

## **CAPÍTULO I**

### **1 La Constitución y Expropiación**

#### **1.1 Historia de las Constituciones**

La Constitución es la ley fundamental de un Estado en la cual se establecen los derechos y obligaciones de los ciudadanos y gobernantes. Es la norma jurídica suprema y ninguna ley o precepto puede estar sobre ella. La constitución o Carta Magna, es la expresión de la soberanía del pueblo y es obra de la Asamblea o Congreso Constituyente.

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

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

- Acta constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
- Las siete leyes Constitucionales de 1835- 1836.
- Bases orgánicas de la república mexicana de 1843.
- Acta constitutiva y de reformas de 1847
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, y
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

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

Antecedentes fundamentales para la elaboración de la primera constitución mexicana fueron la española de Cádiz de 1812, los “sentimientos de la Nación” de José María Morelos, y el

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, o Constitución de Apatzingán de 1814.

### **1.1.1 Constitución de Cádiz**

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

### **1.1.2 Constitución de Apatzingán**

También un documento con importantes principios políticos que reflejaban la necesidad de lograr una organización propia y

autónoma fue el concebido por Morelos en 1813, los sentimientos de la Nación, donde exponía, entre otros puntos, que América es libre e independiente de España y de cualquier otra nación, gobierno o monarquía, y que la soberanía dimana esencialmente del pueblo.

Morelos conjuntó esfuerzos de diversos grupos que desde 1810 habían emprendido la guerra por la independencia y, así, en un Congreso Constituyente itinerante, se expidió en octubre de 1814 el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán.

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

Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana. Sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814.

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

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

Tras la consumación de la independencia, se instaló el primer Congreso Constituyente en febrero de 1822, en el cual se proclamó emperador a Agustín de Iturbide. Éste lo disolvió tres

meses después pero, ante la posibilidad de ser despojado del trono debido a la inestabilidad política que provocó su autoritarismo, lo reinstaló en marzo de 1823 y ahí se declaró la nulidad de su coronación.

En enero de 1824 un nuevo Congreso estableció el Acta Constitutiva de la Federación, que instituía el sistema federal. Dos meses después inició el debate que llevó la promulgación, el 3 de octubre de ese año, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

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

- La soberanía reside esencialmente en la nación.
- Se constituye una República representativa popular federal.
- División de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- La religión católica es la única oficialmente autorizada.
- Libertad de escribir y publicar ideas políticas sin censura previa.
- Congreso integrado por las cámaras de Diputados y Senadores.

- Se deposita el poder ejecutivo en una sola persona y se instituye la Vicepresidencia.

#### **1.1.4 Las siete leyes constitucionales 1835-1836**

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

Esa fue una época de rebeliones y destituciones presidenciales, nulificación de elecciones y presidencias interinas que incluyeron a Manuel Gómez Pedraza, Vicente Guerrero, Anastasio Bustamante, Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías.

En enero de 1835, con Santa Anna en la presidencia por segunda ocasión, el Congreso, de mayoría, de mayoría conservadora centralista, inició la elaboración de las bases para una nueva Constitución, conocida como Las siete leyes, que pondría fin al sistema federal. La primera ley se promulgó en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y las restantes en diciembre de ese año.

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

### **1.1.5 Bases orgánicas de la República Mexicana, 1843**

Las revueltas interinas entre federalistas del Partido Liberal y centralistas del Partido Conservador no cesaron. Además sacudió al país la separación de Texas, el intento que en 1840 se



hizo para proclamar la independencia de Yucatán, la amenaza de invasión extranjera, el descontento popular por las arbitrariedades de Santa Anna y la posibilidad de que éste intentara establecer una monarquía constitucional.

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

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

La elección de los representantes era indirecta, esto es, se dividió a la población en secciones de 500 habitantes, mismos que elegirán un elector primario; éste nombraba los electores secundarios, los cuales formaban el Colegio Electoral que a su vez elegía a los diputados al Congreso. El ejecutivo tenía un demostrado derecho de veto de leyes.

