

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ciudad de México, a 17 de febrero de 2025.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 11, fracciones II, en las porciones normativas *“La ampliación y saneamiento de las poblaciones”* y *“así como el establecimiento, funcionamiento o mantenimiento de éstos evitando su abandono o suspensión”*, III, V, VIII, XI, XV y XXV, en la porción normativa *“o privada”*, y 21, en la porción normativa *“V, VIII, X”*, de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal y Limitación de Dominio del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto 090, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 16 de enero de 2025.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Armando Hernández Cruz, con cédula profesional número 2166576, que lo acredita como licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	5
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.....	6
X.	Concepto de invalidez.....	7
	ÚNICO.....	7
	A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad	8
	B. Derecho de propiedad privada.....	10
	C. Inconstitucionalidad de las normas.....	15
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	36
	ANEXOS	36



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado de Quintana Roo.

B. Gobernadora del Estado de Quintana Roo.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

Artículos 11, fracciones II, en las porciones normativas *“La ampliación y saneamiento de las poblaciones”* y *“así como el establecimiento, funcionamiento o mantenimiento de éstos evitando su abandono o suspensión”*, III, V, VIII, XI, XV y XXV, en la porción normativa *“o privada”*, y 21, en la porción normativa *“V, VIII, X”*, de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal y Limitación de Dominio del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto 090, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 16 de enero de 2025, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 11. Son causas de utilidad pública:

I. (...)

II. La ampliación y saneamiento de las poblaciones, la construcción, ampliación, prolongación o mejoramiento de plazas, parques, jardines, mercados, instalaciones deportivas, hospitales, oficinas públicas, escuelas, rastros, cementerios, áreas para estaciones de seguridad pública y para reserva ecológica y cualquier obra destinada a prestar servicios públicos; así como el establecimiento, funcionamiento o mantenimiento de éstos evitando su abandono o suspensión;

III. La planeación, estudio, proyección, ejecución, rehabilitación, mantenimiento y aplicación de las obras y servicios necesarios para la operación y administración de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado dentro del Estado;

IV. (...)

V. La prevención y el control de la contaminación de las aguas que se localicen dentro del Estado de Quintana Roo, y que no sean de jurisdicción federal;

VI. a VII. (...)

VIII. La preservación y protección del medio ambiente, de la flora o de la fauna, así como el combate a la fauna nociva y a la insalubridad;

IX. a X. (...)

XI. La preservación, embellecimiento o saneamiento de los lugares de belleza panorámica;

XII. a XIV. (...)

XV. La construcción de espacios y adiciones para fortalecer las expropiaciones que realice el Poder Ejecutivo Federal;

XVI. a XXIV. (...)

XXV. Proyectos de inversión pública o privada que incidan de manera directa en el bienestar de los intereses colectivos y la prosperidad compartida, y

XXVI. (...).

Artículo 21. Cuando se actualice cualquiera de las causas de utilidad pública de carácter urgente o inaplazable a que se refieren las fracciones V, VIII, X, XVII, XXII, XXIII y XXIV del Artículo 11 de esta Ley, como excepción al procedimiento de expropiación se podrá tomar posesión provisional del bien de que se trate, para lo cual la persona Titular del Poder Ejecutivo dictará la Declaratoria de utilidad pública, emitirá el Decreto de Expropiación y ordenará la ejecución inmediata de la posesión provisional, sin necesidad de oír previamente a la persona afectada sin que ello limite su derecho de audiencia en forma posterior a esta medida, previo a la posesión definitiva del bien afectado, de conformidad con el Título Cuarto de la presente Ley."

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 14, 16 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1º, 2º, 9 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de propiedad privada.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 16 de enero de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del viernes 17 del mismo mes, al sábado 15 de febrero de la presente anualidad.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados

¹ “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

² "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...)."

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 11 de la Ley que se tilda de inconstitucional del estado de Quintana Roo, establece los supuestos que serán considerados como causas de utilidad pública para efectos de la expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio de algún bien ubicado en esa entidad federativa.

Se estima que algunos supuestos son demasiados amplios y ambiguos dado que permiten la discrecionalidad por parte de la autoridad correspondiente para afectar el derecho de propiedad de las y los gobernados sobre un bien; además, algunas de ellas no se erigen como una auténtica causa de utilidad pública, en términos del artículo 27 de la Constitución General.

Por lo tanto, transgreden los derechos humanos de seguridad jurídica y de propiedad privada, así como el principio de legalidad reconocidos en parámetro de control de la regularidad constitucional vigente.

En el presente concepto de invalidez se expondrán las razones por las que este Organismo Nacional considera que las disposiciones impugnadas contenidas en el artículo 11 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal y Limitación de Dominio del Estado de Quintana Roo son incompatibles con los derechos a la seguridad jurídica y de propiedad, así como el principio de legalidad.

Para sostener esa afirmación, el argumento se estructurará de la siguiente manera: en principio, se expondrá el parámetro de control de la regularidad constitucional

que este Organismo Nacional estima aplicable, el cual se compone de los derechos a la seguridad jurídica y de propiedad, así como del principio de legalidad; posteriormente, se realizará el análisis de las disposiciones impugnadas a la luz de dicho estándar, a fin de evidenciar su incompatibilidad.

A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en el artículo 14, con relación al 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

En este sentido, estos mandatos constitucionales constituyen prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden, en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

Es así que, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales –que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica de las personas– se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley, y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad

con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este orden de ideas, no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Apuntado lo anterior, es posible puntualizar los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica en los términos siguientes:

- 1) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- 2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- 3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

Es así como el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la

aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Norma Suprema.

En consecuencia, todas las actuaciones que lleve a cabo cualquier autoridad y que genere consecuencias en la esfera jurídica de los derechos de los gobernados, debe de estar debidamente fundada y motivada en la Constitución General y las leyes que regulen la materia correspondiente, pues de no ser así, actuaran arbitrariamente en perjuicio de las personas.

B. Derecho de propiedad privada

De manera preliminar, esta Comisión Nacional estima conviene precisar que el derecho a la propiedad puede ser entendido desde dos puntos de vista: el primero, como un derecho fundamental y el segundo, como un derecho patrimonial.

Para conocer la diferencia entre una y otra concepción, debemos remitirnos a criterios de la Primera Sala de ese Alto Tribunal, la cual ha establecido que si bien es cierto todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución General o en los tratados internacionales firmados por nuestro país –ya sean de índole civil, político o social– son derechos fundamentales, también lo es que, atendiendo a su naturaleza, se pueden distinguir los propiamente fundamentales de los derechos de carácter patrimonial.

Los derechos fundamentales se caracterizan por ser universales e inclusivos, ya que todas las personas gozan de ellos en igual forma y medida, de tal manera que se constituyen como la base de la igualdad jurídica, cuyas características son

indisponibles, inalienables, inviolables, intransigibles, personalísimos e inalterables; mientras que los derechos de carácter patrimonial se caracterizan por ser singulares y exclusivos, en el sentido de que para cada uno de ellos existe un titular determinado y pertenecen a cada uno de manera diversa, cuyas características, por su naturaleza, son negociables y alienables.

Además, los derechos patrimoniales al tener por objeto un bien patrimonial, están disponibles para su adquisición, cambio o venta; cuestión que no acontece con los derechos fundamentales, pues no existe la posibilidad de llevar a cabo esas actividades.

