

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 28 de abril de 2022.

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 7, en su porción normativa "*o incapacitados*", 8, fracción VII, y 12, en su porción normativa "*o incapacitados*", de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit expedida mediante Decreto publicado en el periódico oficial de esa entidad el 29 de marzo de la presente anualidad.

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 delegada y delegados, 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 Luciana Montaña Pomposo, Pablo Francisco Linares Martínez, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y Eugenio Muñoz Yrisson con cédulas profesionales números 4602032, 3907104, 2196579 y 2345219, respectivamente, que la y los acreditan como licenciada y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° 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, José Luis Esquivel Ruiz 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.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.....	6
X.	Conceptos de invalidez.....	6
	PRIMERO.....	6
	A. Parámetro de control de la regularidad constitucional en materia de derechos de las personas con discapacidad	7
	i) Reconocimiento de la capacidad jurídica.....	11
	ii) Derecho a la igualdad y no discriminación.....	14
	B. Inconstitucionalidad de las porciones normativas impugnadas de los artículos 7 y 12 de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.....	22
	SEGUNDO.....	30
	A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad	31
	B. Derecho de propiedad privada.....	33
	C. Inconstitucionalidad del artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.....	39
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	48
ANEXOS	<i>Defendemos al Pueblo</i>	49

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 Nayarit.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit.

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

Artículos 7, en su porción normativa “o incapacitados”, 8, fracción VII, y 12, en su porción normativa “o incapacitados”, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, expedida mediante Decreto publicado en el periódico oficial de la entidad el 29 de marzo del presente año, cuyo texto se transcribe a continuación:

*“Artículo 7. Cuando la solicitud de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio recaiga en bienes de ausentes, menores **o incapacitados**, el procedimiento se entenderá con los representantes que se designen en términos de las disposiciones del Código Civil para el Estado de Nayarit, así como las disposiciones legales de la materia”*

Artículo 8. Se consideran causas de utilidad pública para los efectos de la presente Ley:

(...)

VII. La prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales;

(...)

*Artículo 12. Cuando la solicitud de expropiación recaiga en bienes de ausentes, menores **o incapacitados**, el procedimiento se entenderá con los representantes que se designen en términos de lo dispuesto en el Código Civil para el Estado de Nayarit.”*

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 14, 16 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1º, 2º, 3, 8, 9, 21 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 3, 16 y 26 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 1º, 4, 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- II y III de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley de las personas con discapacidad.
- 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, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, 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 normativas 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 normas cuya inconstitucionalidad se demanda fueron publicadas en el Periódico

Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit el 29 de marzo de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 30 de ese mes y año, al jueves 28 de abril de la presente anualidad, 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 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.

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 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 (...).”

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.

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. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos 7 y 12, en las porciones normativas impugnadas, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit establecen que cuando la expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio recaiga en bienes de *incapacitados*, serán llevados a cabo por y con los representantes que se les designen en términos del Código Civil de la entidad.

Al respecto, la mencionada codificación civil prevé que se consideran *incapacitadas* aquellas personas mayores de edad que viven con alguna deficiencia mental, intelectual o psicosocial y que, derivado de ello *no pueden tomar decisiones por sí mismos*, por lo que es necesario que se les designe un tutor que los representen en la toma de sus decisiones.

Atento a lo anterior, se estima que el sistema normativo se refiere a las personas con discapacidad, lo que significa que les impide a participar directamente en los temas y actos que afectan su esfera jurídica de derechos en igualdad de circunstancias que las demás personas, ya que se desconoce el ejercicio de su capacidad jurídica, así como la autonomía de su voluntad, transgrediendo los artículos 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En este primer concepto de invalidez, esta Comisión Nacional esgrimirá los argumentos que sostiene la inconstitucionalidad de las porciones normativas impugnadas de los artículos 7 y 12 de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, por transgredir los derechos a la igualdad y no discriminación, así como al reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas que viven con alguna discapacidad.

Para sostener lo anterior, este apartado se dividirá de la siguiente manera: en la primera sección se hace referencia al modelo social y de derechos de las personas con discapacidad y se explica el contenido y alcances de los derechos humanos que se estiman transgredidos; finalmente, en la segunda sección, se establecen los argumentos que hacen evidente la transgresión constitucional en que incurren las disposiciones impugnadas, contrastando su contenido normativo frente al marco constitucional antes mencionado.

A. Parámetro de control de la regularidad constitucional en materia de derechos de las personas con discapacidad

A manera de preámbulo, es necesario iniciar subrayando que la concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de "prescindencia" en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado "rehabilitador", "individual" o "médico", en el cual el fin era normalizar

a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo "social", el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona.³

Por tanto, este nuevo enfoque considera que las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración.

Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse firmado y ratificado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico.

A la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades.

Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, es decir, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva -que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar- que atenúan las desigualdades.

