



OPINIÓN

QUE RINDE

EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

**CON RELACIÓN A LA INICIATIVA DE ADICIÓN A LA LEY
DE EXPROPIACIÓN, DE OCUPACIÓN TEMPORAL Y DE
LIMITACIÓN DE DOMINIO PARA EL ESTADO DE
GUANAJUATO,**

**FORMULADA POR EL GRUPO PARLAMENTARIO DEL
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL**

Guanajuato, Gto., a 16 de febrero de 2017

OPINIÓN QUE RINDE EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS CON RELACIÓN A LA INICIATIVA DE ADICIÓN A LA LEY DE EXPROPIACIÓN, DE OCUPACIÓN TEMPORAL Y DE LIMITACIÓN DE DOMINIO PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, FORMULADA POR EL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DE LA LXIII LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

Por instrucciones de la Comisión de Justicia de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado, se solicitó opinión al Instituto de Investigaciones Legislativas, en lo subsecuente el Inileg, en relación a la citada iniciativa.

OBJETO DE LA INICIATIVA

La propuesta normativa, en lo substancial, tiene como propósito prohibir la ocupación previa de bienes ejidales o comunales durante la tramitación del expediente de expropiación. Incorpora, también, algunas excepciones para esa restricción; a las que, además, suma condicionantes para que pueda ejecutarse la declaratoria de expropiación en los casos en los cuales se hubiere autorizado su ocupación previa.

Lo anterior, se pretende a través de la adición de un artículo «3.-BIS» y de un párrafo segundo al artículo 30 de la Ley de Expropiación, de

Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato.

Planteamiento que a continuación presentamos a manera de comparativa con la legislación vigente, en el siguiente cuadro, para su mejor comprensión.

LEY DE EXPROPIACIÓN, DE OCUPACIÓN TEMPORAL Y DE LIMITACIÓN DE DOMINIO PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO	
TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES	
Capítulo Segundo De las Causas de Utilidad Pública	
Texto vigente	Iniciativa
ARTÍCULO 3.- La propiedad particular sólo puede ser objeto de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio cuando exista y se declare una causa de utilidad pública y mediante indemnización.	
	ARTÍCULO 3.-BIS. Queda prohibida la ocupación previa de bienes ejidales y comunales aduciendo que, respecto de los mismos, se tramita expediente de expropiación, con la excepción de las causas señaladas en artículo 4º fracciones VII y VIII, y en los casos en que el afectado o la Asamblea, si se trata de bienes comunes, aprueben dicha ocupación y quede previamente acreditado el pago o depósito del treinta por ciento del monto establecido o estimado como indemnización.
TÍTULO SEGUNDO DE LOS PROCEDIMIENTOS	
Capítulo Tercero De la Forma de Cubrir la Indemnización	
ARTÍCULO 30.- La indemnización deberá cubrirse a más tardar en un año a partir de la fecha en la que la declaratoria surta sus efectos, pero, para que dicha declaratoria pueda ejecutarse deberá entregarse al	ARTÍCULO 30.- La indemnización deberá...

particular afectado por lo menos el cincuenta por ciento del monto de la indemnización.	
	<p>Cuando se haya aprobado la ocupación previa de bienes, en los términos del artículo 3 de esta Ley, y en tanto se cubre el importe total de la indemnización, para que la declaratoria pueda ejecutarse deberá entregarse al particular afectado la diferencia entre el monto pagado por la ocupación y el cincuenta por ciento del monto final indemnización.</p>

CONSIDERACIONES SOBRE LA INICIATIVA

Es importante que dada la especialización de la materia de expropiación, al ser una materia de reglamentación concurrente entre Federación y las entidades federativas, aunado a que las porciones normativas que se pretenden adicionar refieren conceptos relacionados con la materia agraria; que el análisis de la propuesta normativa inicie sobre la base de reflexión en torno si, en general, las propuestas de adición se encuentra dentro de la esfera competencial del legislador estatal, esto es, si corresponden al sistema jurídico local.

Así tenemos que, de acuerdo al párrafo primero del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En su segundo párrafo establece la composición colegiada del Poder Legislativo y en su artículo 50 define y desarrolla que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita

en un Congreso General, el que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

En los preceptos constitucionales enunciados descansa el principio de la división de poderes —que no es sólo un principio doctrinario logrado de manera perenne y que se implanta en nuestro país para perpetuarse inmóvil—. También destaca que no se trata únicamente de una separación o dislocación del poder, sino de una colaboración, pues se aborda la unidad del poder del Estado, con una especialización y diferenciación de funciones, lo que sin duda genera al mismo tiempo una coordinación de éstas, una síntesis de servicios y se asegura la armonización de las competencias de las autoridades que conforman cada poder constituido.¹