#### **1.1.6 Acta Constitutiva y de Reforma, 1847**

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

hacer lo que la Constitución otorga como facultad e impone como obligación.

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

### **1.1.7 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857**

Tras el movimiento revolucionario encabezado por Juan Álvarez y que concluyó con la firma del Plan de Ayutla, en el que se desconocía el gobierno de Santa Anna, se convocó un Congreso Extraordinario, reunido en la ciudad de México en febrero de 1856.

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

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

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

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

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

### **1.1.8 Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 1917**

Después de la constitución de 1857, siendo un periodo difícil ya que la guerra de los tres años, la invasión francesa, la república restaurada de Juárez, la dictadura porfiriana y la Revolución de 1910 y 1914, la tornaron intermitente en su vigencia y especial en su aplicación, es entonces cuando entra la constitución de 1917

denominada como Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

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

En el sur, Emiliano Zapata descontento hizo el Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, desconoció a Madero y adicionó el Plan de San Luis Potosí. El plan de Ayala se convertiría en uno de los importantísimos precedentes del Constituyente del 17 ya que se habla de la reforma agraria (artículo 27 de la Constitución).

El 19 de febrero de 1913 la legislatura de Coahuila y el gobernador Venustiano Carranza, desconocieron al gobierno de Huerta.

El 27 de marzo de 1913 en la hacienda de Guadalupe en Coahuila, se firmó *El plan de Guadalupe* donde desconocía al General Huerta como presidente de la República, a los poderes

legislativos y Judicial de la Federación, a los gobiernos de los Estados que hubieran reconocido al gobierno.<sup>1</sup>

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

Carranza formuló una síntesis de las reformas que proponía:

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

---

<sup>1</sup> BARRAGÁN RODRÍGUEZ, Juan, *Historia del Ejército Constitucionalista*. Editorial Stylo, México, 1946. Pág. 23-53.



de que toda detención sólo podía lograrse mediante orden de la autoridad judicial (artículo 16)

En cuanto al que después sería el famoso y cambiado artículo 27, que en la Constitución de 1957 se refería a la expropiación, el proyecto de Carranza imponía que la declaración de utilidad pública que la acompañara, fuera hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando a la autoridad judicial fijar el monto de lo expropiado.<sup>2</sup>

Venustiano Carranza protestó guardar y hacer guardar la Constitución, como también lo hicieron todos los constituyentes. El 5 de febrero de 1917 se promulgó la constitución que hoy rige a los mexicanos.

## **1.2 Definición de Constitución**

---

<sup>2</sup> RABASA, Emilio, *Historias de las Constituciones Mexicanas*. UNAM, México, 2002. Página 93-94.

Guastini identifica cuatro conceptos de Constitución que a continuación presentaré:<sup>3</sup>

1. De acuerdo a la filosofía política la Constitución es un límite al poder político. Dicho concepto viene del artículo 16 de la Declaración Francesa de derechos de 1789. Este concepto de Constitución lleva consigo una carga emotiva resultado de los valores que la doctrina liberal coliga a la división de poderes y a la garantía de los derechos.
2. El segundo concepto se utiliza por lo general en la teoría del derecho y en el cual se entiende por Constitución al conjunto de normas fundamentales.
3. El tercer concepto se refiere al documento normativo que lleva ese nombre, siendo un concepto políticamente neutro, ya que el término en cuestión vinculado a esas normas no significa nada y no nos dice nada sobre cual es el contenido de dichas normas.
4. El cuarto concepto, con base al anterior concepto de Constitución, nos dice que Constitución es el documento normativo que tiene un régimen jurídico especial.

---

<sup>3</sup> GUASTINI, Riccardo, *Estudios de Teoría Constitucional*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, página 15-25.