Ahora bien, la Primera Sala de ese Tribunal Constitucional ha hecho patente que de la **interpretación sistemática y funcional de los artículos 1o. de la Constitución Federal, y 1 y 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se deriva el igual reconocimiento de las personas con discapacidad ante la ley y la**

³ Cfr. Tesis aislada 1a. VI/2013 (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, Décima Época, Materia Constitucional, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, pág. 634, del rubro: "**DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**"

obligación del Estado para adoptar las medidas pertinentes para que puedan ejercer plenamente su capacidad jurídica.⁴

En ese contexto, **en el sistema de apoyo en la toma de decisiones basado en un enfoque de derechos humanos, propio del modelo social, la toma de decisiones asistidas se traduce en que la persona con discapacidad no debe ser privada de su capacidad de ejercicio por otra persona que sustituya su voluntad, sino que simplemente es asistida para adoptar decisiones en diversos ámbitos**, como cualquier otra persona, pues este modelo contempla en todo momento la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad, sin restringir su facultad de adoptar decisiones legales por sí mismas pero, en determinados casos, se le puede asistir para adoptar sus propias decisiones legales dotándole para ello de los apoyos y las salvaguardias necesarias, para que de esta manera se respeten los derechos, voluntad y preferencias de la persona con discapacidad.

De ese modo, atendiendo al modelo social de discapacidad, previsto en la mencionada Convención, los presupuestos o fundamentos en los cuales se sustenta tal materia son los siguientes:

- a) **Dignidad de la persona**, referida al pleno respeto de los individuos por el solo hecho de serlo, sin que una diversidad funcional implique una disminución de tal reconocimiento.
- b) **Accesibilidad universal**, consistente en la posibilidad de que las personas con discapacidad puedan participar en igualdad de condiciones, en todos los ámbitos y servicios de su entorno social.
- c) **Transversalidad**, relativa a la concepción de la discapacidad como un aspecto en íntima relación con todas las facetas del contexto en que se desenvuelve.
- d) **Diseño para todos**, entendido bajo la óptica de que las políticas se conciban de tal manera que puedan ser utilizadas por el mayor número posible de usuarios.

⁴ Cfr. Tesis 1a. CXIV/2015 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Materia Constitucional, Libro 16, marzo de 2015, Tomo II, pág. 1102, del rubro: **“PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL MODELO SOCIAL DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES ENTRAÑA EL PLENO RESPETO A SUS DERECHOS, VOLUNTAD Y PREFERENCIAS.”**

- e) **Respeto a la diversidad**, consistente en que las medidas a implementarse reconozcan las diferencias funcionales como fundamento de una sociedad plural.
- f) **Eficacia horizontal**, relativa a que la exigencia de respeto a las personas con discapacidad se dirija tanto a las autoridades, así como a los particulares.

De lo anterior, se advierte que el modelo social señala que la premisa que genera la discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona, por lo que las medidas que propone se encuentran dirigidas a aminorar tales barreras. Así, las limitaciones son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad son tomadas en consideración.

Dicho esquema se encuentra relacionado con el pleno reconocimiento de derechos fundamentales, tales como el respeto a la dignidad con independencia de cualquier diversidad funcional, la igualdad y la libertad personal –aspecto que incluye la toma de decisiones-, teniendo como objeto la inclusión social basada en la vida independiente, la no discriminación y la accesibilidad universal –en actividades económicas, políticas, sociales y culturales-.

En suma, a la luz del modelo social, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales. En tal virtud, la deficiencia individual es la que genera una diversidad funcional, misma que al ponerse en contacto con una barrera social produce una discapacidad.

Por tanto, las discapacidades ahora tienen como punto toral la existencia de factores sociales que vuelven adversas las diversidades funcionales que posee una persona, y que limitan el acceso potencial a los mismos fines del resto de las personas. Eso implica que la dificultad para participar de manera plena en la sociedad tiene como nota distintiva la existencia de una inadecuada construcción del entorno social, mismo que impide la consecución de los propios planes de vida en igualdad de oportunidades.⁵

⁵ *Idem.*

De esta manera, el concepto de discapacidad que asume la Convención en la materia no es un concepto rígido, sino que en ella se adopta un enfoque dinámico acorde con el concepto de discapacidad: no tiene su origen en las limitaciones o diversidades funcionales de las personas, sino en las limitantes que la propia sociedad produce, esto es, se debe a las barreras que se imponen a las personas con discapacidad para el desarrollo de sus vidas.

