

EL HONORABLE CONGRESO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE COLIMA, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTICULOS 33 FRACCIÓN II 39 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE COLIMA, EN NOMBRE DEL PUEBLO, Y

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Que con fecha 20 de octubre del 2003 fue turnada a esta comisión el oficio número DGG-622/01, de fecha 7 de diciembre del 2001, recibido en la Oficialía Mayor el mismo día, relativo a la iniciativa del Ejecutivo del Estado, para modificar y reformar diversos artículos de las Leyes de Expropiación y Orgánica de la Administración Pública del Estado.

La exposición de motivos de dicha iniciativa señala:

“El Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003 establece como objetivo del capítulo denominado consolidación del turismo, “desarrollar el sector turismo de manera continua e integral para ofertar al Estado como un destino turístico nacional e internacional”; asimismo, se consignaron las siguientes líneas de acción. “promover la construcción de infraestructura adecuada para la atención del turismo”, “propiciar la construcción de infraestructura básica y complementaria que apoye el desarrollo de las actividades turísticas...” y “ampliar la oferta de atractivos turísticos y su puesta en valor.” (véase página 107 y 108).

Con esos propósitos el Gobierno del Estado tiene proyectada la creación, establecimiento, impulso, promoción y fomento de áreas, zonas, lugares y puntos de interés y desarrollo turístico en toda la entidad, con especial interés en la zona costera del municipio de Manzanillo por ser éste el polo turístico de mayor importancia del Estado. De esta manera, se pretende sentar las bases para disponer de infraestructura adecuada para promover e impulsar enérgicamente la actividad turística, que constituye uno de los principales motores de la economía colimense.

Por otra parte, el mismo Plan Estatal de Desarrollo establece como uno de sus objetivos en el Capítulo de Empleos y Productividad, “generar el suficiente número de empleos de calidad que demanda la población”, fijando como metas programáticas “la creación de 33,000 empleos directos como resultado del dinamismo de la actividad económica estatal”. Asimismo, en el Capítulo Desarrollo Industrial con Sustentabilidad, tiene como objetivo “lograr un desarrollo diversificado de la industria en Colima, provisto de un enfoque sustentable que sea armónico con el resto de los sectores e integrado en un contexto regional, nacional e internacional”, también busca como estrategias “crear un marco jurídico estatal que promueva la inversión y facilite la desregulación y la simplificación de trámites”, “promover la atracción de industrias con criterios de selectividad, considerando su impacto al medio ambiente y la sinergia con cadenas productivas regionales, aprovechando las ventajas competitivas de la entidad” y “fomentar la creación de una base industrial integrada que

contribuya a la generación de los empleos de calidad demandados, con visión a corto, mediano y largo plazo". (véase páginas de la 95 a 99).

El cumplimiento de lo anterior conlleva promover la instalación de empresas en nuestra entidad, direccionando su establecimiento hacia las áreas adecuadas, teniendo en consideración las características y necesidades de las diversas regiones de nuestro Estado, circunstancia que además corresponde a uno de los objetos de la Ley de Fomento Económico Local, que consiste en promover el establecimiento y consolidación de parques y zonas industriales.

Es indudable que el Estado debe impulsar la generación de fuentes de empleos, pues es este el principal instrumento para lograr el bienestar de los colimenses.

Uno de los instrumentos con los que cuenta el Estado para disponer de la infraestructura idónea en la materia, es el procedimiento de expropiación, consignado constitucionalmente como la facultad para ocupar la propiedad privada, siempre y cuando el propósito tenga una causa de utilidad pública y se efectúe mediante indemnización. A él se recurre cuando no es posible la adquisición de inmuebles por la vía conciliatoria y negociada, cuando sus titulares o poseedores anteponen sus intereses particulares a los de la colectividad. A nivel estatal, por disposición de la ley aplicable, se requiere además del previo otorgamiento de la garantía de audiencia para los posibles afectados. Más aún, con motivo de las reformas estatales para adecuar el artículo 115 constitucional, el valor catastral que sirve de base para cuantificar la indemnización, ha sido notoriamente redimensionado, lo que representa una significativa revaloración económica para los inmuebles objeto de expropiaciones, evitando de ese modo lesionar el patrimonio de los propietarios.

