

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN A CARGO DE LA DIPUTADA MAIELLA MARTHA GABRIELA GÓMEZ MALDONADO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

La que suscribe, Diputada Maiella Martha Gabriela Gómez Maldonado, integrante del Grupo Parlamentario del Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos en los artículos 71, fracción II, y 78, párrafo segundo, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 116 y 122, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de la Comisión Permanente, la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN** al tenor de lo siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La expropiación definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la “potestad administrativa dirigida a la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien particular decretada por el Estado, con el fin de adquirirlo”¹, proveniente de los vocablos latinos “*ex fuera de y propio* pertenencia”² es uno de los poderes fundamentales del Estado: el de suprimir legítimamente la propiedad a nombre de un interés que se considera superior³, y ese refiere al interés social o

¹ Expropiación. la Garantía de Audiencia debe respetarse en forma previa a la emisión del Decreto Relativo.

<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=174253&Clase=DetalleTesisBL>

² Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM (1987) “La expropiación en México” Consultado 9 de agosto de 2020, recuperado de : <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2762/4.pdf>

³ Azuela A, Herrera C, Saavedra C “La expropiación y las transformaciones del estado” (2009, septiembre) Revista mexicana de sociología vol.71, México. Consultado el 03 de agosto de 2020, recuperado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032009000300004&lng=es&nrm=iso

colectivo, emanado para su debido proceso, de una causa de utilidad pública, la cual en palabras de un profesor-investigador de la Universidad Austral de Buenos Aires, Argentina, Ignacio Cofone, ésta “opera en tres niveles en la expropiación. El primero de ellos es el recién expresado: es una garantía fundamental para la protección de la propiedad privada. El segundo, es que la utilidad pública es el fin de la expropiación como instituto genéricamente hablando. El tercer nivel es como causa de cada expropiación en concreto”⁴.

Por consiguiente, ésta y la indemnización son condiciones *sine qua non* para que la expropiación se lleve a cabo de manera legal, tal y como lo señala el artículo 27o. de nuestra Carta Magna, no obstante, la tutela jurídica que debe ser ejercida por el mismo Estado, no sólo debe velar por el cumplimiento de aquellas dos condiciones como simples requisitos a seguir, es más bien el deber de las autoridades conferir a los propietarios de las tierras a expropiar un procedimiento con las respectivas formalidades esenciales de: notificación del inicio del procedimiento, oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, la oportunidad de formular alegatos y finalmente el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas en concreto.

Y hasta entonces, hasta esta última etapa asegurar la defensa de sus propiedades, que si bien gracias las reformas que han sido aprobadas en materia de expropiación se ha evitado llevar a cabo con arbitrariedad este acto potestativo del Estado del cual hubieron muchas víctimas en el pasado, no obstante como se justificará en el desarrollo de esta propuesta de reforma, es imprescindible pulir todos los detalles de la garantía de audiencia que ya ha sido otorgada al particular, es decir hacerla efectiva y que al particular no se le deje en estado de indefensión durante el desarrollo del juicio.

Esto nos lleva a la modificación de los artículos 7o y 8o de la Ley de Expropiación, ambos en su párrafo tercero, en donde a todas luces es violado el derecho del

⁴ Cofone I (abril 2013) “Los alcances del control judicial en la expropiación” Boletín mexicano de derecho comparado. Vol. 45, México. Consultado 08 de agosto de 2020. Recuperado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332013000100001&lng=es&nrm=iso#nota

particular a una tutela jurídica que ya ha sido decretada en diversos criterios jurisprudenciales por el máximo tribunal de Justicia y que más adelante se citan, en donde se declara que no debe negarse en un primer momento por la Ley de Expropiación la suspensión de la ocupación total o parcial del predio que se pretende expropiar, y que más bien el otorgamiento de esa medida cautelar debe ser otorgada o no por el juzgador que en su caso conozca del Juicio de Amparo interpuesto por el particular en sentencia interlocutoria con una suspensión provisional, y en su caso definitiva, si así lo concediera el juez después de haber realizado el análisis particular del caso, evitando la indefensión del afectado con la oportunidad de mantenerse en posesión de sus tierras hasta ser resuelto el Juicio de Amparo, y decretada finalmente la expropiación. De esta manera se brindarían todos los elementos que resultan necesarios para brindar una defensa adecuada antes del acto de privación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, da sostén y legalidad al tema en cuestión, a través de su numeral 27° que a la letra dice:

Artículo 27.