Con base en ello puede afirmarse que **el derecho de propiedad se encuentra dentro de los derechos fundamentales y no debe confundirse con la propiedad misma**, sino que *“debe ser entendido como el derecho que tienen las personas a ser propietarias y a disponer de los propios derechos de propiedad, que es un aspecto de la capacidad jurídica y de la capacidad de obrar reconducible sin más a la clase de los derechos civiles y el concreto derecho de propiedad sobre éste o aquel bien”*.³

Dichas consideraciones fueron reiteradas por ese Tribunal Constitucional al resolver el amparo directo en revisión 8045/2018 en el que, además, se enfatizó que el derecho fundamental a tener propiedades se refiere al derecho a acceder a la propiedad privada, por lo que el contenido del derecho de propiedad como derecho humano, es distinto al derecho patrimonial que se tiene cuando se es propietario de una cosa determinada.⁴

Acotado lo anterior, el presente asunto se enfoca en el derecho humano o fundamental de propiedad privada reconocido en el artículo 27 de la Constitución General y no al derecho de propiedad patrimonial.

El derecho a la propiedad privada y sus restricciones se encuentra reconocido a nivel nacional en el artículo 27 de la Norma Suprema⁵; mientras que, a nivel

³ Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 252/2013, en sesión de fecha veintisiete de noviembre de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁴ Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 8045/2018, resuelto en sesión del trece de marzo de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, párrafo 33.

⁵ “**Artículo 27.** La propiedad de la tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, **la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.** **Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.**

interamericano, la Convención Americana de los Derechos Humanos lo recoge en su artículo 21⁶.

En nuestro orden interno, la Constitución General parte de la premisa consistente en que la propiedad de las tierras y aguas ubicadas en el territorio nacional

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.

(...)

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

(...)

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.

(...)"

⁶" **Artículo 21.** Derecho a la Propiedad Privada.

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar su uso y goce al interés social.

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

3. (...)"

corresponden en todo momento a la Nación; no obstante, reconoce que se podrá transmitir su dominio a los particulares, con lo que se constituye la propiedad privada.

Así, se advierte que la Nación tiene un dominio o propiedad “originaria” sobre esos bienes, de la que constitucionalmente se reconoce la posibilidad de derivar un dominio o propiedad privada en favor de las personas físicas o jurídicas particulares, conforme a las determinaciones que se establezcan en la propia constitución, así como en las leyes secundarias que regulen la materia.

Por lo tanto, el texto constitucional reconoce que los particulares pueden ser propietarios de aquellos espacios territoriales que no sean exclusivos o reservados a la nación, por lo que se constituye su derecho fundamental de propiedad privada.

Ahora, si bien el texto constitucional no refiere los alcances del derecho de propiedad, ese Alto Tribunal ha definido que concurren para su titular, en forma total, las facultades jurídicas de uso, goce o disfrute y disposición de la cosa, es decir, la posibilidad normativa de ejecución de actos de dominio y de administración sobre ella, cuyo ejercicio, siempre entraña un aprovechamiento jurídico para el propietario y, eventual, aunque no necesariamente, le puede reportar un provecho económico.⁷

De tal manera que se reconoce en la propiedad privada los caracteres de ser un derecho *absoluto, exclusivo y perpetuo* en sí mismo, en el que confluye el principio básico de absoluta libertad, y **que sólo por excepción, puede ser afectado mediante su restricción, limitación o extinción, por disposición de la ley** o por la voluntad del propietario en ejercicio de las facultades normativas que le confiere su derecho.

En efecto, como todos los derechos humanos, el derecho de propiedad privada también se encuentra sujeto a limitaciones y restricciones, mismas que se prevén en los textos constitucional y convencional, además de haber sido precisados en diversos criterios jurisprudenciales que han emitido ese Alto Tribunal y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Tanto la Constitución General como la Convención Americana coinciden en que este derecho puede ser restringido o limitado total o parcialmente, **siempre y cuando se**

⁷ Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 8045/2018, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en sesión de fecha trece de marzo de dos mil diecinueve, párrafo 33.

busque un beneficio colectivo y sea a través de una indemnización justa para la persona afectada, o a través de la imposición de modalidades a la propiedad que deriven de causas de interés público y en beneficio de la sociedad.

A mayor abundamiento, en el informe de fondo del Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas vs República Dominicana, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció que, al igual que otros derechos fundamentales, la protección efectiva del derecho a la propiedad requiere garantizar que el derecho al uso y goce de la propiedad se haga efectivo mediante instrumentos legislativos y de otros tipos⁸ en los que, además, se deberán de establecer puntualmente las causas, procedimientos y consecuencias de su limitación o restricción.

Además, por su parte, la Corte Interamericana ha hecho patente que: 1) si bien el uso y goce de los derechos —como de propiedad privada— pueden estar subordinados al interés de la sociedad, toda medida de esta naturaleza sólo puede ser adoptada por ley y la necesidad de tales medidas debe ser determinada por las justas exigencias del bienestar general⁹; y 2) si bien las personas pueden ser privadas de su propiedad por el Estado, esto sólo puede hacerse por razones de utilidad pública o interés social y de acuerdo con los casos y formas establecidos por ley, y con una justa compensación por dicha privación.¹⁰

En esa línea, es imperativo que toda privación o restricción al derecho de propiedad esté señalada en la ley y, además, en su aplicación se respete el contenido esencial del derecho a la propiedad privada, de tal manera que también implica que toda privación guarde el carácter de excepcional, esto es, la obligación para la autoridad de que toda medida de restricción debe ser necesaria para lograr un objetivo legítimo en la sociedad, bajo y de conformidad con los derechos humanos.

En el ámbito nacional, ese Tribunal Constitucional ha determinado que el derecho de referencia se encuentra limitado frente al interés público, es decir que, a través de su restricción, se garanticen otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 64/12, Caso 12.271, *Benito Tide Méndez y otros* (República Dominicana), Informe de Fondo, 29 de marzo de 2012, párrafo 326.

⁹ Informe No. 64/12, Caso 12.271, *Benito Tide Méndez y otros vs República Dominicana*, 29 de marzo de 2012, párrafo 326.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs Nicaragua*, Sentencia de 31 de agosto de 2001, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 143.

sociedad, pues el propio artículo 27 constitucional establece que el Estado puede imponerle modalidades por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es la propia Constitución la que delimita el derecho en aras del interés colectivo, por lo que no es oponible frente a la colectividad sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo¹¹.

Por tanto, en virtud de que su restricción, limitación o extinción debe cumplir con requisitos previstos en la ley, es indudable que el derecho de propiedad no solo se encuentra reconocido a nivel constitucional, sino también protegido por ese mismo ordenamiento supremo en sus artículos 14 y 16 en cuanto a sus garantías procesales de protección, y solo cuando se trate de una función social es permisible que el Estado pueda restringir o delimitar su contenido a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de la sociedad, a través de la medida de expropiación o imponiéndole modalidades en su uso.

Por lo tanto, el derecho fundamental de propiedad privada cuenta con una protección constitucional para garantizar su inviolabilidad, sin embargo, también la Norma Suprema prevé que los casos excepcionales en los que se podrá limitar o restringir, precisando que el acto de autoridad expropiatorio sea respetuoso del andamiaje constitucional de nuestro país, específicamente, de los derechos a la seguridad jurídica y de propiedad, así como del principio de legalidad; ya que, de no cumplir con las exigencias previstas en la Norma Fundamental, dicha intromisión será arbitraria y discrecional.

C. Inconstitucionalidad de las normas

Una vez acotado el parámetro de control de la regularidad constitucional que, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos resulta aplicable, en el presente apartado se analizarán los artículos 11, fracciones II, en las porciones normativas *“La ampliación y saneamiento de las poblaciones”* y *“así como el establecimiento, funcionamiento o mantenimiento de éstos evitando su abandono o suspensión”*, III, V, VIII, XI, XV y XXV, en la porción normativa *“o privada”*, y 21, en

¹¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 37/2006 (10ª), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, marzo de 2006, p. 1481, de rubro: **“PROPIEDAD PRIVADA. EL DERECHO RELATIVO ESTÁ LIMITADO POR SU FUNCION SOCIAL.”**

la porción normativa “V, VIII, X”, de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal y Limitación de Dominio del Estado de Quintana Roo, a la luz de dicho estándar, con el objetivo de evidenciar su incompatibilidad.