Como hemos visto el término “Constitución” es usado en diversas formas y con una multiplicidad de significados. Para Miguel Carbonell los cuatro significados principales de constitución son los siguientes:<sup>4</sup>

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

### **1.3 La Constitución Mexicana y la Expropiación**

El diccionario jurídico mexicano de Monique Lions define expropiación como la desposesión legal de una cosa a su propietario, por motivos de utilidad pública, otorgándole una

---

<sup>4</sup> CARBONELL, Miguel.

indemnización justa.<sup>5</sup> Asimismo la definición que se encuentra en el diccionario de la Real Academia Española es un tanto vaga al definir el término como la acción y efecto de expropiar. Una vez más al consultar la definición de *expropiar* se encontró que es la acción de privar a una persona de la titularidad de un bien o de un derecho, dándole a cambio una indemnización y que se efectúa por motivos de utilidad pública o interés social previstos en las leyes.<sup>6</sup>

Acorde a Fraga, la expropiación es una operación del poder público (federal o de los estados) por la cual éste impone a un particular la cesión de su propiedad mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es una indemnización, por razones de utilidad pública, para realizar obras de interés general o de beneficio social.<sup>7</sup>

La Suprema Corte de Justicia en nuestro país define el término *expropiación* como: “*La expropiación significa a la luz del segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución Federal, que un*

---

<sup>5</sup> LIONS, Monique, “Expropiación”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa. 1998, tomo II, pág. 242.

<sup>6</sup> DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Vigésima segunda edición.

<sup>7</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 1990.

*bien [...] pase del dominio de un particular al del Estado, para que éste satisfaga un fin de utilidad pública”.*<sup>8</sup>

De tal forma que en la presente investigación la definición de *expropiación* quedará establecida como una institución de Derecho Público, en la que el Estado procede en provecho de una causa de utilidad pública, con el objetivo de obtener la cesión obligatoria del derecho de propiedad o de cualquier otro derecho de los particulares, a su patrimonio, a través de sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 14 párrafo tercero segundo establece que *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.*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 27, párrafo segundo lo siguiente: “Las

---

<sup>8</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, tomo LXV. 13 de mayo de 1940. Pág. 4450.

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

Cabe señalar que los conceptos *utilidad pública* y *indemnización* en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un tanto pobre y queda a la libre interpretación de los actores jurídicos. A manera de comentario señalaré que en el artículo tercero de la Ley de Expropiación de la República de Venezuela se definen *obras de utilidad pública* como aquellas que tengan por objeto directo proporcionar a la República en general, a uno o más estados o territorios, a uno o más municipios cualesquiera usos o mejoras que procuren el beneficio común, bien sean ejecutadas por cuenta de la República, de los estados, del Distrito Capital, de los municipios, institutos autónomos, particulares o empresas debidamente autorizadas.

Respecto a la utilidad pública el Dr. Andrés Serra Roja dice:  
La utilidad pública consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia*. México : Porrúa, 2000.

De acuerdo a la Suprema Corte de Justicia, la utilidad pública en caso de expropiación, existe únicamente cuando en provecho común se suple la colectividad en el disfrute de la cosa expropiada y no existe cuando se despoja a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para favorecer a un particular, sea individuo, sociedad o corporación. De igual manera la indemnización en caso de expropiación, según la Suprema Corte de Justicia, consiste en una suma de dinero equivalente al valor de la propiedad ocupada, y la reparación de los perjuicios ocasionados.<sup>10</sup>

De todo lo anterior surge una pregunta: ¿Cómo se relacionan entonces los artículos 14 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?, ¿Acaso el Estado debe someter a juicio al propietario de la propiedad a expropiar?. Parecerían unas cuestiones sujetas a debate, sin embargo la astucia de la Suprema Corte de Justicia encontró la manera de sortear esta dificultad como a continuación presentaré:

EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE. En materia de expropiación no rige la garantía de previa

---

<sup>10</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, t. XXII tesis 546, pág. 904 y t. XXVII tesis 429, pág.145.

audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo ampara garantías individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1º. De la propia Ley Fundamental.<sup>11</sup>

La Interpretación de lo anterior se puede entender como que el Estado tiene facultades para legalmente sustituirse en el goce de ciertos derechos sin vencer en juicio previo al particular. Cabe resaltar que si una expropiación se efectúa sin haber llevado a cabo los requisitos previstos por la ley implica una violación a las garantías aún cuando se trate de utilidad pública.<sup>12</sup>

Como una medida previa al decreto expropiatorio de la industria petrolera, el 23 de noviembre de 1936 se publicó la Ley de Expropiación, reglamentando el párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución, así como también la fracción VI del mismo artículo y que dice lo siguiente:

---

<sup>11</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t .III, 16 de diciembre de 1940, pág.46.