“(...) Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización...”⁵

De este párrafo Constitucional se deriva la Ley de Expropiación que rige actualmente esa facultad del Estado; no obstante, la misma ha sufrido una serie de cambios a través de las Constituciones que estuvieron vigentes a lo largo de la historia de nuestra nación y que es importante plasmar como antecedente de esta Iniciativa.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Consultado el 31 de Julio de 2020, Recuperado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

Es menester resaltar que desde el nacimiento de nuestro país como una nación libre a través de la lucha independentista, el derecho a la propiedad privada fue dado al particular, reservándose siempre el Estado, la facultad de expropiar las tierras cuando así conviniera a éste y bajo las condiciones citadas con antelación. Es así como en el “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, se instaura el derecho de los individuos a adquirir propiedades y disponer de ellas libremente sin contravenir la ley ⁶ debiendo existir como en la actualidad, causa de utilidad pública y recibiendo el expropiado una compensación por el acto privativo ejercido por el Estado.

No así en la Constitución de 1824, pues en ésta no hay alusión del derecho a la propiedad privada; falta que decidieron acertadamente retomar en las Leyes Constitucionales de 1836 ⁷ en las que se reestableció el derecho de los mexicanos a la propiedad y al libre uso y aprovechamiento de ella con las mismas condicionantes planteadas anteriormente, es decir, previa causa de utilidad pública e indemnización.

En ese mismo sentido, la Constitución Política de 1857, contenía también en su artículo 27 que: “la ocupación de la propiedad privada sólo podía hacerse con el consentimiento del propietario o por causa de utilidad pública y previa indemnización; señalando que las autoridades y el procedimiento específico para realizar la expropiación, serían establecidas en la ley reglamentaria respectiva”. ⁸ Y como se puede observar reducían en esta Constitución el poder de acción del Estado, ampliando el del particular, precepto que fue reformado y derogado en la actualidad.

⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM (1987) “La expropiación en México” pp, 2. Consultado el 02 de agosto de 2020, recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2762/4.pdf> pp.2

⁷ *Ibidem* pp.3

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM (1987) “La expropiación en México” pp, 2. Consultado el 02 de agosto de 2020, recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2762/4.pdf> pp.2

Finalmente, el 25 de noviembre de 1936 es publicado en el Diario Oficial de la Federación la “Ley de Expropiación” señalando entonces las causas de utilidad pública por las que se puede declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad y bajo la que hoy en día se realizan todas las expropiaciones.

No obstante, es tarea del legislador comprender que “el derecho no es un universo normativo estático que impone (desde fuera) siempre los mismos condicionamientos a la práctica social; más bien, es un orden que se construye mediante un conjunto de prácticas localizadas que procesan conflictos como los que surgen en torno a la expropiación”⁹, y hacer hincapié en que la propiedad privada es un derecho humano, que si bien es cierto puede ser afectado por el Estado exclusivamente a través de las formas que el orden jurídico previene, éste no debe ejecutar afectaciones injustificadas producidas por el acto expropiatorio, ya que serían inconmensurables.

En consecuencia, el presente proyecto de decreto, plantea modificaciones de ley que se consideran necesarias para hacer perfeccionar este proceso sin mermar de ninguna manera los derechos las partes inmiscuidas, pues en la actualidad el Estado tiene problemas constantes y crecientes para ejercer el poder expropiatorio en relación a sus respectivos órdenes jurídicos.