A manera de preámbulo, se recuerda que el 16 de enero del presente año se publicó en el medio oficial de difusión del estado de Quintana Roo la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal y Limitación de Dominio para esa entidad federativa, cuyo objeto, en términos de su artículo 1, es establecer las causas de utilidad pública y regular el procedimiento y ejecución de las expropiaciones, ocupaciones temporales y limitaciones de dominio sobre bienes muebles o inmuebles ubicados en territorio quintanarroense.

Ahora bien, para fines prácticos, este Organismo estima pertinente resumir el proceso de expropiación regulado en la ley de la siguiente manera:

Regulación de la expropiación, ocupación temporal y limitación de dominio previsto en la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal y Limitación de Dominio del estado de Quintana Roo		
Artículo 2	Regla sobre la propiedad privada.	En el Estado de Quintana Roo la propiedad privada sólo podrá ser expropiada, ocupada temporalmente total o parcial y limitada en su dominio por causa de utilidad pública y mediante indemnización.
Artículos 5, 6, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33	Garantía de indemnización.	El pago de la indemnización por expropiación será equivalente al valor catastral que figure en los archivos de la autoridad competente o el que se convenga con quien haya solicitado la expropiación, cuando se trate de inmuebles y, cuando sea un caso diverso a inmuebles, podrá optarse por el valor comercial, que será determinado en el procedimiento conducente por la persona Titular del Poder Ejecutivo en el decreto. La indemnización que, en su caso, proceda por la ocupación temporal o por la limitación de dominio consistirá en una compensación a valor catastral, fiscal o comercial, que, conforme al caso en concreto, determine la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado. Tratándose de expropiaciones la indemnización podrá ser en: I. Dinero en efectivo; II. Compensación en el pago de contribuciones que adeude la persona afectada, y III. Compensación en el pago de créditos fiscales que deba efectuar la persona afectada.
Artículo 11	<u>Causas de utilidad pública, las cuales sirven de justificación de la expropiación, limitación total o parcial del bien.</u>	
Artículo 7, 8, 9, 10, 12, 18	Procedimiento	Pueden solicitarlo: • Las Secretarías, Organismos Públicos Descentralizados y Fideicomisos Públicos del Poder Ejecutivo del Estado; • Los Ayuntamientos y sus Organismos Públicos Descentralizados, y

		Las organizaciones civiles constituidas en términos de las disposiciones jurídicas aplicables y los particulares cuando se cumplan con los objetivos previstos en la Ley Requisitos del escrito de solicitud. Atribuciones del Poder Ejecutivo, por medio de la Consejería Jurídica, para la sustanciación del Procedimiento. Emisión de la declaratoria de utilidad pública, acompañada de la documentación que sustente su procedencia. Deberá ser publicada en el Periódico Oficial de la entidad y notificada personalmente a la persona afectada. Reglas especiales en caso de ignorar quien es la persona afectada. Acreditada la causa de utilidad pública y la idoneidad del bien, mediante la publicación de esta, la Consejería Jurídica deberá elaborar y remitir a la persona Titular del Poder Ejecutivo del Estado el Decreto de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio, en su caso, para su emisión. Lo anterior deberá ser notificado a la persona afectada de manera personal.
Artículo 15	Contenido del Decreto	I. El nombre de la persona afectada; II. La causa de utilidad pública que sustenta el acto; III. Características del bien afectado, que tratándose de inmuebles comprenderán además la ubicación, superficie, las medidas y colindancias; IV. Declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio en su caso y la referencia a favor de quien se decreta; V. Monto, la forma y el plazo de pago de la indemnización. El precio que se fije como indemnización al bien afectado, se fijará de acuerdo con las siguientes bases: a. Tratándose de expropiaciones, la Consejería Jurídica solicitará a costa de la parte solicitante el avalúo correspondiente, siendo el valor que arroje dicho avalúo el monto de la indemnización; b. Tratándose de la ocupación temporal o limitación de dominio la Consejería Jurídica requerirá, a costa de la parte solicitante, el avalúo correspondiente, y se pagará una indemnización en la que se deberá considerar el tiempo de ocupación del bien afectado, y c. La Consejería Jurídica podrá solicitar a la autoridad competente, el avalúo que servirá de base a la indemnización, tratándose de bienes muebles. VI. La autoridad o persona que deberá realizar el pago de la indemnización; VII. El plazo máximo en el que se deberá destinar el bien afectado a la causa de utilidad pública declarada, una vez que se tenga la posesión de este; VIII. La orden de publicación del Decreto correspondiente en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo; IX. Tratándose de ocupación temporal o limitación de dominio, deberá señalarse el plazo por el cual, el bien afectado estará sujeto al Decreto correspondiente, así como las modalidades a la limitación de dominio en su caso;

		X. En el caso de expropiación, la orden de cancelación ante el Registro Público de la inscripción a nombre de la persona afectada y la orden de inscripción a favor de quien se decreta. Asimismo, deberá ordenarse la anotación respectiva ante el Registro Público y tratándose de ocupación temporal o limitación de dominio al registro, padrón u archivo que corresponda, y XI. La orden de notificación personal a la persona afectada y por oficio a la autoridad solicitante.
Artículo 14	Prohibición para:	Enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse o alquilarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte los bienes afectados, al iniciarse el procedimiento de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio. Y serán nulas las operaciones, actos o contratos que se hayan celebrado y que se pretendan llevar a cabo en contravención a ese artículo.
Artículo 21	Regla de excepción de derecho de audiencia	Cuando se actualice cualquiera de las causas de utilidad pública de carácter urgente o inaplazable a que se refieren las fracciones V, VIII, X, XVII, XXII, XXIII y XXIV del Artículo 11 de la Ley, como excepción al procedimiento de expropiación se podrá tomar posesión provisional del bien de que se trate, para lo cual la persona Titular del Poder Ejecutivo dictará la Declaratoria de utilidad pública, emitirá el Decreto de Expropiación y ordenará la ejecución inmediata de la posesión provisional, sin necesidad de oír previamente a la persona afectada sin que ello limite su derecho de audiencia en forma posterior a esta medida, previo a la posesión definitiva del bien afectado.
Artículos 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40	Derecho de Revisión	Si los bienes previstos en el decreto no fueron destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria de utilidad pública prevista en el decreto, dentro del término de tres años, la persona afectada podrá solicitar al Estado, a través de la Consejería Jurídica, la reversión del bien expropiado, ocupado temporalmente o limitado en su dominio.
Artículo 41	Medio de impugnación	En contra del decreto las personas afectadas podrán interponer el recurso o juicio procedente ante el Tribunal de Justicia Administrativa y Anticorrupción del Estado de Quintana Roo, conforme a las disposiciones del Código de Procedimientos y Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo.

Del cuadro anterior se desprende que el legislador local, dentro del parámetro de libertad de configuración legislativa que le reconoce la Constitución General en materia de expropiación¹², reguló el procedimiento obligatorio que se deberá seguir para que una autoridad pública quintanarroense, mediante la ejecución de un acto

¹² Tesis de jurisprudencia P./J. 38/2006 (9ª), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, marzo de 2006, p. 1414, de rubro: *"EXPROPIACIÓN. ES FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS ESTABLECER LEGALMENTE LAS CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA QUE LA JUSTIFIQUEN."*

de carácter administrativo, pueda restringir o limitar parcialmente e incluso extinguir el derecho de propiedad de los particulares sobre algún bien inmueble o mueble ubicado en la entidad.

Además, se desprende que dicha restricción, limitación o extinción se encuentra sujeta a un procedimiento compuesto por: 1) solicitud, 2) **análisis y acreditación de la solicitud y de la causa de utilidad pública**, 3) garantía de audiencia (salvo la regla de excepcionalidad prevista en el artículo 21 de la Ley en estudio), 4) emisión del decreto expropiatorio, 5) indemnización y, en su caso 6) reversión del o de los bienes expropiados, así como 7) la previsión de medios para inconformarse sobre el decreto respectivo; por lo que el acto administrativo no se encuentra sujeto al arbitrio de la autoridad, sino que este debe seguir ciertas reglas previstas en la ley local.

