



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

DICTAMEN QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE JUSTICIA RELATIVO A LA INICIATIVA DE ADICIÓN A LA LEY DE EXPROPIACIÓN, DE OCUPACIÓN TEMPORAL Y DE LIMITACIÓN DE DOMINIO PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.

A la Comisión de Justicia le fue turnada para su estudio y dictamen la iniciativa de adición a la Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato, presentada por la diputada Luz Elena Govea López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de esta Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 113, fracción I y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, se formula dictamen en atención a las siguientes:

CONSIDERACIONES

I. Proceso Legislativo.

La Comisión de Justicia recibió, por razón de turno y materia, en la sesión plenaria de fecha 17 de noviembre de 2016, la iniciativa referida en el preámbulo de este dictamen.

El 23 de enero de 2017 se radicó en esta Comisión y, en la misma fecha se aprobó por unanimidad de votos la metodología de trabajo para estudio y dictamen, en los siguientes términos: «a) Remisión, por medio de oficio, de la iniciativa para solicitar opinión a la Secretaría de Gobierno y a la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado. Así como, por medio de correo electrónico, a los ayuntamientos, en los términos del artículo 56 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; a la División de Política y Derecho de la Universidad de Guanajuato; a la Escuela de Derecho de la Universidad De La Salle Bajío; a la Escuela de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Plantel León; a la Escuela de Derecho de la Universidad de León; y al Colegios de Abogados en el Estado de Guanajuato. Señalando como plazo para la remisión de las opiniones, 15 días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción de la solicitud.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

b) Solicitar al Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado, opinión y un comparativo con legislación de otros estados, en relación a la iniciativa, concediéndole el término de 15 días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción de la solicitud, para que emita la misma. c) Subir la iniciativa al portal del Congreso para consulta y participación ciudadana, por el término de 15 días hábiles. d) Elaboración de un documento en el que se concentren las diversas observaciones que se hayan formulado a la iniciativa. Tarea que estará a cargo de la secretaría técnica. e) Comisión de Justicia para análisis de la iniciativa y las observaciones formuladas, invitando a la Secretaría de Gobierno y a la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado. f) Comisión de Justicia para acuerdos de dictamen. g) Comisión de Justicia para la discusión y, en su caso, aprobación del dictamen.»

En relación al inciso a) de la metodología de trabajo se recibieron las opiniones de la Secretaría de Gobierno; de la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado; de la División de Derecho, Política y Gobierno. Campus Guanajuato de la Universidad de Guanajuato; y del Colegio de Abogados de San Miguel de Allende; así como de los ayuntamientos de León y Tarandacua. Dieron contestación además los ayuntamientos de Moroleón, Purísima del Rincón y Romita, los que señalaron no tener comentarios ni observaciones.

En cumplimiento al inciso b), el Director del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado remitió a través del oficio número IIL-014/APDA285/2017, de fecha 16 de febrero de 2017, la opinión y comparativo en relación a la iniciativa, mismo que se puso a disposición de los integrantes de la Comisión.

Respecto al inciso c) se subió la iniciativa al portal del Congreso del Estado para consulta y participación ciudadana, por un término de 15 días hábiles. No se recibieron opiniones.

La secretaría técnica de la Comisión, en cumplimiento al inciso d) de la metodología, entregó a los integrantes de la misma, un documento en que se



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

concentraron las opiniones recibidas, y comparativo entre las disposiciones vigentes y la propuesta contenida en la iniciativa.

El 11 de julio de este año, la Comisión de Justicia aprobó la modificación de la metodología de trabajo para estudio y dictamen de la iniciativa, aprobada previamente, a efecto de suprimir la invitación a la Secretaría de Gobierno y a la Coordinación General Jurídica, en virtud del sentido de las opiniones que se remitieron por escrito.

De acuerdo a lo anterior, en la misma fecha, la presidencia instruyó la elaboración de un dictamen en sentido negativo.

II. Objeto de la iniciativa.

En lo sustancial, la iniciativa pretende establecer la prohibición de ocupación previa de bienes ejidales y comunales durante la tramitación del expediente de expropiación, estableciendo algunas excepciones. Así como la forma de pago de la indemnización cuando se haya aprobado la ocupación previa de bienes en los términos del artículo 3 de la propia ley.

