Propiedad privada, modalidad a la. Elementos necesarios para que se configure", *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Pleno, Primera Parte, México, p. 315.

⁴⁵ Artículo 27, párrafo tercero, constitución mexicana.

el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.⁴⁶

Como vemos, en la esencia de la función social está implícito el interés público o social que debe prevalecer sobre el particular. Y a fin de garantizar el derecho de los mexicanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, debe tenerse presente la indispensable solidaridad colectiva que nos lleve a lograrlo.

VI. EXPROPIACIÓN E INDEMNIZACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA

Otro alcance de la función social de la propiedad lo constituye la expropiación, fundada en el principio constitucional de que el interés general prima sobre el particular. En este sentido, la SCJN se ha pronunciado en el sentido siguiente “en nuestro régimen jurídico, sólo por vía de excepción es afectable la propiedad privada, en función de una auténtica causa de utilidad social, es decir, cuando el interés particular debe ceder ante razones de orden público”.⁴⁷

Ahora bien, a manera de diferenciar la modalidad de la expropiación, nuestro máximo tribunal ha sostenido que la modalidad a la propiedad privada supone una restricción al derecho de propiedad, de carácter general y permanente, y la expropiación implica la transmisión de los derechos sobre un bien concreto, mediante la intervención del Estado, del expropiado, a la entidad, corporación o sujetos beneficiados. “La modalidad se traduce en una extinción parcial de las facultades del propietario; la expropiación importa la sustitución del derecho al dominio o uso de la cosa por 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, o lo que es lo

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Propiedad Privada, Afectación de la. (Expropiación por Causa de Utilidad Pública)”, *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Sala, Parte XC, México, p. 812.

mismo, en la modalidad, la restricción del derecho de propiedad se verifica sin Indemnización y, en cambio, la expropiación sólo es legítima cuando media la indemnización correspondiente”.⁴⁸

Así, tenemos que la expropiación es el fenómeno jurídico por el cual el Estado impone a un particular, sin su consentimiento, la cesión de su propiedad en razón de la utilidad pública o el interés social mediante el pago del valor del bien; ello es así porque legalmente nadie puede afectar físicamente los bienes protegidos por el derecho de propiedad privada, sin la compensación económica correspondiente.⁴⁹

La expresión “utilidad pública” aparece constantemente en la legislación mexicana como sinónimo de “interés público”, entendido éste como “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”.⁵⁰ Sobre este punto, la SCJN ha resuelto que es imposible marcar una línea que separe radicalmente lo que puede entenderse por interés público, interés social e interés nacional, ya que el vocablo “utilidad pública” encierra un concepto que únicamente tiene como contrario al de “utilidad privada”; por ende, la constitución prohíbe que se hagan expropiaciones a razón de la utilidad privada, más no por causa de interés social o nacional; pues, en última instancia, todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es un interés público.⁵¹

Al respecto, y de conformidad con el artículo 14, párrafo segundo de nuestra constitución, fue expedida una ley que establece las causas de

⁴⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Expropiación, objetos materia de la”, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Segunda Sala, Tomo L, México, p. 2568.

⁴⁹ Véase Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 29a. ed., México, Editorial Porrúa, 1990, pp. 375-390.

⁵⁰ Cornejo Certucha, Francisco M., “Voz: Interés Público”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, T.III, p. 1779.

⁵¹ *Semanario Judicial de la Federación*, “Expropiación por interés social o nacional”, México, 5ª. Época, Segunda Sala, T. L, p. 2568.

utilidad pública que dan lugar a la expropiación.⁵² Así, la Ley de Expropiación considera, entre otras, causa de utilidad pública: La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación; las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, y los demás casos previstos por leyes especiales (artículo 1º, fracciones VII, X y XII).

En estos casos, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad (artículo 2º, Ley de Expropiación).⁵³

El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea 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 (artículo 27, fracción VI, párrafo 2º, Constitución mexicana).