Con la implantación del bicameralismo, fue necesario seleccionar algunas de las facultades otorgadas al Congreso —que en nuestra historia ha llegado a constituirse como una cámara única—, a fin de distribuir las como exclusivas entre las dos cámaras y reservando algunas más para el Congreso, quien conserva el mayor número de facultades y entre ellas las que podríamos decir que son más

¹ Así, nuestra Constitución consagra la división del poder, pero también su interrelación, haciendo necesario que para la validez de un acto se necesite la participación de dos poderes o bien otorgando a un poder facultades que no son peculiares o características del ejercicio de los otros dos. En otros términos, hay separación, pero no absoluta o inflexible, más atendible sería hablar de una coordinación de poderes.

importantes, pues son las de índole netamente legislativo. Todo lo anterior puede advertirse de mejor manera en el dispositivo constitucional 73 y a la vez difuminado a lo largo de todo el texto primario.

En este contexto, tenemos que la intrincada configuración normativa que bajo la bandera del federalismo se ha desarrollado en nuestro país, ha generado que existan numerosas competencias en las cuales pueden concurrir los tres órdenes de gobierno o solo dos de éstos e inclusive encontrarse reservadas tan sólo a uno o a otro.

A la par, el artículo 124 Constitucional refrenda la teoría de la competencia residual de las entidades federativas, al señalar:

«**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.»

Bajo este contexto, tenemos el caso de la materia agraria, *per se*, corresponde su regulación de materia exclusiva a la Federación, pues de conformidad con el artículo 27 fracción XIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la única facultada para emitir la legislación que regule dicha materia, al señalar:

«**Artículo 27.** La propiedad de ...

[...]

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

I. a XVIII. ...

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

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

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

XX. ...». [Lo sustantivo resaltado es propio]

Por el contrario, en cuanto al tema de expropiación, en lo general, corresponde al esquema de facultades coincidentes, como se desprende del siguiente texto constitucional:

«Artículo 27. La propiedad de ...

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

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para

disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la ...

Son propiedad de la Nación ...

En los casos a que ...

Tratándose del petróleo ...

Corresponde también ...

La Nación ejerce en ...

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

I. a V. ...

VI. Las entidades federativas, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de las entidades federativas en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. 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. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

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

VII. a XX. ...». [Lo sustantivo resaltado es propio]

De esta manera, tenemos que tanto la Federación como las entidades federativas, «en sus respectivas jurisdicciones», pueden regular y ejercer la expropiación de la propiedad privada, bajo las condiciones generales que mandata la misma Constitución.

Dicho de otra manera, la propia Carta Magna, en la fracción VI de su artículo 27 –antes transcrito–, faculta al legislador estatal para que, al igual que concurre para el legislador federal, pero en su respectiva jurisdicción, reglamente el procedimiento de expropiación de la propiedad privada, así como a determinar los casos en los que sea de utilidad pública la ocupación de la misma, esto bajo ciertos parámetros definidos en la propia Norma Fundamental.

En tanto que la afectación, en la modalidad de expropiación, de bienes sociales, como son los ejidales, únicamente puede normarla y realizarla, las autoridades del ámbito federal.

Por esta razón, en ejercicio de tal facultad –«Son de jurisdicción federal todas las cuestiones... relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente» (Artículo 27,

fracción XIX)–, es que se expidió la Ley Agraria por parte del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 1 señala:

«Artículo 1o.- La presente ley es reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República.»

A su vez, cabe resaltar que el Título Tercero de esta ley, denominado De los Ejidos y Comunidades, cuenta con un capítulo que reglamenta de manera específica el procedimiento de expropiación de bienes ejidales y comunales, tal como a continuación se transcribe:

**«Capítulo IV
De la Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales**

Artículo 93.- 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; y

VIII. Las demás previstas en la Ley de Expropiación y otras leyes.

Artículo 94.- La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria. Deberá hacerse por decreto presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar y mediante indemnización. El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados; en el caso de la fracción V del Artículo anterior, para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización. El decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificará la expropiación al núcleo de población.

En los casos en que la Administración Pública Federal sea promovente, lo hará por conducto de la dependencia o entidad paraestatal que corresponda, según las funciones señaladas por la ley.

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 95.- Queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación.

Artículo 96.- La indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos. Si dicha expropiación sólo afecta parcelas asignadas a determinados ejidatarios, éstos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda. Si existiere duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la Procuraduría Agraria intentará la conciliación de intereses y si ello no fuera posible, se acudirá ante el tribunal agrario competente para que éste resuelva en definitiva.

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

Bajo las anteriores consideraciones, si bien el legislador estatal, está en posibilidad de reglamentar en su jurisdicción lo concerniente a las causas de utilidad pública, la indemnización y el procedimiento a través de los cuales puede decretarse la expropiación, la ocupación temporal o la limitación del dominio de la propiedad, es únicamente respeto de la propiedad privada.