<sup>12</sup> Tesis Jurisprudencial, *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época.



Artículo 27 de la Constitución

LAS EXPROPIACIONES SOLO PODRAN HACERSE POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA Y MEDIANTE INDEMNIZACION.

LA NACION TENDRA EN TODO TIEMPO EL DERECHO DE IMPONER A LA PROPIEDAD PRIVADA LAS MODALIDADES QUE DICTE EL INTERES PUBLICO, ASI COMO EL DE REGULAR, EN BENEFICIO SOCIAL, EL APROVECHAMIENTO DE LOS ELEMENTOS NATURALES SUSCEPTIBLES DE APROPIACION, CON OBJETO DE HACER UNA DISTRIBUCION EQUITATIVA DE LA RIQUEZA PUBLICA, CUIDAR DE SU CONSERVACION, LOGRAR EL DESARROLLO EQUILIBRADO DEL PAIS Y EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACION RURAL Y URBANA. EN CONSECUENCIA, SE DICTARAN LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA ORDENAR LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y ESTABLECER ADECUADAS PROVISIONES, USOS, RESERVAS Y DESTINOS DE TIERRAS, AGUAS Y BOSQUES, A EFECTO DE EJECUTAR OBRAS PUBLICAS Y DE PLANEAR Y REGULAR LA FUNDACION, CONSERVACION, MEJORAMIENTO Y CRECIMIENTO DE LOS CENTROS DE POBLACION; PARA PRESERVAR Y RESTAURAR EL EQUILIBRIO ECOLOGICO; PARA EL FRACCIONAMIENTO DE LOS LATIFUNDIOS; PARA DISPONER, EN LOS TERMINOS DE LA LEY REGLAMENTARIA, LA ORGANIZACION Y EXPLOTACION COLECTIVA DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES; PARA EL DESARROLLO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD RURAL; PARA EL FOMENTO DE LA AGRICULTURA, DE LA GANADERIA, DE LA SILVICULTURA Y DE LAS DEMAS ACTIVIDADES ECONOMICAS EN EL MEDIO RURAL, Y PARA EVITAR LA DESTRUCCION DE LOS ELEMENTOS NATURALES Y LOS DAÑOS QUE LA PROPIEDAD PUEDA SUFRIR EN PERJUICIO DE LA SOCIEDAD.

CORRESPONDE A LA NACION EL DOMINIO DIRECTO DE TODOS LOS RECURSOS NATURALES DE LA PLATAFORMA CONTINENTAL Y LOS ZOCALOS SUBMARINOS DE LAS ISLAS; DE TODOS LOS MINERALES O SUBSTANCIAS QUE EN VETAS, MANTOS, MASAS O

YACIMIENTOS, CONSTITUYAN DEPOSITOS CUYA NATURALEZA SEA DISTINTA DE LOS COMPONENTES DE LOS TERRENOS, TALES COMO LOS MINERALES DE LOS QUE SE EXTRAIGAN METALES Y METALOIDES UTILIZADOS EN LA INDUSTRIA; LOS YACIMIENTOS DE PIEDRAS PRECIOSAS, DE SAL DE GEMA Y LAS SALINAS FORMADAS DIRECTAMENTE POR LAS AGUAS MARINAS; LOS PRODUCTOS DERIVADOS DE LA DESCOMPOSICION DE LAS ROCAS, CUANDO SU EXPLOTACION NECESITE TRABAJOS SUBTERRANEOS; LOS YACIMIENTOS MINERALES U ORGANICOS DE MATERIAS SUSCEPTIBLES DE SER UTILIZADAS COMO FERTILIZANTES; LOS COMBUSTIBLES MINERALES SOLIDOS; EL PETROLEO Y TODOS LOS CARBUROS DE HIDROGENO SOLIDOS, LIQUIDOS O GASEOSOS; Y EL ESPACIO SITUADO SOBRE EL TERRITORIO NACIONAL, EN LA EXTENSION Y TERMINOS QUE FIJE EL DERECHO INTERNACIONAL.