III. Consideraciones.

Las opiniones recibidas con motivo de la iniciativa, en su mayoría fueron coincidentes entre sí, en cuanto a la no competencia del Congreso local para regular lo que pretende la iniciante.

En virtud de que las opiniones parten de un profundo análisis sobre la competencia para legislar en materia de ocupación previa de bienes ejidales y comunales, estimamos pertinente reproducirlos en su integridad, pues derivado de su estudio nos llevó a la conclusión de que este Congreso del Estado no es competente para atender lo propuesto:

En este tenor, la Secretaría de Gobierno externó que:



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

«Se advierte que la iniciativa de referencia esencialmente tiene por objeto incluir el artículo 3-Bis y agregar un segundo párrafo al artículo 30 de la Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato, para efecto de prohibir la ocupación previa de bienes ejidales y comunales cuando se encuentre en trámite el expediente de expropiación, salvo el caso de que el afectado o la asamblea (en caso de ser tierras comunes) aprueben dicha ocupación.

En los artículos 93 al 97 de la Ley Agraria y 60 y 61 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, se establece el procedimiento para la expropiación de bienes ejidales y comunales, indicando que la expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria, ahora Secretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (SEDATU) y deberá determinarse mediante un Decreto Presidencial el cual se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Acorde a los preceptos invocados, para realizar el trámite de expropiación, tratándose de bienes ejidales y comunales, deberá presentarse la solicitud ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (SEDATU) la cual es la autoridad federal competente que tiene conocimiento y resuelve en materia agraria, por tal motivo el Estado no es competente para realizar la afectación de dichos bienes.

Ello es así debido a que nuestra Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato, en su artículo 3, únicamente regula los casos en que deberá realizarse la expropiación a la propiedad particular, cuando se sustente en una causa de utilidad pública y mediante indemnización. Lo anterior se corrobora en las causas de utilidad pública contempladas en el artículo 4 de la Ley mencionada, precepto en el que se puede advertir que no existe causal alguna encaminada a la expropiación de bienes ejidales o comunales.

En lo que respecta a la prohibición de la ocupación previa de bienes ejidales y comunales, por motivo de que se está tramitando un procedimiento de expropiación, ésta ya se encuentra regulada en los artículos 95 de la Ley Agraria y 66 al 69 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, por lo que la materia de la iniciativa vinculada a tierras ejidales y comunales no puede ser materia de legislación y expropiación por autoridades estatales, dada la competencia establecida en el artículo 27 de la carta magna, las leyes y reglamentos a que se ha hecho referencia, que facultan expresamente para tales actos al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal.

Por otra parte, la Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato, tampoco hace referencia a la categoría jurídica de la "Ocupación



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

Previa”, por lo que de incluir dichos preceptos, se estaría incorporando una figura jurídica que no se encuentra regulada en nuestra legislación.

Por lo anteriormente expuesto, se considera que la iniciativa de reforma de que se trata no es viable jurídicamente al carecer de competencia las autoridades locales en materia de expropiación de bienes ejidales y comunales y, por ende, al legislar nuestro Congreso Estatal en esta materia se correría el riesgo de invadir la esfera de competencia federal.»

Por su parte, la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado, parte de una breve referencia a la figura de la expropiación, de acuerdo a lo siguiente:

«III. Breve referencia a la figura de la Expropiación

La expropiación es uno de los instrumentos más poderosos del Estado. Supone sacrificar uno de los derechos fundamentales más importantes —la propiedad— en beneficio de la colectividad. Por ello su ejercicio en las democracias constitucionales se enmarca en un sistema institucional objetivado que debe lograr un delicado equilibrio que permita balancear derechos, intereses y propósitos.¹

La regulación moderna de la expropiación da inicio con los sistemas constitucionales continentales, luego de la Revolución Francesa y en concreto en el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, al establecerse que la propiedad es un derecho «inviolable y sagrado», pero también se estableció un único límite: la posibilidad de ser privado de ella, cuando «la necesidad pública, legalmente constatada, lo exija de manera evidente y bajo la condición de una justa y previa indemnización». De esta forma, fue admitido un poder extraordinario del Estado, pero alrededor del cual se construyó un conjunto de garantías: necesidad pública y reserva de ley, de manera destacada.