Sin embargo, es indiscutible que el Estado debe disponer de los instrumentos necesarios, idóneos y suficientes para llevar a cabo las acciones que promuevan el desarrollo, con el propósito de generar las condiciones que impacten el bienestar de la comunidad.

Actualmente, la Ley de Expropiación del estado considera como causas de utilidad pública diversas hipótesis, entre ellas la creación, fomento y conservación de empresas, para beneficio de la colectividad y la creación y conservación de reservas territoriales para el crecimiento de las poblaciones así como, la regularización de asentamientos humanos. Estas hipótesis generales pudieran comprender, en un momento dado, la creación, establecimiento, impulso, promoción y fomento de áreas, zonas, lugares y puntos de interés y desarrollo turístico, así como de otros que tengan vocación para el establecimiento de industrias, tomando en cuenta la redacción genérica que tienen las fracciones V y VIII del artículo 5° de dicho ordenamiento.

No obstante lo anterior, debido a la acelerada evolución que han experimentado los criterios jurisprudenciales sostenidos por los tribunales judiciales federales, en el sentido de que las causas de utilidad pública por

las cuales se substancien expropiaciones, deben estar contenidas expresamente en los ordenamientos legales correspondientes, es conveniente modificar la Ley de Expropiación del Estado, con el propósito de que se contenga explícitamente una causa de utilidad pública que comprenda la hipótesis fáctica mencionada, para propiciar el disfrute de la garantía de seguridad para los afectados, por una parte, y por la otra evitar una interpretación contraria de la autoridad judicial federal, en el caso de la tramitación de un amparo.

Al considerarse la ampliación de la causa de utilidad pública en los términos anteriormente mencionados, se considera necesario reformar el contenido de la fracción I, del artículo 15, de la mencionada Ley de Expropiación, para facultar a los titulares de las diversas secretarías que conforman la administración pública estatal, a efecto de que puedan solicitar la expropiación de un bien, en los casos en que éste vaya a ser utilizado en alguna actividad que se comprenda en el ámbito competencial de la misma.

De igual manera y en congruencia con lo anterior, debe modificarse la Ley Orgánica de la Administración Pública, con el propósito de ampliar las atribuciones que actualmente tiene la Secretaría de Fomento económico para hacerla acorde al contenido de la reforma propuesta a la Ley de Expropiación”.

SEGUNDO.- Que las consideraciones en que fundamenta el titular del Poder Ejecutivo su iniciativa, son sustancialmente correctas.

En efecto, aún cuando la iniciativa tuvo como base el Plan estatal de desarrollo vigente en el ejercicio Constitucional 1997-2003, del cual uno de sus objetivos fue el de crear un marco jurídico que fomente, propicie y promueva la inversión para generar el suficiente número de empleos de calidad que demanda la sociedad, lo cierto es que este objetivo sigue siendo una aspiración de carácter permanente, ya que la labor de todo gobierno es precisamente propiciar las condiciones normativas que generen certidumbre en la actividad económica y, consecuentemente, el empleo. De esa manera, el marco jurídico contribuiría a lograr un desarrollo diversificado con un enfoque sustentable que interactuó en un contexto regional y nacional.

Por ello, es importante que el Poder Legislativo, a través de la creación de normas, contribuya a promover las inversiones en nuestra entidad, favoreciendo la instalación de empresas en las áreas adecuadas conforme a las características y necesidades de las diversas regiones de nuestro Estado.

Lo anterior se consigue, entre otros mecanismos, mediante el instrumento legal de la expropiación, establecida en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que dicho artículo impone como requisito sine qua non para su procedencia, que se haga por causas de utilidad pública. El mismo numeral,

previamente, reafirma la naturaleza de la propiedad privada como derivada de la propiedad originaria de la nación, al disponer que se le podrán imponer a aquella las limitaciones que dicte el interés público.