Ahora bien, es primordial integrar, mediante la interpretación constitucional todas aquellas normas encaminadas a tutelar las relaciones económicas con los principios y valores del desarrollo sostenible.⁵⁴

Como vemos el derecho de propiedad es un derecho subjetivo debilitado por cuanto cede en atención al bien de la comunidad, con base en

⁵² Artículo 14, párrafo 2º., “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”, Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, 17ª. ed., México, Editorial Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 14.

⁵³ Ley de Expropiación, *Diario Oficial de la Federación*, México, 25 de noviembre de 1936, últimas reformas 05 de junio de 2009.

⁵⁴ Ulate Chacón, Enrique, “La función social, económica y ambiental de la propiedad (limitaciones agroambientales a la propiedad)”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, Costa Rica, núm. 97, enero-abril, 2002.

los criterios de utilidad pública o interés social que legitiman la expropiación.⁵⁵ Inclusive, la autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aun destruirla, si esto es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo (artículo 836, Código Civil Federal).

VII. LIMITACIONES E INCENTIVOS AMBIENTALES IMPUESTOS POR EL LEGISLADOR

Como hemos visto, la función social de la propiedad en el contexto de la protección ambiental implica la existencia de limitaciones y restricciones a este derecho, a fin de garantizar el interés público de la colectividad consistente en el disfrute de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Consiguientemente, nos permitimos reseñar algunas de estas limitaciones establecidas en diversos instrumentos legislativos, en su mayoría reglamentarios del ya aludido artículo 27 constitucional.

a) Los pueblos y comunidades indígenas deberán, de conformidad con lo establecido en la constitución: conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras y acceder, con respecto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas (artículo 2º, fracciones V y VI, Constitución mexicana).

⁵⁵ Moro Almaraz, María Jesús, "Medio ambiente y función social de la propiedad", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Madrid, año LXIX, núm. 617, julio-agosto-1993, p. 987. En este sentido véase el artículo 831 de nuestro Código Civil "La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

b) El ordenamiento territorial podrá imponer limitaciones a la propiedad privada, a fin de mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante: I. La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población; II. El desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización; III. La distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio nacional; V. El desarrollo sustentable de las regiones del país; XII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población; y, XIII. La conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos (artículo 3º, Ley General de Asentamientos Humanos).⁵⁶

En este sentido, se considera de interés público y beneficio social la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población (artículo 4º.); y de utilidad pública la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población (artículo 5º, fracción VIII, Ley General de Asentamientos Humanos).

c) La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, su distribución y control, son de orden público e interés social; por tanto, las concesiones otorgadas podrán rescatarse por causa de utilidad o interés público, mediante pago de indemnización cuyo monto será fijado por peritos, en los términos previstos para la concesión en la Ley General de Bienes Nacionales (artículo 6º, fracción IV, Ley de Aguas Nacionales).⁵⁷

Asimismo, el Ejecutivo Federal, podrá reglamentar la extracción y utilización de aguas nacionales, establecer zonas de veda o declarar la reserva de aguas en los siguientes casos de interés público: I.- Para prevenir o remediar la sobreexplotación de los acuíferos; II.- Para proteger o restaurar

⁵⁶ Ley General de Asentamientos Humanos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 21 de julio de 1993.

⁵⁷ Ley de Aguas Nacionales, *Diario Oficial de la Federación*, México, 1º. de diciembre de 1992.

un ecosistema; III.- Para preservar fuentes de agua potable o protegerlas contra la contaminación; IV.- Para preservar y controlar la calidad del agua; o V.- Por escasez o sequía extraordinarias (artículo 38, Ley de Aguas Nacionales).