Luego, durante el siglo XIX, el México independiente desarrolló las modificaciones constitucionales, legales y administrativas tendientes a modernizar el régimen de la propiedad en nuestro país, que comenzó a transitar de un modelo de propiedad concentrada en la figura del monarca que autorizaba tanto el establecimiento de la propiedad pública, como el desarrollo de la propiedad privada, reconociéndose además la propiedad comunal de los pueblos indígenas hacia un modelo de propiedad liberal, de acuerdo con el ideario de los Constituyentes de 1857, modelo que pretendía sentar las bases para intensificar la ocupación y explotación de las tierras ociosas en perjuicio de las

¹PÉREZ DeAcha, Luis Manuel y ELIZONDO Mayer-Serra Carlos. Expropiación en México: jurisprudencia y nuevo régimen legal. 1ª. Ed. Dofiscal. México, 2011.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

corporaciones civiles y eclesiásticas, limitando las funciones del Estado para restringir e incluso afectar la propiedad privada para fortalecer la propiedad pública.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su artículo 27, desarrolla el régimen jurídico de la propiedad de las tierras, aguas y bosques, partiendo del principio de la propiedad originaria de la Nación sobre todos los elementos del territorio nacional, bajo esta premisa fundamental, se reconoce la atribución del Estado para transmitir el dominio sobre las tierras a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Nuestro régimen constitucional sobre la propiedad de las tierras y aguas, reconoce por una parte la existencia tanto de la propiedad social, de carácter colectivo, como la propiedad privada de personas físicas o morales y, por otra parte, otorga al Estado diversas potestades o atribuciones de orden administrativo para regular la propiedad social y la privada, conforme al interés público; de igual manera, se reconoce la capacidad del Estado, a través de sus órdenes de gobierno, tales como la Federación, estados y municipios, de adquirir y poseer bienes inmuebles para el debido ejercicio de sus funciones y la correcta prestación de los servicios públicos a su cargo; de esta manera, atendiendo a la primacía del interés público y del beneficio social que deben orientar todos los actos y funciones del Estado, la Carta Magna reconoce la necesidad de que en determinadas condiciones y en vista de ciertas causas de utilidad pública, previamente reconocidas por las legislaciones respectivas, el Estado pueda hacer uso de la potestad pública para que un bien inmueble, aún en contra de la voluntad de los particulares, salga de la esfera privada y se convierta en un bien de dominio público, mediante un procedimiento de expropiación.

Es así que la propiedad es un derecho «inviolable y sagrado». Pero también se estableció un único límite: la posibilidad de ser privado de ella cuando «la necesidad pública, legalmente constatada, lo exija de manera evidente y bajo la condición de una justa y previa indemnización». Se admitió entonces un poder extraordinario del Estado, pero alrededor del cual se construyó un conjunto de garantía: necesidad pública evidente y bajo la condición de una justa y previa indemnización.²

IV. Comentarios

La presente iniciativa en la forma propuesta estaría invadiendo facultades exclusivas del Congreso de la Unión y del Titular del Ejecutivo Federal, en atención a que la expropiación de bienes ejidales es competencia del Ejecutivo Federal, circunstancias que hacen legalmente inviable la iniciativa.

En efecto, como ha sido señalado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en sus numerales 14, 16 y 27 el derecho fundamental a la propiedad particular o privada,

²Idem.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

atribuyéndole una función social que legitima a la nación para imponerle en todo limitaciones y modalidades en aras de satisfacer el interés público, las cuales se traducen en los actos administrativos de expropiación, ocupación temporal y limitación de dominio.

En este sentido, el artículo 27, párrafo segundo y fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su Ley Reglamentaria en materia agraria—*esto es, la Ley Agraria*—establecen el marco de distribución competencial conforme al que corresponderá al Gobierno de la República sustanciar los procedimientos de expropiación de aquellos bienes de propiedad social *-ejidal y comunal-*, mientras que se confiere a los Gobiernos Federal y de las Entidades Federativas la facultad concurrente para sustanciar procedimientos de expropiación de bienes de propiedad privada.

IV.1. La propuesta de adición de un artículo 3-Bis, consigna:

«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.»

La Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República establece:

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;



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

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 Agraria³.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.