Ahora bien, la constitucionalidad del acto administrativo en estudio no sólo depende de que se desarrolle de conformidad con las etapas previstas en la ley, sino que la afectación al derecho de propiedad, mediante la institución jurídica de expropiación, **solo será válida cuando sea con motivo de una causa de utilidad pública** y a través de una indemnización en favor de la persona afectada, como lo dispone el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, por lo que al existir requisitos indispensables a nivel constitucional, está protegido por el derecho a la seguridad jurídica y el principio legalidad reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Norma Suprema.

Con ello se busca que la propiedad privada se encuentre salvaguardada frente al interés de expropiación por parte del Estado, por lo que la actuación de este último está sujeta a dos elementos que le exigen ejercer la afectación sólo cuando se actualiza una justificación y se realice una reparación al titular de la propiedad privada. Es decir, **la causa de utilidad pública** y la indemnización no son derechos humanos sino **garantías de protección del derecho humano a la propiedad privada, frente al interés de expropiación por parte del Estado**.¹³

¹³ Tesis aislada 1ª. CCLXXXVIII/2014 (10ª), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, agosto de 2014, p. 529, de rubro: **“EXPROPIACIÓN. LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA Y LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA SON GARANTÍAS DE PROTECCIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2, PÁRRAFO SEGUNDO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 21.2 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.”**

Por lo tanto, como se estableció en el apartado dedicado al parámetro de control de la regularidad constitucional, la intromisión al derecho de propiedad inmueble debe estar debidamente justificada, acotada y apegada a los requisitos y procedimientos previstos en la Constitución General y en las leyes correspondientes, sobre la base de la excepcionalidad, pues de no ser así, se da pie a la actuación discrecional de las autoridades correspondientes y a la afectación ilegítima de un derecho fundamental.

Sentadas esas bases, se estima que a juicio de este Organismo Nacional los artículos 11, fracciones II, en las porciones normativas *“La ampliación y saneamiento de las poblaciones”* y *“así como el establecimiento, funcionamiento o mantenimiento de éstos evitando su abandono o suspensión”*, III, V, VIII, XI, XV y XXV, en la porción normativa *“o privada”*, y 21, en la porción normativa *“V, VIII, X”*, de la Ley quintanarroense, no son respetuosas de las garantías de protección del derecho de propiedad, pues en principio, los supuestos ahí previsto resultan demasiados amplios y ambiguos y por tanto, permiten la discrecionalidad de la autoridad al momento de aplicarlas, además de que la restricción, limitación o extinción del derecho de propiedad sobre un bien inmueble o mueble, con base en esos supuestos, no guarda relación con el objetivo que pretende justificar la afectación al derecho humano aludido.

Para evidenciar lo anterior, es pertinente recordar que el artículo que se tilda de inconstitucional establece como causas de utilidad pública las siguientes:

“Artículo 11. Son causas de utilidad pública:

I. La apertura, ampliación, prolongación, alineamiento o mejoramiento de calles, calzadas, puentes, túneles, carreteras y vías que faciliten la movilidad;

II. La ampliación y saneamiento de las poblaciones, la construcción, ampliación, prolongación o mejoramiento de plazas, parques, jardines, mercados, instalaciones deportivas, hospitales, oficinas públicas, escuelas, rastros, cementerios, áreas para estaciones de seguridad pública y para reserva ecológica y cualquier obra destinada a prestar servicios públicos; así como el establecimiento, funcionamiento o mantenimiento de éstos evitando su abandono o suspensión;

III. La planeación, estudio, proyección, ejecución, rehabilitación, mantenimiento y aplicación de las obras y servicios necesarios para la operación y administración de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado dentro del Estado;

IV. La adquisición y la utilización o aprovechamiento de obras hidráulicas de propiedad privada, cuando se requieran para la eficiente prestación del servicio público de distribución de agua potable, drenaje y alcantarillado establecido o por establecer;

V. La prevención y el control de la contaminación de las aguas que se localicen dentro del Estado de Quintana Roo, y que no sean de jurisdicción federal;

VI. La adquisición de los bienes inmuebles o muebles que sean necesarios para la construcción, rehabilitación, ampliación, mejoramiento, conservación, desarrollo y

mantenimiento de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado, incluyendo las instalaciones conexas como son los caminos de acceso y las zonas de protección;

VII. La construcción a cargo del Estado o de sus organismos descentralizados, de desarrollos habitacionales de interés social;

VIII. La preservación y protección del medio ambiente, de la flora o de la fauna, así como el combate a la fauna nociva y a la insalubridad;

IX. La protección, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación, en beneficio de la población en general;

X. La conservación de los edificios, casas u objetos que tengan valor histórico, artístico o cultural para el Estado o sus municipios, que no sea de competencia federal;

XI. La preservación, embellecimiento o saneamiento de los lugares de belleza panorámica;

XII. La construcción, conservación y mantenimiento de las vías férreas estatales;

XIII. La construcción de infraestructura para transporte masivo o de infraestructura aeroportuaria y sus obras complementarias;

XIV. La construcción de parques industriales, tecnológicos y generadores de energías limpias;

XV. La construcción de espacios y adiciones para fortalecer las expropiaciones que realice el Poder Ejecutivo Federal;

XVI. La disponibilidad de reservas territoriales para ordenamiento urbano

XVII. Los espacios requeridos para la reubicación temporal o permanente de la población afectada por desastres naturales;

XVIII. El cumplimiento y la ejecución de los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano, y las áreas definidas como de suelo estratégico;

XIX. La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

XX. La regularización territorial de los asentamientos humanos y en los centros de población;

XXI. La ejecución de acciones, obras o servicios tendentes a la seguridad de los asentamientos humanos, la delimitación de zonas de riesgo, la reubicación de población en riesgo y el establecimiento de polígonos de salvaguarda;

XXII. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;

XXIII. La atención de situaciones de emergencia debidas al cambio climático y fenómenos naturales;

XXIV. La rehabilitación o demolición de edificaciones que representen un riesgo para la ciudadanía;

XXV. Proyectos de inversión pública o privada que incidan de manera directa en el bienestar de los intereses colectivos y la prosperidad compartida, y

XXVI. Las demás previstas por otras leyes."

[énfasis añadido]

De lo anterior se advierte que el legislador varios supuestos que serán considerados como causa de utilidad pública, pero, además, previó una regla final en la que deja abierta la posibilidad de que el catálogo se amplíe, en tanto pueden preverse causas de utilidad pública en otros ordenamientos jurídicos.

Ahora bien, se observa que las hipótesis normativas previstas en el artículo 11 de la ley en estudio, salvo aquellas que se impugnan en el presente medio de control constitucional, buscan —en general— llevar a cabo la construcción, ampliación o

mejoramiento de vialidades; la construcción, ampliación, prolongación o mejoramiento de espacios públicos como parques, mercados etc., así como para la prestación de servicios públicos como hospitales, escuelas, etc.; construcción de desarrollos habitacionales; protección al medio ambiente; construcción de vías férreas estatales, así como de transporte masivo; construcción de infraestructura agropecuaria; espacios para disponibilidad de reservas territoriales para ordenamiento urbano; para reubicación de población afectada por desastres naturales; mejoramiento de centros de población; reubicación por zonas de riesgo; rehabilitación o demolición de edificaciones que representen riesgos para la ciudadanía; y proyectos de inversión que incidan de manera directa en el bienestar de los intereses colectivos.