De igual forma, fijará los volúmenes de extracción y descarga que se podrán autorizar, las modalidades o límites a los derechos de los concesionarios y asignatarios, así como las demás disposiciones especiales que se requieran por causa de interés público. Asimismo, en circunstancias de sequías extraordinarias, de sobreexplotación grave de acuíferos o en estados similares de necesidad o urgencia por causas de fuerza mayor, el decreto del Ejecutivo Federal podrá adoptar las medidas que sean necesarias en relación con la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, para enfrentar estas situaciones (artículo 39, Ley de Aguas Nacionales).

d) La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sostenible del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución. Para ello, estará basada en diversos principios, fundamentalmente:

La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población (artículo 2º, Ley de Planeación).⁵⁸

e) El desarrollo forestal sustentable requiere regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos, así como distribuir las competencias en la materia en los tres niveles de gobierno (artículo 1º, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable).⁵⁹

Para fines de restauración y conservación, se declararán áreas de protección en aquellas franjas, riberas de los ríos, quebradas, arroyos permanentes,

⁵⁸ Ley de Planeación, *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de enero de 1983.

⁵⁹ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, *Diario Oficial de la Federación*, México, 25 de febrero de 2003.

riberas de los lagos y embalses naturales, riberas de los lagos o embalses artificiales construidos por el Estado y sus instituciones, áreas de recarga y los mantos acuíferos, con los límites, extensiones, ubicaciones y requerimientos pertinentes, sobre la base de criterios, indicadores o a la norma oficial mexicana. En todos los casos, los propietarios, poseedores, usufructuarios o usuarios de los predios correspondientes, deberán ser escuchados previamente.

Los predios que se encuentren dentro de estas áreas de protección, se consideran dedicados a una función de interés público. En caso de que dichas áreas se encuentren deforestadas, independientemente del régimen jurídico a que se encuentren sujetas, éstas deberán ser restauradas mediante la ejecución de programas especiales (artículo 129, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Comisión Nacional Forestal, diseñarán, propondrán y aplicarán medidas para asegurar que el Estado, la sociedad y los particulares, coadyuven financieramente en actividades de conservación, protección, restauración, vigilancia, silvicultura, ordenación y manejo sustentable de los ecosistemas forestales.

Se establecerán estímulos fiscales e instrumentos crediticios para el financiamiento de la actividad forestal, incluyendo tasas de interés preferencial; así como, mecanismos de apoyo para impulsar el desarrollo forestal sustentable (programa de desarrollo forestal, de plantaciones forestales comerciales y de reforestación y conservación de suelos).

En el caso de terceros que se beneficien directa o indirectamente por la existencia de una cubierta forestal, la Federación podrá establecer cuotas para la compensación de los bienes y servicios ambientales (artículo 138, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable).

f) Se ha dado el reconocimiento de patrimonio común de la sociedad a los ecosistemas, ya que de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país; por ende, deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad. Lo anterior servirá de principio conductor en la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de Normas Oficiales Mexicanas y demás instrumentos previstos en materia

de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente (artículo 15, fracciones I y II, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente [LGEEPA]).

El ordenamiento ecológico constituye la base de la política ambiental, ya que permite orientar la ubicación geográfica de las actividades productivas, así como las modalidades de uso de los recursos y servicios ambientales, a través del establecimiento de las formas de uso del suelo, las áreas de conservación y restauración, previa consideración de la vocación del territorio, del interés público frente al legítimo derecho de propiedad y la dinámica del mercado inmobiliario.⁶⁰

Así, este instrumento deberá considerar los siguientes criterios: I.- La naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción; II.- La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes; III.- Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales; IV.- El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales y, V.- El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades (artículo 19, LGEEPA).⁶¹

En este sentido, las acciones a favor del ambiente son incentivadas a través de los instrumentos económicos (mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado), mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas. Las prerrogativas derivadas de los instrumentos económicos de mercado serán transferibles, no gravables y quedaran sujetos al interés público y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales (artículo 22, LGEEPA).

⁶⁰ Carmona Lara, María del Carmen, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al medio ambiente, comentarios y concordancias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 104.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 103, 128-129, 138-139, 281, 312, 323-325 y 723-724.