En cuanto a la facultad de expropiación, la fracción VII del mismo artículo 27 constitucional, dispone que la Federación y los Estados determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y, de acuerdo con esas mismas leyes, la autoridad administrativa que estará a cargo de la declaración correspondiente.

En este contexto, para que toda expropiación se haga con apego a nuestro marco constitucional, esto es, con estricto respeto a la garantía individual de propiedad reconocida en la Ley Fundamental, es preciso que previamente al acto de expropiación se definan en la ley las circunstancias y hechos que se consideran como causas utilidad pública, de modo que le corresponde al legislador definir cuáles son esas situaciones que siendo de interés común o de beneficio a la colectividad, se consideran como de utilidad pública.

Por otra parte, sin que exista en el derecho, en la doctrina ni en la jurisprudencia una definición clara de lo que es la “utilidad pública”, varias tesis emitidas por nuestro máximo tribunal del país, establecen tres grandes requisitos para que la causa enlistada de manera taxativa en la ley, sea considerada como de utilidad pública: 1) Que el poder público (federación, estados o municipios) ocupen la propiedad privada para explotarla directamente; 2) Que el poder público expropie la propiedad para transmitirla a otro particular quien a su vez la usará en la explotación de una actividad económica que acarreará beneficios colectivos, y 3) Que el poder público expropie el bien inmueble privado por alguna situación que, por defensa de la soberanía o atención de una contingencia, sea considerada de seguridad nacional.

Bajo las anteriores consideraciones, es claro que esta soberanía está plenamente facultada para definir en la Ley como una de las causas de interés público la creación, fomento y conservación de parques, zonas industriales, empresas e industrias para beneficio de la colectividad, así como la creación y conservación de reservas territoriales para el establecimiento de las mismas e, igualmente, la creación, establecimiento, impulso, promoción y fomento de áreas, zonas, lugares y puntos de interés y desarrollo turístico, atento a que el apoyo por el Estado a la inversión en estos ramos de la actividad económica, trae aparejado innegables beneficios para la colectividad que se traducen, principalmente, en la generación de empleos, directos e indirectos en torno de las actividades, y la captación pública de recursos.

Vale mencionar que el apoyo de la actividad empresarial mediante la expropiación, ha sido interpretado por el Poder Judicial de la Federación, siempre y cuando tal actividad se traduzca en beneficio de la colectividad.

Por otra parte, vale mencionar que el particular en ningún caso queda en estado de indefensión ante un acto de expropiación, ya que, al igual que se ha reconocido la facultad de los poderes legislativos federal y locales para definir las causas de utilidad pública, también se ha interpretado por nuestro máximo órgano jurisdiccional la circunstancia de que no basta hacer mención en el decreto expropiatorio la causa de utilidad pública, sino además, la autoridad administrativa que la declare, debe comprobar dentro del expediente dos requisitos: 1) la existencia de la necesidad social por la cual se actualiza la hipótesis o causal y, 2) Que no existe otro bien ni otra forma que no sea la de la expropiación, para satisfacer esa necesidad.

De tal suerte, aún cuando existan en la Ley las hipótesis que se han mencionado como de apoyo a la actividad empresarial, sea en industrias productoras de bienes o prestadoras de servicios, la autoridad estará obligada a demostrar en el procedimiento administrativo de expropiación, la existencia de esa causa y que no existe otro recurso para satisfacer la necesidad que de ella surge, que no sea la expropiación.

Vale mencionar que estos requisitos están garantizados en la actual Ley de Expropiación del Estado, en donde se dispone la instauración de un procedimiento administrativo mediante el cual se justifique la existencia de la causa de utilidad pública invocada, procedimiento en el que, además, se dispone la garantía de audiencia del particular para que tenga la oportunidad de argumentar y ofrecer pruebas por las cuales se pueda desvirtuar la pretensión de la autoridad que pretende expropiar.