³De conformidad con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013), por el que se reforman los artículos 1o., segundo párrafo; 7o.; 8o.; 10; 13, primer párrafo; 16, primer párrafo; 25; 26; 27; 31, fracciones XII, XIX, XXI, XXIV y XXV; 32, fracciones I, II, IV, V, IX, X, XI, XII, XIII, XIV y XV; 41 y 50; Se adicionan los artículos 31, con las fracciones XXII, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII y XXXIV; 32, con las fracciones VII y VIII y el 44 y se derogan los artículos 30 Bis; 32, fracciones XIV, XV y XVII; y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Reforma Agraria, se transformó en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial SEDATU; el artículo décimo transitorio de la Iniciativa consigna: «*Décimo.- La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano será la dependencia que continuará atendiendo los asuntos pendientes de la materia agraria, en términos de lo establecido por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1992.*»



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

Por su parte, el Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la Propiedad Rural (Diario Oficial de la Federación del 28 de noviembre de 2012), establece:

Artículo 60.-Los bienes ejidales y comunales sólo podrán ser expropiados por alguna o algunas de las causas de utilidad pública a que se refieren los artículos 93 de la Ley, 10. de la Ley de Expropiación y en los demás casos previstos en las leyes especiales.

Artículo 61.-La solicitud de expropiación de bienes ejidales y comunales deberá presentarse mediante escrito libre, ante el Secretario de la Reforma Agraria, y deberá contener los siguientes datos y documentos:

I. Nombre del núcleo agrario, así como el del municipio y entidad federativa a los que pertenece;

II. Régimen de propiedad ejidal o comunal;

III. Superficie analítica que se solicita expropiar, la cual se obtiene de una planilla de cálculo matemático y graficada en el plano informativo, que permita ubicar el área que se pretende expropiar;

IV. Plano informativo de la superficie que se solicita expropiar; con cuadro de construcción;

V. Causa de utilidad pública invocada y destino que se pretenda dar a la superficie;

VI. Documentación que justifique la causa de utilidad pública;

VII. Si existe ocupación previa del predio a expropiar, el convenio descrito en el artículo 57 del presente Reglamento, así como la descripción de las obras realizadas y la superficie ocupada;

VIII. En su caso, el dictamen técnico o el estudio de impacto ambiental o ambos, el primero de ellos expedido por la Secretaría de Desarrollo Social y, el segundo por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, según se trate. Además, se deberá acompañar el dictamen de factibilidad de la autoridad competente;



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

IX. Compromiso de la promovente de pagar los gastos y honorarios que genere la emisión del avalúo y la indemnización que se establezca, así como la constancia de la autorización presupuestal correspondiente, y

X. La información que justifique por qué el predio de que se trate es el único o el más idóneo para satisfacer la causa de utilidad pública.»

En tanto, la Ley de Expropiación (Federal), establece:

«**Artículo 2o.-** Para los casos de expropiación comprendidos en el artículo anterior, la secretaría de Estado competente emitirá la declaratoria de utilidad pública, conforme a lo siguiente:

...

VII. El Ejecutivo Federal deberá decretar la expropiación a que se refiere el artículo 4o de esta Ley, dentro de los treinta días hábiles siguientes a que se haya dictado la resolución señalada en la fracción V que antecede. Transcurrido el plazo sin que se haya emitido el decreto respectivo, la declaratoria de utilidad pública quedará sin efectos. En caso de que se interponga el juicio de amparo, se interrumpirá el plazo a que se refiere esta fracción, hasta en tanto se dicte resolución en el mismo.

Artículo 2 Bis. Procederá la ocupación temporal, ya sea total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad, en los supuestos señalados en el artículo 1 de esta ley.

El Ejecutivo federal hará la declaratoria de utilidad pública, decretará la medida correspondiente y ordenará su ejecución inmediata.

La indemnización que, en su caso, proceda por la ocupación temporal o por la limitación de dominio consistirá en una compensación a valor de mercado.»

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consigna:

«**Artículo 41.-** A la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

VI. Resolver las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales;

...

XXII. Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia.»

De lo expuesto, se desprende la no competencia de las autoridades locales en las expropiaciones de bienes ejidales y comunales, por ende, de legislar el Congreso del Estado en esta materia invadiría atribuciones del Congreso de la Unión, Presidente de la República y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, lo que puede devenir en una Controversia Constitucional contra la Legislatura Estatal.»