Con base en las consideraciones anteriores, resulta válido afirmar que en el modelo social y de derechos el punto de partida es la dignidad de la persona con discapacidad, lo cual conlleva el deber de tratarla como a cualquier otra persona. Desde esa premisa, lo que debe hacer todo ordenamiento jurídico es reconocer siempre y en todo momento que toda persona es sujeto de derecho y tiene personalidad jurídica.

i) Reconocimiento de la capacidad jurídica

El reconocimiento de la capacidad jurídica implica que una persona es titular de derechos y obligaciones y sujeto de relaciones jurídicas. Por tanto, la persona con discapacidad es –y no puede no ser de otro modo– un sujeto de derecho. A partir de estas ideas se reconoce a las personas con discapacidad como personas jurídicas y se les garantiza la capacidad amplia y plena de ejercicio de los derechos en todos los casos, con apoyos y salvaguardas cuando sea necesario.

Como ha sostenido la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia⁶ la Convención es considerada como el paradigma normativo del modelo social y de derechos, así como una respuesta de carácter integral, universal, jurídicamente vinculante y aplicable, ya que se abandona la consideración de la persona con discapacidad como objeto de políticas asistenciales o programas de beneficencia y se reconoce su personalidad y capacidad jurídicas, su condición de sujeto de derechos, rasgos que se confirman con la declaración del párrafo primero del artículo 1 de dicha Convención.⁷

⁶ Cfr. la sentencia del amparo directo en revisión 2805/2014, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 14 de enero de 2015, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁷ **Artículo 1 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.**

Propósito

El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

En esa virtud, se parte de la premisa que la discapacidad es una cuestión de derechos humanos ajena a actitudes paternalistas del pasado, transitándose hacia la configuración de la discapacidad como cuestión de derechos humanos, cuyo modelo se plasma con nitidez en la Convención.⁸

Sobre este punto es importante resaltar que el concepto de discapacidad que asume la Convención no es un concepto rígido, sino que en ella se adopta un enfoque dinámico que permite adaptaciones. Así, la discapacidad resulta de la interacción entre las personas con discapacidad y las barreras. En otras palabras, no tiene su origen en las limitaciones o diversidades funcionales de las personas, sino en las limitantes que la propia sociedad produce, esto es, se debe a las barreras que se imponen a las personas con discapacidad para el desarrollo de sus vidas.⁹

En este sentido, la discapacidad no es sólo la deficiencia de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal, sino que resulta de la interacción de la deficiencia con las barreras que impone el entorno y que impiden la inclusión plena y efectiva de la persona con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás personas¹⁰.

Es así que a la luz del modelo social y de derechos, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales. Por tanto, acorde con dicho modelo, las discapacidades no deben ser entendidas como una enfermedad, pues esta afirmación comporta grandes implicaciones en el modo de concebir y regular temas atinentes a la discapacidad y, a su vez, tiene consecuencias profundas en el ámbito jurídico.¹¹

Por ello, es importante tener claro que el sistema jurídico tradicionalmente ha asumido un concepto de normalidad y bajo esa lente ha determinado el alcance y

⁸ Tesis 1a. VI/2013 (10a.), *Op. Cit.*

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Cfr.* la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, artículo 2, fracción XXI, en donde se integran los conceptos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de la Convención Interamericana para Eliminar todas las Formas de Discriminación contra la Persona con Discapacidad.

¹¹ *Cfr.* Sentencia de los Amparos en Revisión 410/2012 y 159/2013, resueltos por la Primera Sala el 21 de noviembre de 2012 y el 16 de octubre de 2013, ambos bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

los límites de los derechos de las personas con discapacidad, dejando de lado que hay muchas maneras de ser persona con derechos y obligaciones.

Bajo esta lógica, el replanteamiento de la discapacidad y sus consecuencias jurídicas –desde el modelo social y de derechos humanos– no puede dar lugar a las mismas respuestas jurídicas ancladas en el binomio conceptual normal-anormal, sino que es preciso una interpretación en clave de derechos humanos que asuma el respeto a la diversidad como condición inherente a la dignidad humana. Por ello, en coherencia con el modelo social y de derechos, el juzgador debe tener presente la finalidad de la Convención y optar siempre por aquella solución jurídica que la haga operativa.¹²

Cabe aclarar que una condición de discapacidad no implica de suyo una incapacidad, ni estos conceptos son sinónimos. Sin embargo, lo anterior no pugna con que se realicen ajustes razonables cuando se vea involucrada una persona con discapacidad, toda vez que lo que se pretende es que tengan las mismas condiciones –igualdad que el resto de las demás personas – para hacer valer sus derechos sin que la condición de discapacidad sea una limitante para ello.