SON PROPIEDAD DE LA NACION LAS AGUAS DE LOS MARES TERRITORIALES EN LA EXTENSION Y TERMINOS QUE FIJE EL DERECHO INTERNACIONAL; LAS AGUAS MARINAS INTERIORES; LAS DE LAS LAGUNAS Y ESTEROS QUE SE COMUNIQUEN PERMANENTEMENTE O INTERMITENTEMENTE CON EL MAR; LA DE LOS LAGOS INTERIORES DE FORMACION NATURAL QUE ESTEN LIGADOS DIRECTAMENTE A CORRIENTES CONSTANTES; LAS DE LOS RIOS Y SUS AFLUENTES DIRECTOS O INDIRECTOS, DESDE EL PUNTO DEL CAUCE EN QUE SE INICIEN LAS PRIMERAS AGUAS PERMANENTES, INTERMITENTES O TORRENCIALES, HASTA SU DESEMBOCADURA EN EL MAR, LAGOS, LAGUNAS O ESTEROS DE PROPIEDAD NACIONAL; LAS DE LAS CORRIENTES CONSTANTES O INTERMITENTES Y SUS AFLUENTES DIRECTOS O INDIRECTOS, CUANDO EL CAUCE DE AQUELLAS EN TODA SU EXTENSION O EN PARTE DE ELLAS, SIRVA DE LIMITE AL TERRITORIO NACIONAL O A DOS ENTIDADES FEDERATIVAS, O CUANDO PASE DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA A OTRA O CRUCE LA LINEA DIVISORIA DE LA REPUBLICA; LAS DE LOS LAGOS, LAGUNAS O ESTEROS CUYOS VASOS, ZONAS O RIBERAS, ESTEN CRUZADAS POR LINEAS DIVISORIAS DE DOS O MAS ENTIDADES

O ENTRE LA REPUBLICA Y UN PAIS VECINO, O CUANDO EL LIMITE DE LAS RIBERAS SIRVA DE LINDERO ENTRE DOS ENTIDADES FEDERATIVAS O A LA REPUBLICA CON UN PAIS VECINO; LAS DE LOS MANANTIALES QUE BROTEN EN LAS PLAYAS, ZONAS MARITIMAS, CAUCES, VASOS O RIBERAS DE LOS LAGOS, LAGUNAS O ESTEROS DE PROPIEDAD NACIONAL, Y LAS QUE SE EXTRAIGAN DE LAS MINAS; Y LOS CAUCES, LECHOS O RIBERAS DE LOS LAGOS Y CORRIENTES INTERIORES EN LA EXTENSION QUE FIJA LA LEY. LAS AGUAS DEL SUBSUELO PUEDEN SER LIBREMENTE ALUMBRADAS MEDIANTE OBRAS ARTIFICIALES Y APROPIARSE POR EL DUEÑO DEL TERRENO, PERO CUANDO LO EXIJA EL INTERES PUBLICO O SE AFECTEN OTROS APROVECHAMIENTOS; EL EJECUTIVO FEDERAL PODRA REGLAMENTAR SU EXTRACCION Y UTILIZACION Y AUN ESTABLECER ZONAS VEDADAS, AL IGUAL QUE PARA LAS DEMAS AGUAS DE PROPIEDAD NACIONAL. CUALESQUIERA OTRAS AGUAS NO INCLUIDAS EN LA ENUMERACION ANTERIOR, SE CONSIDERARAN COMO PARTE INTEGRANTE DE LA PROPIEDAD DE LOS TERRENOS POR LOS QUE CORRAN O EN LOS QUE SE ENCUENTREN SUS DEPOSITOS, PERO SI SE LOCALIZAREN EN DOS O MAS PREDIOS, EL APROVECHAMIENTO DE ESTAS AGUAS SE CONSIDERARA DE UTILIDAD PUBLICA, Y QUEDARA SUJETO A LAS DISPOSICIONES QUE DICTEN LOS ESTADOS.

EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS DOS PARRAFOS ANTERIORES, EL DOMINIO DE LA NACION ES INALIENABLE E IMPRESCRIPTIBLE Y LA EXPLOTACION, EL USO O EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS DE QUE SE TRATA, POR LOS PARTICULARES O POR SOCIEDADES CONSTITUIDAS CONFORME A LAS LEYES MEXICANAS, NO PODRA REALIZARSE SINO MEDIANTE CONCESIONES, OTORGADAS POR EL EJECUTIVO FEDERAL, DE ACUERDO CON LAS REGLAS Y CONDICIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES. LAS NORMAS LEGALES RELATIVAS A OBRAS O TRABAJOS DE EXPLOTACION DE LOS MINERALES Y

SUBSTANCIAS A QUE SE REFIERE EL PARRAFO CUARTO, REGULARAN LA EJECUCION Y COMPROBACION DE LOS QUE SE EFECTUEN O DEBAN EFECTUARSE A PARTIR DE SU VIGENCIA, INDEPENDIEMENTE DE LA FECHA DE OTORGAMIENTO DE LAS CONCESIONES, Y SU INOBSERVANCIA DARA LUGAR A LA CANCELACION DE ESTAS. EL GOBIERNO FEDERAL TIENE LA FACULTAD DE ESTABLECER RESERVAS NACIONALES Y SUPRIMIRLAS. LAS DECLARATORIAS CORRESPONDIENTES SE HARAN POR EL EJECUTIVO EN LOS CASOS Y CONDICIONES QUE LAS LEYES PREVEAN. TRATANDOSE DEL PETROLEO Y DE LOS CARBUROS DE HIDROGENO SOLIDOS, LIQUIDOS O GASEOSOS O DE MINERALES RADIOACTIVOS, NO SE OTORGARAN CONCESIONES NI CONTRATOS, NI SUBSISTIRAN LOS QUE EN SU CASO SE HAYAN OTORGADO Y LA NACION LLEVARA A CABO LA EXPLOTACION DE ESOS PRODUCTOS, EN LOS TERMINOS QUE SEÑALE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA. CORRESPONDE EXCLUSIVAMENTE A LA NACION GENERAR, CONDUCIR, TRANSFORMAR, DISTRIBUIR Y ABASTECER ENERGIA ELECTRICA QUE TENGA POR OBJETO LA PRESTACION DE SERVICIO PUBLICO. EN ESTA MATERIA NO SE OTORGARAN CONCESIONES A LOS PARTICULARES Y LA NACION APROVECHARA LOS BIENES Y RECURSOS NATURALES QUE SE REQUIERAN PARA DICHOS FINES.

La Ley de Expropiación trató de comprender, entre los motivos de expropiación la utilidad social y la utilidad nacional y no únicamente la utilidad pública. Cabe señalar que para algunos estudiosos del derecho el término *utilidad pública* es un término económico. La utilidad, económicamente, es el nombre técnico

para las medidas de satisfacción de los consumidores.<sup>13</sup> De aquí surge el problema de los recursos de uso común y que aparece cuando los agentes económicos independientes toman un recurso productivo de una fuente común. Es verdad, es otra manifestación de la ausencia de derechos de propiedad.

Jurídicamente, el reconocido jurista, Ignacio Burgoa dice que “la idea de utilidad en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma deba aplicarse”.<sup>14</sup>

En la Ley de Expropiación da a conocer la forma de indemnización y establece el procedimiento para que se determine el monto de la indemnización por la vía judicial en caso de controversia. El artículo 10 reformado en 1993 dice lo siguiente: “*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.*”<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> CALL, Steven, *Microeconomía*. Editorial Iberoamérica, México, 1994. Página 53.