En pago a los anteriores razonamientos, esta soberanía considera que sí son causas de utilidad pública, por la generación de empleos en que ello se traduce, la creación, fomento y conservación de parques, zonas industriales, empresas e industrias para beneficio de la colectividad, así como la creación y conservación de reservas territoriales para el establecimiento de las mismas. Asimismo, la creación, establecimiento, impulso, promoción y fomento de áreas, zonas, lugares y puntos de interés y desarrollo turístico, ya que el expropiar para dichos fines, además de que sería un recurso excepcional y que necesariamente debe justificarse desde el mismo procedimiento, implica el apoyo a la inversión productiva en los rubros empresariales de la producción de bienes y la generación de servicios, esto es, en actividades que contribuyen al ensanchamiento de la actividad económica.

De esta forma, con una definición clara en la Ley de las materias que se consideran de interés público, así como con una precisión exacta de los casos y circunstancias en que los secretarios de la administración pública estatal pueden ejercer la facultad para iniciar procedimientos de expropiación, se crea un marco jurídico más transparente, claro y cierto, necesario para lograr el objetivo del crecimiento económico y la consecuente generación de empleos, al mismo tiempo

de que se genera certeza y seguridad jurídica hacia el gobernado en un ámbito de pleno respeto de sus garantías.

Por lo anteriormente expuesto se expide el siguiente:

DECRETO No. 75

QUE REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LAS LEYES DE EXPROPIACIÓN Y ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

ARTICULO PRIMERO.- Se reforman las fracciones V, XII , XIII y XIV y se adiciona la XV del artículo 5° y se reforma la fracción I, del artículo 15 de la Ley de Expropiación del Estado, en los siguientes términos:

“Artículo 5°.-.....

I a IV.-

V.- La creación, fomento y conservación de parques, zonas industriales, empresas e industrias para beneficio de la colectividad, así como la creación y conservación de reservas territoriales para el establecimiento de las mismas;

VI a XI.-

XII.- La construcción de presas, canales, bordos, establecimientos y explotación de pozos profundos, artesianos y desecación de pantanos;

XIII.- La construcción de edificios e infraestructuras de apoyo administrativo para los gobiernos estatal y municipales;

XIV.- La creación, establecimiento, impulso, promoción y fomento de áreas, zonas, lugares y puntos de interés y desarrollo turístico; y

XV.- Las que sean declaradas como tales en las leyes expedidas por el Congreso del Estado”

“ARTÍCULO 15.-.

I.- El secretario del ramo, en los casos en que se trate de expropiar bienes que serán utilizados directamente por el Gobierno del Estado o cuya construcción estará a cargo de la respectiva dependencia o se trate de un bien que deba aportarse por el Gobierno del Estado en un esquema de coordinación con los gobiernos federal o municipales, para la realización de una obra que se destine a alguna de las causas de utilidad pública prevista por el artículo 5° del presente ordenamiento. De igual manera, podrá iniciar dicho procedimiento, cuando el bien

cuya expropiación se solicite vaya a ser utilizado para la realización de acciones que se ubiquen dentro del ámbito de competencia de la respectiva Secretaria;

II y III.-

ARTICULO SEGUNDO.- Se reforma la fracción IX del artículo 24 Bis 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 24 BIS 2.-

I a VIII.-

IX.- Crear, fomentar, conservar y promover el establecimiento de parques, zonas industriales, empresas e industrias, así como crear y conservar reservas territoriales para el establecimientos de la misma;

X a XVII.-

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ÚNICO.- El presente Decreto entrara en vigor el día siguiente de su publicación en el periódico oficial “ El Estado de Colima”

El Gobernador del Estado dispondrá se publique, circule y observe.

Dado en el Recinto Oficial del Poder Legislativo a los veinte días del mes de abril del año dos mil cuatro.

Diputado Mario Anguiano Moreno
Presidente

Diputado José Luis Aguirre Campos
Sánchez
Secretario

Diputada Margarita Ramírez
Secretaria