Por lo que hace a la propuesta de adición de un artículo 3-Bis, la Coordinación General Jurídica señala que:

«Al efecto, se estima importante puntualizar que el artículo 3 que se invoca en el párrafo que se pretende adicionar, no alude a la figura de «*ocupación previa*» sobre la que versa el contenido de la iniciativa de estudio, según se advierte de lo asentado en su exposición de motivos; sino a la diversa institución de «*ocupación temporal*».

Tal precisión resulta relevante por cuanto hace al alcance de ambas figuras, pues mientras que la «*ocupación previa*» constituye un acto preparatorio o incluso coetáneo a la sustanciación del procedimiento de expropiación por el que habrá de privarse al afectado del derecho real de propiedad que ostenta sobre determinado bien; la figura de «*ocupación temporal*» comprende una limitación de dominio de índole transitoria, esto es, no resulta definitiva.

Ahora bien, por lo que hace a la «*ocupación previa*», debe tomarse en cuenta que ordinariamente deriva de la necesidad de realizar trabajos de inmediato en el inmueble a expropiar, y al proponerse una mecánica distinta a la que se seguiría para la expropiación, se considera no acertado, lo anterior tomando en consideración que la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, establece como principios:

«Artículo 4. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, Centros de Población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:



...

III. Derecho a la propiedad urbana. Garantizar los derechos de propiedad inmobiliaria con la intención de que los propietarios tengan protegidos sus derechos, pero también asuman responsabilidades específicas con el estado y con la sociedad, respetando los derechos y límites previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley. **El interés público prevalecerá en la ocupación y aprovechamiento del territorio;**»

Consignando el artículo 53, fracción X, de la citada Ley General:

«**Artículo 53.** Para la ejecución de acciones de Mejoramiento y Conservación de los Centros de Población, además de las previsiones señaladas en el artículo anterior, la legislación estatal en la materia establecerá las disposiciones para:

...

X. La potestad administrativa que permita la celebración de convenios entre autoridades y propietarios a efectos de facilitar la expropiación de sus predios por las causas de utilidad pública previstas en esta Ley;»

En este sentido, el planteamiento contenido en la iniciativa resulta contrario tanto a la naturaleza del acto de ocupación anticipada como al interés público que se intenta satisfacer a través de su ejecución; en razón de que al pretender supeditar la ejecución de tal acto preparatorio-*en el que usualmente se cuenta con el consenso del afectado formalizado a través de la celebración del convenio respectivo-*, hasta que sea determinada la indemnización a través de la declaratoria de expropiación, se elimina entonces el criterio de oportunidad que justifica la aplicación de esa medida.

De forma que consignar mayores requisitos para la ocupación previa, se estima, contrario al mandato establecido en la Ley General —como principio y como obligación para las legislaturas—.

Resulta ilustrativo, por analogía, el contenido de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 64/2013⁴ bajo el rubro y texto siguientes:

⁴Décima Época, número de registro: 2003851, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXI, de junio de 2013, Tomo 1, página: 899.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

EXPROPIACIÓN. EL ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 154, REFORMADO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SINALOA, AL AUTORIZAR LA POSESIÓN PROVISIONAL DEL BIEN EXPROPIADO EN CASOS DE URGENCIA, ENTRE OTROS, EL RELATIVO A LA CONSTRUCCIÓN DE ESCUELAS, SIN OÍR PREVIAMENTE AL AFECTADO, NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE AUDIENCIA. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 124/2006 (*), determinó que cuando la declaratoria de expropiación se realice invocando como causas de utilidad pública los casos urgentes establecidos en la ley, que ameriten la ocupación provisional inmediata del bien expropiado para satisfacer una necesidad pública apremiante, es innecesaria la defensa previa del afectado, por tratarse de una medida temporal que se traduce en un acto de molestia no regido por el derecho de audiencia contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que ello implique dejarlo inaudito respecto del acto expropiatorio, porque ese derecho fundamental debe respetarse antes de que el Estado disponga definitivamente del bien. En ese tenor, el artículo 5o., párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria del Artículo 154, Reformado, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, al señalar que en los casos urgentes, entre otros, el relativo a la construcción de escuelas, se podrá tomar posesión provisional de los bienes expropiados, sin oír previamente al afectado, no vulnera el referido derecho fundamental, al tratarse de una medida provisional cuya ejecución inmediata se justifica para hacer frente a la situación apremiante que la motivó y, además, porque ese derecho se salvaguarda con el recurso de revocación previsto en los artículos 3o., 4o. y 5o. de la propia ley, que el propietario puede hacer valer contra el decreto expropiatorio antes de que el Estado ocupe definitivamente el inmueble.