Y es que precisamente el derecho de posesión de tierras consignada a los particulares en nuestro país se ha procurado, como se demostró anteriormente, desde la primera ley fundamental en la que descansa todo el orden jurídico de la nación; ergo, es menester y obligación del Poder Legislativo continuar haciendo lo

⁹ Azuela A, Herrera C, Saavedra C “La expropiación y las transformaciones del estado” (2009, septiembre) Revista mexicana de sociología vol.71, México. Consultado el 03 de agosto de 2020, recuperado en:http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032009000300004&lng=es&nrm=iso

más asequible posible la protección del derecho humano de propiedad a los ciudadanos.

En México el tema expropiatorio dio un giro de casi ciento ochenta grados a principios de 2006, pues “durante varias décadas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el criterio jurisprudencial en materia de expropiación, prevista en el artículo 27, segundo párrafo de la Constitución federal, de que era inaplicable la garantía de audiencia previa, establecida en el artículo 14 constitucional. El Estado tomaba la propiedad y luego averiguaba”¹⁰.

Así fue como en sesiones públicas celebradas los días 10, 12 y 16 de enero de dos mil seis, el Pleno de la SCJN emitió un nuevo criterio sustentado por mayoría de 8 de sus 11 ministros, en el cual se determina que: “en toda expropiación practicada por cualquier nivel de gobierno: Federación, entidades federativas o municipios, es obligatorio, para efectos del artículo 14, segundo párrafo de la Constitución, conferir a los propietarios de los bienes el derecho de audiencia previa, en forma tal que, con antelación a la emisión de los decretos expropiatorios, se les permita formular alegaciones fácticas y legales, así como aportar los elementos probatorios que procedan en aras de acreditar, en su caso, la improcedencia de la expropiación, de cuestionar la causa de utilidad pública aducida por el Estado, o de rebatir la posible infravaloración de los bienes a expropiarse”¹¹.

Afortunadamente en la actualidad, el quehacer legislativo y los avances en la práctica jurídica en relación al ejercicio de la potestad de expropiación del Estado, se ha acrecentado en favor del particular y en esa línea se debe continuar trabajando; razón principal de la materia de este proyecto de decreto.

¹⁰ Azuela A, Herrera C, Saavedra C “La expropiación y las transformaciones del estado” (2009, septiembre) Revista mexicana de sociología vol.71, México. Consultado el 03 de agosto de 2020, recuperado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032009000300004&lng=es&nrm=iso

¹¹ Mayer, C y Pérez L.M (diciembre 2009) “Un nuevo derecho o el debilitamiento del Estado” Garantía de audiencia previa en la expropiación” Cuestiones constitucionales no. 21, Consultado el 02 de agosto de 2020, recuperado en : http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932009000200004&lng=es&nrm=iso

Por los antecedentes, fundamentos jurídicos y razones citadas con antelación, la Iniciativa con proyecto de reforma a la Ley de Expropiación, busca hacer más equitativo el procedimiento de “desposeer” a los individuos de su propiedad, y es que para cualquier persona “amanecer un día con una propiedad expropiada sin haberlo ni siquiera discutido de antemano con la autoridad es difícil de justificar en un país democrático.”¹², pues por increíble que parezca así fue durante décadas y a lo largo de la historia mexicana se ha ido equilibrando este ejercicio y se podría pensar que la expropiación gracias a todos los derechos que han implementado en favor del ciudadano, se ha ido complicando, no obstante la realidad es que la expropiación está viva y tal facultad exclusiva del Estado trae beneficios a la colectividad, no obstante garantizar que no sea a costa del perjuicio de un individuo y su esfera jurídica, es labor del legislador.

Así pues este documento busca hacer efectiva la garantía de audiencia, que si bien establece como único medio de impugnación el Juicio de Amparo, no permite que éste suspenda la ocupación total o parcial del predio expropiado, tal y como lo establece el artículo 8º en su párrafo tercero y que a la letra dice:

Artículo 8o.- En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1o. de esta ley, el Ejecutivo federal hará la declaratoria de utilidad pública, decretará la expropiación y ordenará la ejecución inmediata de la medida de que se trate. Tratándose de la expropiación, no será aplicable lo dispuesto en las fracciones III a VII del artículo 2o. de esta Ley.