Es decir, los supuestos que enuncia el artículo 11 de la Ley están enfocados a que se pueda alcanzar un objetivo en beneficio de la colectividad, derivado de la expropiación total o parcial de uno o varios inmuebles o muebles de propiedad privada, pues con ello se pretende la construcción de alguna obra pública o la prestación de un servicio, o bien, atender a las necesidades económicas, sociales o sanitarias que pueden requerirse en determina población, tales como empresas para beneficio colectivo, hospitales, escuelas, unidades habitacionales, parques, zonas ecológicas, entre otras; por lo cual se justifica su legalidad al ser causas de utilidad pública que tienen por objetivo que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas que demanda la sociedad.

Por su parte, sobre el concepto de utilidad pública, es importante reiterar que este Organismo Nacional no desconoce que el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales la facultad de establecer, en la ley y dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, las causas de esa utilidad pública que, en aras del bien común, sustenten el acto administrativo expropiatorio. Sin embargo, el legislador no debe soslayar que la limitación de esa libertad consagrada constitucionalmente se ciñe a que **las causas de utilidad pública realmente atiendan al bien común, que permitan satisfacer necesidades sociales y económicas de la Nación y de las entidades federativas y que no podrían ser alcanzadas sin la expropiación del bien.**

Por ende, aunque es cierto que el Congreso local tiene un amplio margen para legislar en la materia y que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha enfatizado que el concepto de utilidad pública es demasiado amplio y su definición depende de diversos factores sociales, económicos, etc., también lo es que el legislador tiene

que ser cuidadoso al momento de establecer los supuestos que serán considerados con tal carácter, a fin de evitar la arbitrariedad y discrecionalidad en la aplicación de la norma, buscando en todo momento el respeto a los derechos fundamentales.

Sobre esa base, esta Comisión Nacional considera que las hipótesis previstas en las disposiciones impugnadas **no son lo suficientemente claras o acotadas ni resultan la medida idónea para lograr el fin buscado**; por lo tanto, esas irregularidades no permiten que sean estimadas como auténticas causas de utilidad pública y consecuentemente pueden significar un riesgo para la garantía del derecho humano a la propiedad privada.

Para explicar las razones que sustentan las anteriores afirmaciones, por una cuestión metodológica, se analizará cada supuesto de manera independiente.

- **Fracción II**

La fracción II del artículo 11 de la Ley en estudio establece el siguiente supuesto de causa de utilidad pública para llevar a cabo la expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio de algún bien mueble o inmueble:

*“La ampliación y saneamiento de las poblaciones, la construcción, ampliación, prolongación o mejoramiento de plazas, parques, jardines, mercados, instalaciones deportivas, hospitales, oficinas públicas, escuelas, rastros, cementerios, áreas para estaciones de seguridad pública y para reserva ecológica y cualquier obra destinada a prestar servicios públicos; **así como el establecimiento, funcionamiento o mantenimiento de éstos evitando su abandono o suspensión;**”*

Tal como se advierte, la norma en estudio contiene varias hipótesis:

1. **La ampliación y saneamiento de las poblaciones.**
2. La construcción, ampliación, prolongación o mejoramiento de: 1) plazas, 2) parques, 3) jardines, 4) mercados, 5) instalaciones deportivas, 6) hospitales, 7) oficinas públicas, 8) escuelas, 9) rastros, 10) cementerios, 11) áreas para estaciones de seguridad pública y para reserva ecológica y 12) cualquier obra destinada a prestar servicios públicos.
3. **Establecimiento, funcionamiento o mantenimiento de éstos evitando su abandono o suspensión**

Respecto del supuesto identificado en el numeral 2, es notable que el objetivo de privar o limitar el derecho real de una persona sobre un bien mueble o inmueble es para satisfacer diferentes e importantes necesidades sociales, particularmente relacionadas con el esparcimiento o recreación en espacios públicos, así como para la prestación de servicios públicos de primera necesidad, por lo que es indudable que se cumple con la garantía de que la afectación a la esfera jurídica de la persona propietaria es por un bien colectivo, actualizando una autentica causa de utilidad pública y brindando certeza jurídica.

No obstante, a consideración de esta Institución Autónoma, lo anterior no acontece con las hipótesis identificadas en los numerales 1 y 3, por lo siguiente.

La descripción realizada por el legislador local relativa a *“La ampliación y saneamiento de las poblaciones”*, es muy amplia e imprecisa que permite que sea utilizada de manera indiscriminada.

Debe recordarse que el legislador está obligado a expedir normas claras que permitan que las y los gobernados conozcan su contenido y alcances, así como que la autoridad no pueda aplicarla arbitrariamente, pues en caso contrario se afectaría injustificadamente la esfera jurídica de las personas que, en el caso concreto, se restringiría o limitaría injustificadamente el derecho real a la propiedad de las personas.

Puntualmente, en el supuesto que se analiza, el legislador quintanarroense pretende justificar la restricción o limitación del derecho de propiedad de las personas *so* pretexto de *“ampliar y sanear poblaciones”*; no obstante, los vocablos utilizados no brindan certeza respecto a qué se refiere con ampliar o sanear poblaciones ni tampoco permite conocer los alcances de la palabra *“poblaciones”*, por lo que, en su conjunto, se constituye como una disposición demasiado imprecisa.

Para mayor claridad, *“saneamiento”*¹⁴ es definido como a) acción y efecto de sanear, b) conjunto de técnicas y sistemas destinados a mejorar las condiciones higiénicas de un edificio, una comunidad o una ciudad, c) sistema de evacuación y tratamiento de los residuos urbanos e industriales de una ciudad y d) conjunto de acciones para mejorar y corregir una situación económica.

¹⁴ Real Academia Española: <https://dle.rae.es/saneamiento>

Derivado de la diversidad de significados que tiene la palabra en estudio, la norma puede ser interpretada de diversas maneras, dependiendo del significado que la autoridad desee darle, ya sea como sinónimo de limpiar o bien, como un conjunto de acciones para mejorar condiciones higiénicas de un edificio(s) o, incluso, relacionados con cuestiones económicas.

Por su parte, la palabra “población”¹⁵ tiene diferentes significados como: a) acción y efecto de poblar, b) conjunto de personas que habitan un determinado lugar, c) conjunto de edificios y espacios de una ciudad, d) conjunto de individuos de la misma especie que ocupan determinada área geográfica o e) conjunto de elementos sometidos a una evaluación estadística mediante muestreo. Como se observa, la palabra *población* también puede ser utilizada en diversos contextos, por un lado, aludiendo a un conjunto de personas o por el otro a un conjunto de edificaciones ubicados en un espacio geográfico.

Con todo lo anterior, es posible advertir que el supuesto relativo a “*La ampliación y saneamiento de las poblaciones*” es muy amplio e impreciso, pues no permite conocer puntualmente si *saneamiento* se refiere a cuestiones de limpieza o higiene, ni tampoco si *población* debe entenderse como un conjunto de personas o de edificaciones ubicadas en un lugar determinado, permitiendo que sea la autoridad competente quien decida, conforme a su arbitrio, el significado y alcance que le dará a esa hipótesis normativa para efectos del acto expropiatorio o de limitación temporal de un bien mueble o inmueble.

Ahora, en caso de que la autoridad decida entender “*La ampliación y saneamiento de las poblaciones*” como la ampliación y mejoramiento de las condiciones de espacios urbanos o destinados para la vivienda de la población, lo cierto es que esa causa de utilidad pública ya se encuentra prevista en la fracción XIX del propio artículo 11 de la Ley en estudio, que refiere “*La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población*”, por lo que la porción normativa impugnada, además de ser imprecisa, tampoco es necesaria para efectos de lograr la posible causa de utilidad pública que pretende satisfacer.

Por tanto, la disposición en estudio causa incertidumbre jurídica en perjuicio de las personas afectadas por el acto administrativo de expropiación y permite un amplio

¹⁵ Real Academia Española: <https://dle.rae.es/poblaci%C3%B3n>

margen de apreciación en favor de la autoridad respectiva para dotarla de significado.