De ahí que las adiciones que se proponen a la Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato, en tanto que versan sobre propiedad social, esto es, ejidal, salen de la esfera de facultades del Congreso del Estado.

Se sostiene lo anterior debido a que el contenido de la adición propuesta como «ARTÍCULO 3.-BIS» de la Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato pretenden normar cuestiones relativas a los procedimientos de expropiación de bienes ejidales y comunales; y, como se ha mencionado, tal facultad se encuentra expresamente concedida al legislador federal² y recogida en la propia Ley Agraria³. Actuar en contrario, implica invadir las atribuciones asignadas al legislativo federal por la Carta Magna, al tratarse de procedimientos de expropiación en materia agraria.

² Artículo 27, fracción XIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Arts. del 93 al 97 de la Ley Agraria.

La misma suerte sigue la adición del segundo párrafo del artículo 30, en que se hace remisión al contenido del «artículo 3», ambas, de Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato.

Esto en razón de que como se aprecia del comparativo expuesto, en cuadro, entre las adiciones propuestas y la normativa correspondiente que es vigente, aunado a lo expuesto en la motivación de la iniciativa; se desprende que la remisión que se hace en la adición del segundo párrafo del artículo 30 al «artículo 3», en estricto se refiere al «artículo 3 BIS» también propuesto, en virtud de que, por una parte, en la adición a aquel precepto se cita o invoca el caso de una «ocupación previa», supuesto que actualmente no se contempla en el artículo 3 mencionado; y por otra parte, en la exposición de motivos se alude los casos de excepción en los cuales se autorice la ocupación previa de bienes ejidales y comunales, supuestos que en estricto no corresponden al contenido del invocado artículo 3.

De ahí, que los supuestos con los que se vincula el segundo párrafo que se propone adicionar al artículo 30 de la Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato, son propiamente los mismos que se propone incorporar a esta ley a través de la adición del «ARTÍCULO 3.-BIS».

En este tenor, existe la posibilidad que de insistir en la adición en los términos planteados, la Federación, mediante el mecanismo y el órgano de control constitucional –tribunal–, en una verificación de sus facultades, pueda determinar que en razón de la legislación constitucional en vigor, la autoridad facultada para legislar lo relativo a expropiaciones en materia agraria es el Congreso de la Unión, arrogándose de las plenas facultades establecidas actualmente en la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política Federal, y solicitar la inconstitucionalidad de las reformas generadas, una vez que fueran aprobadas por este Congreso del Estado de Guanajuato, en virtud de que se quebrantaría la armonía, coherencia y unidad del Sistema Jurídico Mexicano y, por ende, la racionalidad lógico-formal como parte de la teoría de la legislación (que nos plantea Manuel Atienza⁴).

CONCLUSIONES

El Inileg pone a consideración de la Comisión de Justicia, la opinión en relación a la iniciativa de adición a la Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de

⁴ Citado por Mayra González Solís, en «La concepción formal, material y pragmática de la argumentación jurídica y su aplicación en el análisis de sentencias», página 24.

Consultable en:

http://moodle2.unid.edu.mx/dts_cursos_mdl/pos/DR/AJ/AM/10/La_concepcion_formal_de_la_argumentacion_juridica.pdf

Guanajuato, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado.

La iniciativa tiene como propósito, en síntesis, prohibir la ocupación previa de bienes ejidales o comunales durante la tramitación del expediente de expropiación; sin menoscabo de aceptar algunas excepciones para esa restricción, pero a las que sujeta algunas condicionantes para que pueda ejecutarse la declaratoria de expropiación en los casos en los cuales se hubiere autorizado su ocupación previa.

Lo anterior, se pretende a través de la adición de un artículo «3. BIS» y de un párrafo segundo al artículo 30 de la Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato.

Bajo las consideraciones expuestas en la parte analítica del presente documento, se arriba a la posición de que si bien, por una parte, el legislador estatal está en posibilidad de reglamentar en su jurisdicción lo concerniente a las causas de utilidad pública, la indemnización y el procedimiento a través de los cuales puede decretarse la expropiación, la ocupación temporal o la limitación del dominio, es siempre que estas acciones versen sobre propiedad privada.

De ahí que, por otra parte, las adiciones que se proponen a la Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato, salen de la esfera de facultades del legislador estatal e invaden las expresamente concedidas al legislativo federal por la Carta Magna nacional, al tratarse de procedimientos de expropiación en materia agraria, es decir, sobre propiedad social; toda vez que las adiciones propuestas pretenden normar cuestiones relativas a los procedimientos de expropiación de bienes ejidales y comunales; las que, como se ha mencionado, corresponden a la facultad que se encuentra concedida al legislador federal y recogidas en la Ley Agraria.

Instituto de Investigaciones Legislativas