Contradicción de tesis 398/2012. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto, ambos del Décimo Segundo Circuito. 20 de marzo de 2013. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Martha Elba de la Concepción Hurtado Ferrer. Tesis de jurisprudencia 64/2013 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de abril de dos mil trece. Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 124/2006 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 278.

Finalmente, se destaca que la figura de ocupación anticipada, obedece a situaciones tales como: i) prevención de siniestros o desastres inminentes o para su atención inmediata una vez que hayan



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

ocurrido; **ii)** alteración grave de la seguridad pública o la tranquilidad social; **iii)** grave desabasto y escasez de agua o productos de consumo básico; **iv)** atención de emergencias derivadas de epidemias, epizootias, plagas u otros eventos que pongan en grave riesgo la salud pública, en las comunidades del Estado; **v)** atención inmediata de eventos que representen un daño irreversible y de imposible reparación para la preservación de la biodiversidad de los ecosistemas de la entidad o para el rescate, preservación o restauración de monumentos, obras de arte, vestigios antropológicos, arqueológicos o históricos, documentos y demás bienes incunables en peligro de desaparición o de sufrir daño permanente y que estén relacionados con la historia o identidad del Estado o sus municipios; **vi)** construcción, ampliación y reparación de escuelas de educación obligatoria; por citar algunos ejemplos, de ahí que ubicar parámetros superiores para su concreción, se considera no acertado.

Como señala García de Enterría: «...la regulación de la expropiación se articula así, a la vez, como reconocimiento de un límite a la propiedad y como un sistema de garantías para hacer compatible su admisión con la garantía básica de la propiedad misma».⁵

Expuesto lo anterior, se concluye que la iniciativa vinculada con tierras ejidales y comunales no puede ser materia de legislación y expropiación por autoridades estatales, dada la competencia establecida en el artículo 27 de la carta magna, las leyes y reglamentos expuestos, que faculta expresamente para tales actos al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, de ahí que dicha iniciativa sea inviable jurídicamente.»

El Ayuntamiento de León, Gto., también fue enfático al señalar sobre la no competencia del Congreso para legislar en el tema:

«Este Ayuntamiento coincide con el propósito de la iniciativa, el cual se observa en el fin de buscar la protección de los derechos de uno de los sectores más vulnerables de la población como lo son los ejidatarios.

No obstante lo anterior, y a efecto de evitar un posible conflicto de competencia legislativa, se sugiere observar que la regulación de las causas de utilidad pública, la indemnización y el procedimiento de expropiación, así como la ocupación temporal o la limitación de dominio **de propiedad ejidal**, es de orden federal y sus bases normativas se encuentran establecidas en la Ley Agraria.»

⁵GARCÍA de Enterría, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. 11ª. Edición, p. 209.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

Coincidente en lo anterior fue también la opinión del Instituto de Investigaciones Legislativas de este Congreso del Estado, quien concluyó en los siguientes términos:

«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 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.»

De acuerdo a lo anterior, esta Comisión de Justicia coincide plenamente en que este Congreso del Estado carece de facultades para legislar en materia de ocupación previa de bienes ejidales y comunales.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 113 fracción I y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, se propone a la Asamblea el siguiente:

ACUERDO

Único. No resulta procedente la propuesta para adicionar la Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato, contenida en la iniciativa formulada por la diputada Luz Elena Govea López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de esta Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado.

Guanajuato, Gto., 15 de agosto de 2017

La Comisión de Justicia.

Dip. Arcelia María González González.

Dip. Libia Dennise García Muñoz Ledo.

Dip. María Beatriz Hernández Cruz.

Dip. Jorge Eduardo de la Cruz Nieto.

Dip. Juan José Álvarez Brunel.