<sup>14</sup> BURGOA, Ignacio, *Garantías Individuales*, 29a edición. México, Porrúa, 1997, página 356.

<sup>15</sup> México, Ley de Expropiación. H. Congreso de la Unión.

## 1.4 La expropiación

La expropiación es una facultad soberana que tienen los Estados, siendo esta primera una privación a través de un órgano del Estado del derecho de propiedad de una o varias personas, no importando si el Estado obtenga o no recursos económicos como consecuencia de esta.<sup>16</sup>

En toda expropiación debe existir una compensación, ya que de no haberla, ésta se convertiría en una confiscación. Asimismo la *expropiación* se diferencia de la *nacionalización* ya que esta última es una medida expropiatoria de un sector llevada a cabo como resultado de un programa de reforma social o económica.<sup>17</sup>

Los tratados internacionales, la costumbre internacional como prueba de una práctica general aceptada como ley y los principios generales de derecho, decisiones judiciales y doctrinas, como medio accesorio para la determinación de las normas jurídicas, son las tres fuentes materiales de creación de normas en

---

<sup>16</sup> BROWNLEE, Ian, *Principles of Public International Law*, 4ª edición, Oxford, Clarendon Press, 1990, p 531; Harvard University, Harvard Draft Convention on the International Responsibility of State for the Injury to Aliens, en *American Journal of International Law*, Washington, No. 55, mayo-agosto 1961.

<sup>17</sup> Tribunal Arbitral Internacional Irán-EUA, *INA Corporations vs Islamic Republic of Iran*, *International Legal Materials*, número 24, agosto 1985.

el derecho internacional según el artículo 38 de Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.<sup>18</sup>

Esto significa que los Estados tiene la facultad de expropiación reducida como un acto voluntario, es decir, al celebrarse un tratado internacional los Estados adquieren el compromiso para delimitar la facultad de expropiación añadiendo a la legislación local una serie de requisitos necesarios para llevar a cabo una expropiación.

Por lo general la normativa sobre la expropiación esta conformada de dos partes. La primera parte se define el alcance del concepto *expropiación* ya que no sólo podría alcanzar actos expropiatorios sino que también podría incluir *nacionalizaciones* o bien actos que no son expropiaciones “de jure”, pero que son actos que tienen resultados similares a la expropiación y que se conocen como *expropiaciones de hecho* o *expropiaciones de facto*.

En el marco jurídico de la comercialización internacional, un proveedor de servicios necesita la garantía de certeza al invertir, de tal forma que se da un beneficio al inversionista extranjero dado

---

<sup>18</sup> ABC de las Naciones Unidas.

que en caso de presentarse una expropiación, la compensación pecuniaria se realizaría por valor comercial y en un período de tiempo no mayor a los diez años.<sup>19</sup>

## **1.5 Concepto de Expropiación en el TLCAN**

El capítulo XI del TLCAN abarca los artículos del 1101 al 1139 y es en éste donde se menciona el concepto de expropiación. Cabe citar que en éste capítulo encontramos las siguientes secciones: 1) apertura social, 2) trato igual a la inversión, 3) requisitos de desempeño, 4) transferencias, 5) expropiación e indemnización, 6) altos ejecutivos y consejos de administración, 7) formalidades especiales, 8) requisitos de información, 9) medidas relativas al medio ambiente y 10) el esquema de solución de controversias en materia de inversión.