Por su parte, en relación con el supuesto de *“establecimiento, funcionamiento o mantenimiento de éstos evitando su abandono o suspensión”*, se asume que la supuesta causa de utilidad pública es establecer, hacer funcionar o dar mantenimiento para evitar el abandono o suspensión de 1) plazas, 2) parques, 3) jardines, 4) mercados, 5) instalaciones deportivas, 6) hospitales, 7) oficinas públicas, 8) escuelas, 9) rastros, 10) cementerios, 11) áreas para estaciones de seguridad pública y para reserva ecológica y 12) cualquier obra destinada a prestar servicios públicos).

Se considera que no se constituye como una auténtica causa de utilidad pública que justifique la afectación total o limitación de la propiedad de una persona sobre un bien, pues esta Comisión Nacional no encuentra la razón que justifique la necesidad de privar de un bien a una persona para “hacer funcionar” o “dar mantenimiento” a esos espacios o servicios públicos.

En efecto, se estima que si bien es cierto que esos espacios y servicios tienen la característica de estar destinados a satisfacer necesidades sociales, también lo es que para lograr el objetivo buscado por el legislador (hacer funcionar o dar mantenimiento para evitar su abandono) no es necesario privar de un bien mueble o inmueble a una persona, pues el Gobierno estatal o municipal debe de contar con una estructura orgánica y presupuestaria que le permita llevar a cabo esas acciones sin intervenir en la esfera jurídica de las y los gobernados a través de la privación de sus bienes.

En ese entendido, no existe una necesidad excepcionalísima por la que sea imperativo privar o limitar el derecho a la propiedad de las personas para evitar el abandono de espacios públicos a través de su mantenimiento o funcionamiento.

Por esas razones se considera que las porciones normativas impugnadas de la fracción II del artículo 11 de la Ley devienen inconstitucionales, por un lado, por ser imprecisas y, por el otro, por no constituir una auténtica causa de utilidad pública, lo que en su conjunto permite que se afecte arbitrariamente el derecho real a la propiedad de las y los gobernados.

- **Fracción III**

En lo particular, la disposición en estudio establece el siguiente supuesto:

“III. La planeación, estudio, proyección, ejecución, rehabilitación, mantenimiento y aplicación de las obras y servicios necesarios para la operación y administración de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado dentro del Estado;”

En este caso, el objetivo del acto administrativo expropiatorio, de ocupación temporal o limitación de dominio sobre un bien mueble o inmueble se pretende justificar para: 1) planear, 2) estudiar, 3) proyectar, 4) ejecutar, 5) rehabilitar, 6) dar mantenimiento, y 7) aplicar obras y servicios para la operación y administración de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado.

Ahora, conviene preguntarse ¿Para lograr esos objetivos, es necesario privar o limitar el derecho de propiedad de una persona sobre un bien? A consideración de esta Comisión Nacional la respuesta es negativa, como enseguida se explica.

En principio, es cierto que el sistema de agua potable, drenaje y alcantarillado se constituye como la prestación de un servicio público, por lo que indudablemente es en beneficio a la comunidad; pero también lo es que la prestación de ese servicio está, en principio, a cargo de las autoridades municipales en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución General. Tomando en cuenta lo anterior, es el Municipio quien tiene la obligación de llevar a cabo las actividades que estime necesarias para poder brindar el servicio público referido y con cargo a su hacienda y sin afectar los derechos de las y los gobernados, salvo en casos excepcionales, en los que no exista otra forma de cumplirlo, sino es limitando o restringiendo derechos de terceros, lo cual deberá estar plenamente justificado.

Ahora, no obstante, a que el servicio público aludido es de interés general lo cierto es que —como se adelantó— se considera que las actividades enunciadas por el legislador local pueden llevarse a cabo sin la necesidad de limitar o privar de un bien mueble o inmueble a una persona.

En efecto, la autoridad municipal puede planear, realizar estudios, proyecciones, ejecución, rehabilitación, mantenimiento y aplicación de las obras y servicios necesarios para la operación y administración de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado dentro del Estado, máxime que incluso puede solicitar la

intervención directa de la autoridad estatal para lograrlo¹⁶, sin que sea estrictamente necesario afectar el derecho real de las personas gobernadas sobre un bien mueble o inmueble.

Por lo que no basta con que se persiga un fin social –como es la prestación de un servicio público, que en este caso sí podría actualizarse–, sino que la afectación al gobernado debe ser absolutamente necesaria para lograr el objetivo pretendido, circunstancia que no se satisface en la especie, pues sin lugar a duda la autoridad puede planear, estudiar, llevar a cabo proyecciones, ejecutar, rehabilitar, dar mantenimiento y aplicación de las obras y servicios necesarios para la operación y administración de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado dentro del Estado, sin efectar el derecho real de propiedad de las personas en todos los casos.

De ahí que la disposición impugnada permita que se prive o se limite del derecho a la propiedad de una persona sin que sea estrictamente necesario, por no actualizarse una auténtica causa de utilidad pública, dado que existen otros mecanismos para lograr el fin buscado, sin que sea imperiosa la expropiación del bien de que se trate.

En todo caso, si el bien inmueble o mueble interfiere de alguna manera en la construcción, mejoramiento, ampliación o prolongación de obras relacionadas con el servicio de agua potable, drenaje y alcantarillado, la autoridad podría invocar la hipótesis a la que se refiere la fracción II del propio artículo 11 impugnado, respecto de la causa de utilidad pública consistente en *la construcción, ampliación, prolongación o mejoramiento de y cualquier obra destinada a prestar servicios públicos.*

Por lo anterior, se estima que derivada de la particular configuración normativa de la fracción en estudio, primero, no es posible advertir la relación que pudiera existir entre el bien mueble o inmueble a expropiar o limitar y el objetivo que se buscaría al

¹⁶ “Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (...)

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: (...)

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio; (...).”

llevar a cabo dicho acto administrativo, por lo que no se actualiza una auténtica causa de utilidad pública; segundo, en tal caso de que sí se presentara una situación como la descrita, lo cierto es que ese hecho ya se encuentra previsto en la fracción II de artículo 11 impugnado, lo que hace innecesaria la vigencia de la fracción impugnada.

- **Fracciones V y VIII**

Atendiendo al contenido y objetivo de los supuestos previstos en las fracciones V y VIII del artículo 11 de la Ley combatida, se estima pertinente abordar el estudio en un mismo apartado, en tanto tienen como objetivo la salvaguarda -esencialmente- del medio ambiente:

Respecto de la fracción V, su contenido es el siguiente:

“V. La prevención y el control de la contaminación de las aguas que se localicen dentro del Estado de Quintana Roo, y que no sean de jurisdicción federal;”

Por su parte, en la fracción VIII, establece lo siguiente:

“VIII. La preservación y protección del medio ambiente, de la flora o de la fauna, así como el combate a la fauna nociva y a la insalubridad.”

Como se observa, tales disposiciones buscan: a) prevenir y controlar la contaminación de aguas en el estado que no sean de jurisdicción federal y b) la preservación y protección del medio ambiente respecto de la flora o la fauna, así como el combate a la fauna nociva y a la insalubridad, que indudablemente son cuestiones relacionadas con el bienestar común, la salubridad y acceso a un medio ambiente sano.

No obstante, a consideración de este Organismo Autónomo, tampoco se justifica la privación de un bien mueble o inmueble para lograr los objetivos buscados por el legislador local.

Lo anterior es así, pues existen otras medidas que permiten tanto prevenir y controlar la contaminación de las aguas que se localicen dentro del Estado de Quintana Roo, como preservar y proteger el medio ambiente, de la flora o de la fauna, así como el combate a la fauna nociva y a la insalubridad, sin que sea

estrictamente necesario afectar el derecho real de las personas gobernadas sobre un bien mueble o inmueble.