La realización de las obras y actividades que a continuación se enlistan, debido a que pueden causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, quedarán sujetas al procedimiento de evaluación del impacto ambiental: I.- Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos; II.- Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica papelera, azucarera, del cemento y eléctrica; III.- Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la federación en los términos de las leyes minera y reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear; IV.- Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos; V.- Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración; VI.- (Derogado); VII.- Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas; VIII.- Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas; IX.- desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros; X.- Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales; XI.- Obras en áreas naturales protegidas de competencia de la federación; XII.- Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas; y, XIII.- Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente (artículo 28, LGEEPA).

Los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la LGEEPA, 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 (artículo 44, LGEEPA).

Consecuentemente, las Áreas Naturales Protegidas, cuando se trate de áreas destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad, podrán establecerse en terrenos propiedad de los pueblos indígenas, las organizaciones sociales (públicas o privadas), y demás personas interesadas, o mediante contrato con terceros. Para ello se expedirá la declaratoria respectiva, mediante la cual se establecerá el manejo del área. Dichos predios se considerarán como áreas productivas dedicadas a una función de interés público (artículo 59, LGEEPA).

Las áreas naturales protegidas establecidas por el Ejecutivo Federal podrán comprender, de manera parcial o total, predios sujetos a cualquier régimen de propiedad, para lo cual se realizarán los programas de regularización de la tenencia de la tierra, con el objeto de dar seguridad jurídica a los propietarios y poseedores de los predios en ellas comprendidos (artículo 63, LGEEPA).

En aquellos casos en que se estén produciendo procesos acelerados de desertificación o degradación que impliquen la pérdida de recursos de muy difícil regeneración, recuperación o restablecimiento, o afectaciones irreversibles a los ecosistemas se expedirán declaratorias, independientemente del régimen de propiedad del predio, para el establecimiento de zonas de restauración ecológica. Dichas declaratorias deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, y serán inscritas en el Registro Público de la Propiedad correspondiente (artículos 75, 78 bis y 78 bis 1, LGEEPA).

Podrá establecerse la limitación o suspensión de la instalación o funcionamiento de industrias, comercios, servicios, desarrollos urbanos, turísticos o cualquier actividad que afecte o pueda afectar el ambiente, los recursos naturales, o causar desequilibrio ecológico o pérdida de la biodiversidad (artículo 175, LGEEPA).

g) En materia agraria, los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública:

I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos; II. La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo; III. La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros; IV. Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones; V. Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural; VI. Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad; VII. La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la ley de vías generales de comunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas (artículo 93, Ley Agraria).⁶²

Ahora bien, la expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria. Asimismo, deberá hacerse por decreto presidencial en el que se determine la causa de utilidad pública, los bienes por expropiar y la indemnización. El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados. Los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, mediante garantía suficiente (artículo 93, Ley Agraria).

⁶² Ley Agraria, *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de febrero de 1992.

VIII. REFLEXIONES FINALES

Como resultado de la evolución de la sociedad, el derecho ambiental ha iniciado su proceso de consolidación, el cual responde a factores y circunstancias inexistentes anteriormente, pues el constante desarrollo tecnológico, científico e industrial, si bien, ha generado el desenvolvimiento de una mejor calidad de vida al crear nuevos satisfactores, también ha contribuido al deterioro ambiental, por tanto esta nueva disciplina jurídica, cuyo bien jurídico tutelado es muy complejo, crea nuevos mecanismos para tratar de hacer compatibles el desarrollo económico con la protección ambiental.

Es innegable la evolución del contenido jurídico de la propiedad, el cual se ha transformado de ser absoluto a un derecho susceptible de tener limitaciones en función de los intereses de la colectividad, lo cual demuestra un avance notable en relación con lo que podríamos llamar una solidaridad ambiental.

La intervención del Estado en este rubro cumple un papel fundamental en la armonización del derecho público y privado que se encuentra relacionado con el ejercicio del derecho de propiedad, pues es a aquél al que corresponde garantizar los derechos fundamentales de la sociedad. Consecuentemente, el derecho de propiedad debe erigirse como un instrumento de justicia, equidad y protección ambiental, lo cual redundará en el bienestar de su propietario y la colectividad.