Esta resolución no admitirá recurso administrativo alguno y solamente podrá ser impugnada a través del juicio de amparo.

¹² Mayer, C y Pérez L.M (diciembre 2009) “Un nuevo derecho o el debilitamiento del Estado? Garantía de audiencia previa en la expropiación” Cuestiones constitucionales no. 21, Consultado el 02 de agosto de 2022, recuperado en : http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932009000200004&lng=es&nrm=iso

En los casos a que se refiere el primer párrafo de este artículo, así como el artículo 2 Bis, durante la tramitación del juicio de amparo que en su caso se instaure, no podrá suspenderse la ejecución de la expropiación, la ocupación temporal o la limitación de dominio.¹³

Invadiendo así la competencia del juzgador de garantías que “deberá otorgar o negar la medida solicitada con motivo de un decreto expropiatorio para la construcción de vialidades, atendiendo específicamente a lo establecido en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales y no a lo que al efecto previene el tercer párrafo del artículo 8o. de la Ley de expropiación dispositivo legal que niega de plano la procedencia de la misma” ¹⁴, de acuerdo al criterio emitido por los Tribunales Colegiados de Circuito, es decir, ya se ha realizado anteriormente un estudio profundo sobre el tema, obteniendo lo que en este proyecto de decreto, en adhesión con otros artículos, debe ser considerado reformar, pues debemos hacer progresar las leyes para maximizar la protección de los derechos humanos y garantías individuales.

La jurisprudencia P./J. 65/95, que sostenía que en las expropiaciones no era aplicable la garantía de audiencia previa, fue reformulada expresamente casi 60 años después de la entrada en vigor de la Ley de Expropiación, por lo tanto es evidente que “en un contexto donde el poder político ha sido discrecional y abusivo en muchas ocasiones, es comprensible que la amenaza mayor parezca provenir

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Consultado el 03 de agosto de 2020, Recuperado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

¹⁴ Suspensión del Acto Reclamado. para el análisis de su procedencia respecto a un Decreto Expropiatorio para la construcción de vialidades, no puede atenderse a lo dispuesto por el Artículo 8o., Párrafo tercero, de la Ley de Expropiación. Consultado el 31 de julio de 2020. Recuperado en: https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=EXPROIACI%25C3%2593N&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=127&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=2&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=162973&Hit=41&IDs=162973,163639,164250,164745,167922,167862,169678,170322,170908,170907,171518,171485,171459,171443,171760,172220,173024,173023,172902,173600&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=

de su falta de límites”¹⁵ por eso es necesario que se amplíe y garanticen en su máxima expresión los derechos que medien la potestad administrativa del Estado para suprimir los derechos de propiedad y la defensa de los ciudadanos a sus tierras, sin mermar la una o la otra.

En ese sentido, también es importante retomar el tema de la utilidad pública, pues si bien ésta es lo que fundamenta la causa de expropiación, también es cierto que debe estar suficientemente explicada y justificada, para que así la desposesión de los ciudadanos respecto de sus tierras sea válida, junto con el pago de una indemnización justa, además continúa siendo válida siempre y cuando las obras se lleven a cabo en un tiempo razonable, siendo en caso contrario necesaria la justificación por parte del Estado, específicamente de la Secretaría correspondiente; propuesta de reforma que también se plantea y justifica en este documento.

Lo que se lograría de ser aprobado este proyecto de decreto es en medida de lo posible llevar a la práctica que “una expropiación en sentido estricto no priva a un particular de un derecho, no se le confisca, sino que se le intercambia por su valor. Lo que la autoridad debe probar es que hay una causa de interés público para imponer su decisión”¹⁶, y que permita dar el amparo y protección al derecho humano de posesión a través del otorgamiento de la medida cautelar instaurada por el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, en tanto no se resuelva el fondo del juicio, a través del otorgamiento de la suspensión provisional, y en su caso definitiva, si así lo decidiera el juzgador sin que esto legitime al particular que, resolviéndose la legalidad de la expropiación, se proceda a su ejecución, buscando con lo anteriormente expuesto, única y exclusivamente la protección de aquel ciudadano al que se pretenda desposeer de sus tierras.