Entonces, como ya se ha expuesto, no basta con que se persiga un bienestar común, sino que debe ser estrictamente necesario expropiar o limitar el derecho real de una persona sobre un bien, lo cual en el presente caso tampoco acontece, pues la autoridad puede llevar a cabo muchísimas otras medidas para lograr el objetivo; máxime que algunas de las cuestiones aludidas por las normas son de carácter preventivo.

De ahí que las disposiciones impugnadas permitan que se prive del derecho real de propiedad a una persona a pesar de no sea necesaria, por no actualizarse una auténtica causa de utilidad pública.

- **Fracción XI**

Esta fracción establece:

“XI. La preservación, embellecimiento o saneamiento de los lugares de belleza panorámica”

Tal como se observa, mediante el supuesto previsto por el legislador local, el acto expropiatorio será con el objetivo de mantener o proteger, embellecer o limpiar algún lugar de *belleza panorámica* en el estado de Quintana Roo.

En el caso, esta Comisión Autónoma considera que se presentan dos vicios de inconstitucionalidad, el primero consistente en la valoración de los “lugares de belleza panorámica”, pues no existe ninguna forma objetiva que permita como mínimo anticipar a qué tipo de espacios se refiere la autoridad legislativa, por lo que, ante tal margen de apreciación, será tanto la autoridad solicitante como la resolutora, quienes bajo su apreciación, determinen cuáles son los espacios a los que se refiere la norma.

En esa virtud, la utilización de la descripción “lugares de belleza panorámica” resulta demasiado amplia y vaga, que abre un amplísimo margen de apreciación, el cual será determinado a partir de la valoración subjetiva de una persona, en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Adicionalmente, se considera que para llevar a cabo la preservación, embellecimiento o saneamiento de esos espacios —cualesquiera que sean— tampoco se justifica la expropiación de bienes privados, pues estas acciones se pueden llevar a cabo sin restringir o limitar el derecho humano a la propiedad de las y los gobernados.

Entonces, a consideración de este Organismo Nacional la norma deviene inconstitucional en tanto que es muy amplia y vaga, lo que genera un estado de incertidumbre jurídica en perjuicio de las y los gobernados, además de que no se constituye como una auténtica causa de utilidad pública que realmente justifique el carácter excepcionalísimo para llevar a cabo la actividad restrictiva en términos del artículo 27 Constitucional.

- **Fracción XV**

La fracción XV del artículo 11 de la Ley en estudio, prevé la siguiente descripción:

“XV. La construcción de espacios y adiciones para fortalecer las expropiaciones que realice el Poder Ejecutivo Federal”

En este caso, el supuesto descrito por el legislador quintanarroense es demasiado amplio, vago e impreciso que ni siquiera permite conocer en alguna medida cuál sería, primero, el posible beneficio social que se busca obtener por medio de la expropiación y, segundo, cuál es propiamente el objetivo, es decir, qué se logrará por medio del acto expropiatorio.

Lo anterior, pues la descripción normativa hace imposible conocer a qué se refiere al utilizar el término “espacios”, tampoco respecto de qué tipo de adiciones serán, ni mucho menos cuáles expropiaciones realizará el Poder Ejecutivo Federal, por lo que indudablemente es una disposición demasiado imprecisa que permite una aplicación arbitraria por parte de la autoridad competente, ya que no existe ninguna forma objetiva de conocer a sus alcances.

Todo lo anterior posiciona en un estado de incertidumbre no solo a las y los gobernados, sino a la propia autoridad respectiva en tanto que no es posible vislumbrar de ninguna manera el contenido ni alcances del supuesto previsto por el Congreso quintanarroense.

De ahí que, a consideración de esta Comisión accionante, la norma ni siquiera permite previsualizar realmente sus alcances ni algún tipo de beneficio social que podría obtenerse derivado de la privación de un bien mueble o inmueble de las y los gobernados, por lo que tampoco da certeza para justificar la causa de utilidad pública, sino todo lo contrario, genera incertidumbre jurídica.

- **Fracción XXV**

En la fracción en estudio, el Congreso de la entidad previó lo siguiente:

XXV. Proyectos de inversión pública o privada que incidan de manera directa en el bienestar de los intereses colectivos y la prosperidad compartida, y

En este caso, se advierte que se restringirá o limitará el derecho real de una persona sobre un bien mueble o inmueble a efecto de llevar a cabo proyectos de inversión que incidan de manera directa en el bienestar de los intereses colectivos. Ahora bien, estos proyectos podrán ser llevados a cabo por el sector público o privado.

Como ya se ha abundado en líneas previas, la Constitución General reconoce que se podrá privar limitar o restringir el derecho real de propiedad sobre un bien inmueble únicamente cuando **las causas de utilidad pública realmente atiendan al bien común, que permitan satisfacer necesidades sociales y económicas de la Nación y de las entidades federativas y que no podrían ser alcanzadas sin la expropiación del bien.**

En esa virtud, la Constitución General prevé que el acto expropiatorio se constituye como **un acto de naturaleza pública**, en virtud de que su principal objetivo es recuperar la ocupación de propiedad privada por parte de la Nación a través de sus diferentes órdenes de gobierno que la integran (Federación, Estados o Municipios), únicamente y de manera excepcional por **causas de interés o utilidad público**.

Tomando en cuenta lo anterior, este Organismo Nacional considera que, si bien la norma precisa que los proyectos de inversión tienen como finalidad generar un bienestar colectivo, lo cierto es que el hecho de que el legislador local haya previsto que podrán provenir de la iniciativa privada, ello desnaturaliza la función y objetivo del acto expropiatorio a que se refiere el artículo 27 de la Constitución General.

En concreto, se pone de relieve que la Constitución General autoriza privar del derecho real de propiedad a las personas de manera excepcional, justificada y por interés general, por lo que el objetivo de esa actividad estatal se justifica debido a que provenga por parte de una autoridad pública, ya sea Federal, Estatal o Municipal y sin perseguir un lucro, sino lo contrario, buscar un interés colectivo.

En esa virtud, si bien la norma describe que se buscará *el bienestar de los intereses colectivos y la prosperidad compartida*, lo cierto es que, al tratarse de una inversión privada, es innegable que en ese caso si se busca un lucro privado a costa de la restricción o limitación del derecho de propiedad de las personas, contrario a lo previsto por la Constitución General.

Por lo anterior, este Organismo Nacional considera que no es constitucionalmente válido expropiar, ocupar temporalmente o limitar el dominio sobre un bien mueble de una persona para beneficio de otra también particular, pues en tal caso, más allá del posible beneficio que podría traer a la colectividad, también implicaría el beneficio directo a otro particular o particulares que impulsan el proyecto de que se trate.

En resumidas cuentas, el acto expropiatorio no se justifica a la luz de la Constitución Federal cuando se trate de iniciativas privadas, pues no es válido restringir un derecho humano de una persona por privilegiar los intereses de otra también de carácter privado y presuntivamente lucrativo, pues en ese caso se pierde totalmente de vista la función y naturaleza social de ese acto en términos de nuestra Norma Fundamental

Por esas consideraciones, se considera que lo procedente será que ese Máximo Tribunal Constitucional declare la invalidez de la porción normativa “*o privada*”, pues desnaturaliza la función del acto expropiatorio reconocido en la Constitución General.

Por otro lado, llama la atención de esta Comisión accionante el contenido del artículo 21 de la ley en estudio. Para mayor claridad, su texto es el siguiente:

“Artículo 21. Cuando se actualice cualquiera de las causas de utilidad pública de carácter urgente o inaplazable a que se refieren las fracciones V, VIII, X, XVII, XXII, XXIII y XXIV del Artículo 11 de esta Ley, como excepción al procedimiento de expropiación se podrá tomar posesión provisional del bien de que se trate, para lo cual la persona Titular del Poder Ejecutivo dictará la Declaratoria de utilidad pública, emitirá el Decreto de Expropiación y ordenará la

ejecución inmediata de la posesión provisional, sin necesidad de oír previamente a la persona afectada sin que ello limite su derecho de audiencia en forma posterior a esta medida, previo a la posesión definitiva del bien afectado, de conformidad con el Título Cuarto de la presente Ley.”