En nuestro orden jurídico, las nociones de utilidad pública, función social, interés público, limitaciones y modalidades tienen su origen en el artículo 27 constitucional, el cual abordó el tema de la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales mucho antes de que lo hiciera nuestro Código Civil Federal, por ende, consideramos que nuestra constitución al incorporar la idea de la función económica y social de la propiedad, implícitamente integró la función ambiental.

Es una realidad que México ha crecido y se ha desarrollado a base de la explotación de sus recursos naturales, por consiguiente, hablar de desarrollo sostenible significa hablar de la administración de nuestros recursos naturales, a través de una correcta planeación encaminada a su preservación; lo cual requiere, inevitablemente, imponer modalidades y limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad y al desarrollo de ciertas actividades económicas.

IX. BIBLIOHEMEROGRAFÍA CONSULTADA

- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1999.
- BATIZA, Rodolfo, “El derecho romano en el Código Civil francés y en los Códigos Civiles mexicanos de 1870, 1884 y 1928”, *Jurídica*, México, núm. 20, 1990-1991.
- BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, 2a. ed., México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental-Fondo de Cultura Económica, 2000.
- CARBONELL, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, 17ª. ed., México, Editorial Porrúa–UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- CARMONA LARA, María del Carmen, “Notas para el análisis de la responsabilidad ambiental y el principio de ‘quien contamina paga’ a la luz del derecho mexicano” en *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Petróleos Mexicanos, 1998.
- , *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al medio ambiente, comentarios y concordancias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre Responsabilidad Ambiental en Relación con la Prevención y Reparación de Daños Ambientales*, Bruselas, COM(2002)17 Final, 2002.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente, el día 5 de febrero de 1857”, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur /leg/conshist/pdf/1857.pdf>

- CORNEJO CERTUCHA, Francisco M., "Voz: Interés Público", *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, T.III.
- Decreto por el que se declara la adición de un párrafo quinto al artículo 4º. Constitucional y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de junio de 1999.
- DELGADO MOYA, Rubén, *Derecho a la propiedad rural y urbana; Los asentamientos humanos y el derecho ecológico*, México, Editorial Pac, 1993.
- DUGUIT, León, *Las transformaciones del derecho (público y privado)*, traducido por Adolfo G. Posada, Ramón Jaén y Carlos G. Posada, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1975.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 29a. ed., México, Editorial Porrúa, 1990.
- FUENTES BODELÓN, Fernando, "Planteamientos previos a toda formulación de un derecho ambiental", *Documentación Administrativa*, Madrid, núm. 190, abril-junio 1981.
- GARCÍA LÓPEZ, Tania, *Quien contamina paga; Principio regulador del derecho ambiental*, México, Editorial Porrúa-Universidad Anáhuac, Facultad de Derecho, 2001.
- GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan y MONTELONGO BUENAVISTA, Ivett, *Introducción al derecho ambiental mexicano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 1999, pp. 78 y ss.
- GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, Benito, *Código ó estudios fundamentales sobre el derecho civil español*, 2a. ed., Madrid, Librería de Sánchez, 1868, T. II.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *El patrimonio; El pecuniario y el moral o derechos de la personalidad*, 6ª. ed., México, Editorial Porrúa, 1999.
- IHERING, Rodolfo von, *La posesión*, traducción de Adolfo Posada, Madrid, Editorial Reus, 1926.
- JAQUENOD DE ZSÖGÖN, Silvia, *El derecho ambiental y sus principios rectores*, 3a. ed., Madrid, Dykinson, 1991.
- , *Iniciación al derecho ambiental*, Madrid, Dykinson, 1996.