El principio de trato a la inversión es un principio de suma importancia contenido en el capítulo de inversión y se divide en

---

<sup>19</sup> WITKER, Jorge y HERNÁNDEZ, Laura, *Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2ª Edición, Capítulo IV, página 149.



tres clasificaciones: *i)* trato nacional, *ii)* trato de nación más favorecida, y *iii)* nivel mínimo de trato

El capítulo XI del TLCAN se encuentra dividido en dos secciones. Cabe señalar que la Sección A es referente a la inversión, su espacio, al nivel mínimo de trato que se deberá dar a los inversionistas de otro país y por otro lado la Sección B alude a la solución de controversias entre una Parte y el inversionista de otra Parte.<sup>20</sup>

Dentro de las obligaciones sustantivas establecidas en la sección A hallamos que el artículo 1110 se refiere al tema de expropiación, de tal forma que a manera de sinopsis, este artículo prohíbe a las Partes, directamente o indirectamente, nacionalizar o expropiar una inversión de la otra Parte, excepto por causa pública, sobre las bases no discriminatorias, con apego al principio de legalidad y al estándar mínimo que señale el derecho internacional y mediante indemnización.

---

<sup>20</sup> SIQUEIROS, José Luis, *De Legibus*, Una Visión panorámica de los mecanismos de arbitraje entre estados e inversionistas, Harvard Law Schools Association of Mexico, A.C. Año 1, número 1, pág. 101.

La sección B del capítulo XI del TLCAN instituye un régimen arbitral que permite a los inversionistas de un país demandar a un país extranjero, por violaciones en el rubro de inversión que le acarreen daños monetarios.<sup>21</sup> De tal forma que el objetivo de este dispositivo sea devolver la propiedad de la inversión a la parte afectada o en su defecto enmendarlo de los daños monetarios que le causaron la violación. Los capitalistas no tienen la facultad de demandar al Estado del cual son nacionales, siendo esto coherente con el principio de reciprocidad internacional dado que si los nacionales de un estado no poseen la capacidad de demandarlo por la violación, en efecto tienen la facultad de demandar a otro país si sus inversiones se ven afectadas. Dicho procedimiento también es factible en lo referente a materia financiera, de acuerdo al capítulo XIV del TLCAN y aplica de igual forma en el dado caso de violación en los artículos 1502(3)(a) en el que se señala que la obligación estipulada en el Artículo 1502(3)(a) está sujeta al arbitraje entre Estado e inversionista cuando se cite violación del Capítulo XI. y el 1503(2) que afirma el derecho de cualquiera de las Partes a mantener o establecer empresas del Estado. Cada una de las Partes se asegurará, mediante la supervisión u otros medios, que toda empresa del Estado actúe de

---

<sup>21</sup> PEREZCANO DIAZ, Hugo, *La Solución de Controversias en el Marco del TLCAN*, página 287.

conformidad con los capítulos XI y XIV cuando dichas empresas ejerzan facultades reglamentarias u otras funciones gubernamentales.

Cabe señalar que un inversionista de uno de los países del TLCAN que afirma que un gobierno anfitrión no ha celebrado adecuadamente con sus obligaciones relativas a la inversión podrá elegir entre las siguientes opciones de mecanismos de arbitraje:

- el Centro Internacional del Banco Mundial para la solución de controversias sobre inversiones (ICSID en inglés);
- el Reglamento de Recursos Adicionales del ICSID;
- el Reglamento de la Comisión de las Naciones Unidas para las Leyes del Comercio Internacional (Reglamento UNCITRAL).

El TLCAN fija ciertos requisitos de tal forma que el Estado receptor de una inversión, únicamente podrá expropiar o tomar una

medida equivalente respecto de ella, sí y solo sí, se cumplen los requisitos antes mencionados. Cabe señalar que el concepto de expropiación en el TLCAN contiene medidas que contengan como resultado la disminución del valor de una inversión pero que no necesariamente transfieran el control de la propiedad a un tercero.<sup>22</sup>

Parecería que éstos requisitos son los mismos que se dan en el marco del derecho mexicano respecto a las expropiaciones que se dan, sin embargo cabe aclarar que el esquema de compensación para los afectados extranjeros hace que la expropiación para los inversionistas del TLCAN sea ventajosa.

---

<sup>22</sup> PRICE, Daniel M., "NAFTA Chapter 11 Investor State Dispute Settlement: Frankenstein or Safety Valve?", *Canada-USA Law Journal*, Vol. 26, número 1, enero de 2001, página 5-8.