Como se observa, en la disposición transcrita, se establece una regla de excepción para poder tomar posesión provisional del bien de que se trate, sin necesidad de oír previamente a la persona afectada —sin omitir que éste derecho de audiencia podrá hacerse de manera posterior al acto expropiatorio —, lo que conforma una regla excepcionalísima, pues solo podrá ser utilizada en casos en los que, por su naturaleza, ameriten urgencia para llevar a cabo el acto expropiatorio, pues en caso contrario se podrían generar efectos negativos en la sociedad.

No obstante, se considera que los supuestos previstos en las fracciones ya impugnadas V, VIII y X del artículo 11 de la Ley en estudio, realmente no ameritan una urgencia manifiesta que justifique la privación del derecho de audiencia de las personas, sin dejar de observar que posteriormente serán escuchadas.

Lo anterior es así, pues la fracción V refiere “*La prevención y control de la contaminación de las aguas que se localicen en el Estado de Quintana Roo y que no sean de jurisdicción federal*”, por su parte, la diversa fracción VIII dispone “*La preservación y protección del medio ambiente, de la flora o de la fauna, así como el combate a la fauna nociva y a la insalubridad*, finalmente, la fracción X establece “*La conservación de los edificios, casas u objetos que tengan valor histórico, artístico o cultural para el Estado o sus municipios que no sean de competencia federal*”, supuestos que, a consideración de esta Comisión accionante no actualizan una necesidad urgente que amerite la posesión provisional del bien de que se trate como excepción al procedimiento de expropiación.

El que en tales circunstancias no se siga el procedimiento ordinario de expropiación por su carácter excepcional agrava no solo la imprecisión de las normas ya antes explicada, sino su previsión como supuestos en los que operará la excepción del procedimiento de expropiación ordinario —que se caracteriza por la ejecución inmediata de la posesión provisional del bien sin escuchar previamente al propietario— pues por un lado, se trata de hipótesis de prevención, control y protección de cuestiones relacionadas con el medio ambiente, así como de mantenimiento de edificaciones de valor histórico, cuyas acciones pueden realizarse a lo largo del tiempo, de manera preventiva o reactiva, además de que se tienen disponibles otras medidas más idóneas, dado el carácter urgente que se llegare a presentar, que pueda hacer frente a alguna problemática relacionada con el medio ambiente y que no implique la necesaria acción de expropiación.

Ello no ocurre con los supuestos previstos en las fracciones XVII, XXII, XXIII y XXIV, en los que sí podemos advertir que son cuestiones urgentes que hacen obligatorio que las autoridades tomen medidas inmediatas a efecto de salvaguardar intereses sociales o el bienestar común, pues en caso de no llevarlas a cabo, se podría afectar a la población o ponerlos en riesgo inminente.

De ahí que esta Comisión Autónoma considere que en el caso de las fracciones V, VIII y X del artículo 11 de la Ley en estudio, no exista justificación válida que permita llevar a cabo el acto expropiatorio sin previamente garantizar el derecho de audiencia de las personas afectadas pues, se insiste, no son supuestos que ameriten urgencia extrema, sino que pueden lograrse los objetivos que buscan a través del empleo de otras medidas menos restrictivas y mediante una serie de acciones preventivas a lo largo del tiempo, ya sea por tratarse del medio ambiente y el mantenimiento e edificaciones históricas, las cuales no se ejecutan de un momento a otro.

Por todas las consideraciones expuestas, esta Comisión Nacional sostiene que los artículos 11, fracciones II, en las porciones normativas *“La ampliación y saneamiento de las poblaciones”* y *“así como el establecimiento, funcionamiento o mantenimiento de éstos evitando su abandono o suspensión”*, III, V, VIII, X, XI, XV y XXV, en la porción normativa *“o privada”*, y 21, en la porción normativa *“V, VIII, X”*, de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal y Limitación de Dominio del Estado de Quintana Roo no son respetuosas del parámetro de control de la regularidad constitucional de nuestro país, pues:

- ✓ dan pauta a la actuación arbitraria de las autoridades solicitante y revisora, al permitirles considerar si a su juicio, se actualiza o no la causa de utilidad pública por medio de una valoración subjetiva;
- ✓ no existe una relación entre la expropiación del bien inmueble o mueble y el objetivo buscado, lo cual se traduce en una vulneración a los derechos de seguridad jurídica, de propiedad, así como el principio de legalidad, previstos en los artículos 14, 16 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esos términos, lo procedente será que ese Alto Tribunal Constitucional declare la invalidez de las disposiciones impugnadas y por consecuencia, sean expulsadas del sistema jurídico local por ser contrarias al andamiaje constitucional vigente.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales las disposiciones combatidas, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de las normas impugnadas. (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

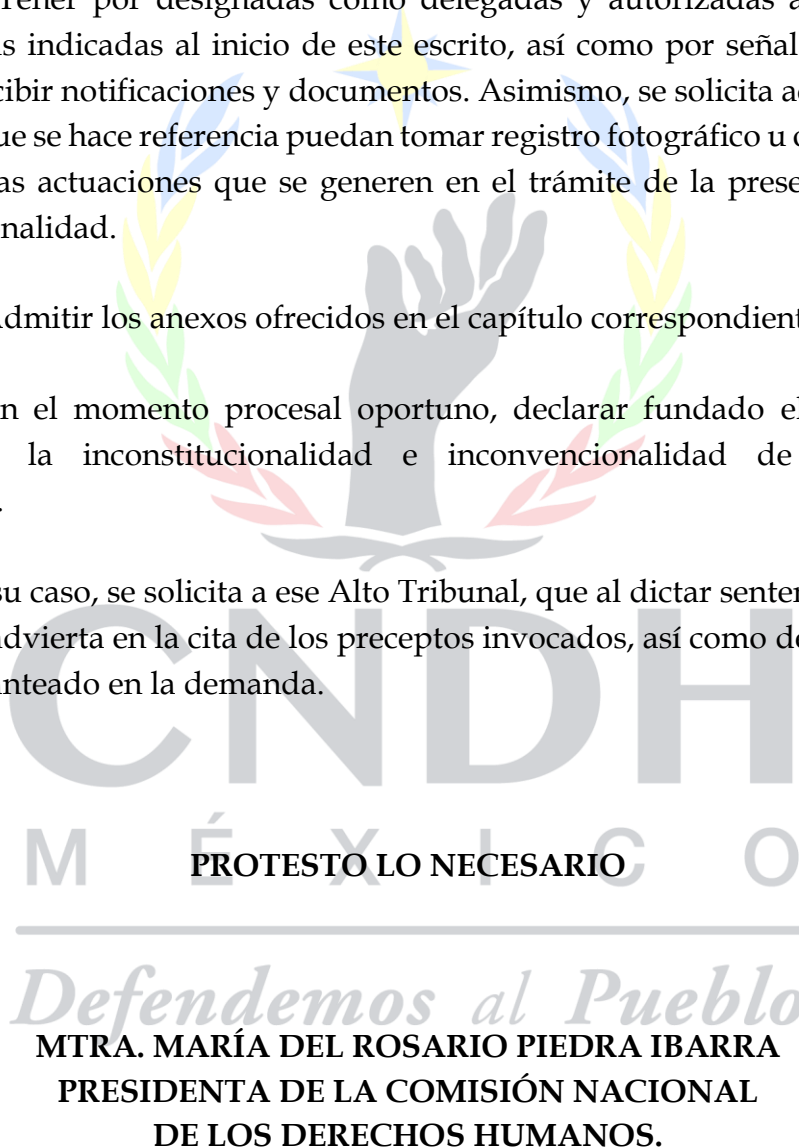
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.



AHC