- JELLINEK, Georg, *La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, traducción de Adolfo Posada, 2ª. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- JORDANO FRAGA, Jesús, “El derecho ambiental del siglo XXI”, *Lex. Difusión y Análisis, Suplemento*, México, 3a. época, Año VII, núm. 93, marzo, 2003.
- , “La aplicación del derecho ambiental de la Unión Europea en España: Perspectivas de evolución y desafíos del *ius commune* ambiental europeo” *Noticias de la Unión Europea*, núm. 207, abril 2002.
- , *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, José María Bosch, Editor, 1995.
- LARUMBE BIURRUN, Pedro M., “Ambiente y comunidades autónomas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, núm. 8, enero-abril, 1984.
- Ley Agraria, *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de febrero de 1992.
- Ley de Aguas Nacionales, *Diario Oficial de la Federación*, México, 1º, de diciembre de 1992.
- Ley de Expropiación, *Diario Oficial de la Federación*, México, 25 de noviembre de 1936.
- Ley de Planeación, *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de enero de 1983.
- Ley General de Asentamientos Humanos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 21 de julio de 1993.
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, *Diario Oficial de la Federación*, México, 25 de febrero de 2003.
- LOPERENA ROTA, Demetrio, *El derecho al ambiente adecuado*, reimp., Madrid, Editorial Civitas, 1998.
- MAGARIÑOS DE MELLO, Mateo J., “The general theory of environmental law”, *Revista Mexicana de Legislación Ambiental*, México, año 3, núm. 1, mayo-agosto, 2000.
- MARTÍN MATEO, R., *Nuevos instrumentos de tutela ambiental: Ecoetiquetas, ecoauditorías y derecho a la información*, Madrid, Trivium, 1994, p. 147.
- , *Tratado de Derecho Ambiental*, Madrid, Trivium, 1991, Vol. I, p. 89.

- MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, *Los grandes problemas nacionales (1909), (y otros textos, 1911-1919)*, 4ª. ed., México, Ediciones Era, 1983.
- MONCADA QUINTERO, Gabriel, "La función social y ecológica de la propiedad", *Revista Cooperativismo y Desarrollo*, Colombia, núm. 77, noviembre, 2001.
- MONTÉS, Vicente L., *La propiedad privada en el sistema del derecho civil contemporáneo; Un estudio evolutivo desde el Código Civil hasta la Constitución de 1978*, Madrid, Editorial Civitas, 1980.
- MORO ALMARAZ, María Jesús, "Medio ambiente y función social de la propiedad", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Madrid, año LXIX, núm. 617, julio-agosto-1993.
- NÚÑEZ RUIZ, Miguel Ángel, *Derecho urbanístico español*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1967.
- PETIT, Eugene, *Tratado elemental de derecho romano*, Madrid, Editorial Saturnino Calleja, 1926.
- PRIEUR, Michel, *Droit de l'environnement*, 4e. éd., Paris, Dalloz, 2001.
- REAL FERRER, Gabriel, "La construcción del derecho ambiental", *Revista Mexicana de Legislación Ambiental*, México, año 3, núms. 7 y 8, septiembre 2001-abril 2002.
- Recopilación de leyes de los reynos de Las Indias, 1681*, edición facsimilar, México, Miguel Ángel Porrúa, 1987, T. II.
- ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1984.
- SOLÍS, Leopoldo, *Los derechos de propiedad de los factores productivos en México*, México, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, A. C., 2000.
- SOSA, Cecilia y MANTERO Osvaldo, *Derecho ambiental venezolano*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello =s.a.=.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "Propiedad privada, modalidad a la. Elementos necesarios para que se configure", *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Pleno, Primera Parte, México.

———, “Expropiación, objetos materia de la”, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Segunda Sala, Tomo L, México.

———, “Propiedad Privada, Afectación de la. (Expropiación por Causa de Utilidad Pública)”, *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Sala, Parte XC, México.

SYMONIDES, Janusz, “The human right to a clean, balanced and protected environment”, en TONCHIA, Teresa (comp.), *Diritti dell'uomo e ambiente; La partecipazione dei cittadini alle decisioni sulla tutela dell'ambiente*, Padova, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1990.

ULATE CHACÓN, Enrique, “La función social, económica y ambiental de la propiedad (limitaciones agroambientales a la propiedad)”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, Costa Rica, núm. 97, enero-abril, 2002.