¹⁵ Azuela A, Herrera C, Saavedra C “La expropiación y las transformaciones del estado” (2009, septiembre) Revista mexicana de sociología vol.71, México. Consultado el 03 de agosto de 2020, recuperado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032009000300004&lng=es&nrm=iso

¹⁶ Ibídem

Por lo expuesto con antelación, someto a consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN.

ÚNICO. – Se adiciona: la fracción II recorriéndose las subsecuentes al artículo 2º y un segundo párrafo al artículo 9o; **se reforman:** el segundo párrafo de la fracción III del artículo 2º, el cuarto párrafo del artículo 4º, el segundo párrafo del artículo 7º, el tercer párrafo del artículo 8º y el primer párrafo del artículo 9, todos de la Ley de Expropiación, para quedar como sigue:

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

- I. (...)
- II. **La Secretaría de Estado correspondiente se encargará de realizar una búsqueda en las dependencias de los tres órdenes de gobierno que pudieran conocer sobre la titularidad de los predios que se pretenden expropiar.**
- III. La declaratoria de utilidad pública se publicará en el Diario Oficial de la Federación y, en su caso, en un diario de la localidad de que se trate, y se notificará personalmente a los titulares de los bienes y derechos que resultarían afectados.

En caso de ignorarse quiénes son los titulares o bien su domicilio o localización, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación de la declaratoria en el Diario Oficial de la Federación, misma que deberá realizarse dentro de los **diez** días hábiles siguientes a la primera publicación.

IV. a VII (...)

Artículo 4o. Procederá la expropiación previa declaración de utilidad pública a que se refiere el artículo anterior.

(...)

(...)

La notificación se hará dentro de los **cinco** días hábiles posteriores a la fecha de publicación del decreto. En caso de que no pudiese notificarse personalmente, por ignorarse quiénes son las personas o su domicilio o localización **habiéndose realizado previamente la búsqueda establecida en el artículo 2° de esta ley**; la publicación en el Diario Oficial de la Federación surtirá de la notificación personal, misma que deberá realizarse dentro de los **diez** días hábiles siguientes a la primera publicación.

Artículo 7o. Una vez decretada la expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio la autoridad administrativa que corresponda procederá a la ocupación inmediata del bien de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

La interposición de cualquier medio de defensa, no suspenderá la ocupación o ejecución inmediata señalada en el párrafo anterior; **salvo los casos en que se conceda la suspensión provisional y en su caso definitiva del acto por la vía de amparo.**

(...)

Artículo 8o. En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1o. de esta ley, el Ejecutivo federal hará la declaratoria de utilidad pública, decretará la expropiación y ordenará la ejecución inmediata de la medida de que se trate. Tratándose de la expropiación, no será aplicable lo dispuesto en las fracciones III a VII del artículo 2o. de esta Ley.

Esta resolución no admitirá recurso administrativo alguno y solamente podrá ser impugnada a través del juicio de amparo.

En los casos a que se refiere el primer párrafo de este artículo, así como el artículo 2 Bis, durante la tramitación del juicio de amparo que en su caso se instaure, **sólo** podrá suspenderse la ejecución de la expropiación, la ocupación temporal o la limitación de dominio en **los casos en que el juzgador del juicio de garantías conceda la suspensión provisional y en su caso definitiva del acto.**

Artículo 9o. Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio no fueren destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de **tres años**, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados.

Este plazo sólo podrá extenderse hasta por dos años cuando la Secretaría justifique la extensión del mismo.

(...)

(...)

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Primero.- El presente decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Ejecutivo Federal deberá realizar las adecuaciones correspondientes al Reglamento de la presente Ley, dentro de los noventa días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.



MAIELLA MARTHA GABRIELA GÓMEZ MALDONADO
DIPUTADA FEDERAL

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN, A 25 DE AGOSTO DE 2020