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha hecho énfasis “en la distinción entre capacidad jurídica y capacidad mental”. La capacidad jurídica consiste tanto en la capacidad de ser titular de derechos y obligaciones –capacidad de goce– como en la capacidad de ejercer esos derechos y obligaciones –capacidad de ejercicio–. La capacidad jurídica y la toma de decisiones son conceptos que se encuentran estrechamente vinculados y constituyen derechos fundamentales que permiten que una persona pueda participar en la vida jurídica.¹³

En contraste, la capacidad mental “se refiere a la aptitud de una persona para adoptar decisiones que, naturalmente, varía de una persona a otra y puede ser diferente para una persona determinada en función de muchos factores, como pueden ser ambientales y sociales.” El hecho que una persona tenga una discapacidad o una deficiencia “no debe ser nunca motivo para negarle la capacidad jurídica ni derecho alguno”.¹⁴

¹² Cfr. Tesis 1a. VI/2013 (10a.), *Op. Cit.*

¹³ Cfr. Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 90/2018, correspondiente al día treinta de enero de dos mil veinte.

¹⁴ *Idem.*

Además, resaltó que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha recomendado que los Estados deben examinar su legislación para asegurarse de que el derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad no está limitado de modo distinto al de las demás personas, pues históricamente, a las personas con discapacidad se les ha negado en muchas esferas de una manera discriminatoria su derecho a la capacidad jurídica, en virtud de regímenes basados en la sustitución en la adopción de decisiones como la legislación sobre la salud mental y la tutela. Esas prácticas deben ser abolidas, a fin de que las personas con discapacidad recobren la plena capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás.

Igualmente, el Tribunal Constitucional de nuestro país ha sostenido que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad “reconoce de manera expresa e indudable el derecho a la capacidad jurídica de todas las personas con discapacidad, sin excepción alguna: no hace diferencia entre discapacidades”.

De tal suerte que “el derecho a la capacidad jurídica no es una cuestión de inteligencia en las decisiones que se adoptan, ni debe estar ligada a las condiciones mentales.” Se basa simplemente en el reconocimiento de la voluntad de todo ser humano como elemento central del sistema de derechos.¹⁵

En síntesis, la capacidad jurídica es un derecho fundamental de todas las personas, que implica su posibilidad de ser titular de derechos y la de actuar en derecho; concede a la persona la protección plena de sus derechos por el ordenamiento. En conclusión, la capacidad jurídica garantiza que todo ser humano sea respetado como una persona titular de personalidad jurídica.

ii) Derecho a la igualdad y no discriminación

A efecto de abordar el contenido del derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad, se estima pertinente hacer algunas puntualizaciones, en lo general, sobre los alcances de la mencionada prerrogativa fundamental.

¹⁵ *Idem.*

El artículo 1° de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

Asimismo, establece la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, **las discapacidades**, la condición social, **las condiciones de salud**, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia.

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, por lo que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.¹⁶

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.¹⁷

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es otras palabras, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.¹⁸

Defendemos al Pueblo

¹⁶ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, de rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

¹⁷ Véase la tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, de rubro: "**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**"

¹⁸ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 16 *supra*.

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.¹⁹

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.²⁰

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.²¹

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por **complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.**²²

Defendemos al Pueblo

¹⁹*Idem.*

²⁰ Tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, 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 XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **"IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."**

²¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 55/2006, 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 XXIV, septiembre de 2006, p. 75, de rubro: **"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."**

²² Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *Litis* salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.²³

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha sustentado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.²⁴

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho

²³ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**”

²⁴ *Idem.*

tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.²⁵

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy en día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.²⁶

Así, el Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.

Una vez sentadas las bases en lo general del derecho humano a la igualdad y no discriminación, es menester hacer referencia a la trascendencia del mismo respecto a las personas en situación de discapacidad.

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

El artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²⁷ reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación, los cuales **están intrínsecamente conectados con la dignidad humana, misma que es la piedra angular de todos los derechos humanos.**

Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha sostenido en la Observación General Número 6²⁸ que la igualdad y la no discriminación constituyen el núcleo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y son evocados sistemáticamente en su articulado, con el uso reiterado de la expresión “*en igualdad de condiciones con las demás*”, que vincula todos los derechos sustantivos de la referida Convención con el principio de no discriminación.

Asimismo, el mencionado Comité sostiene que la igualdad de oportunidades, como principio general de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –en virtud de su propio artículo 3– constituye un paso importante en la transición de un modelo de igualdad formal a uno de igualdad sustantiva²⁹.

Por tanto, la igualdad inclusiva es un nuevo modelo que se desarrolla en la integridad de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el cual abarca una igualdad sustantiva, ampliando el contenido de ésta en las siguientes dimensiones:

- a) una dimensión redistributiva justa para afrontar las desventajas socioeconómicas;

²⁷ “**Artículo 5. Igualdad y no discriminación**

1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.

2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.”

²⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, CRPD/C/GC/6, del 26 de abril de 2018, párr. 7.

²⁹ *Ibidem*, párr. 10.

- b) **una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia, y para reconocer la dignidad de los seres humanos y su interseccionalidad;**
- c) una dimensión participativa para reafirmar el carácter social de las personas como miembros de grupos sociales y el reconocimiento pleno de la humanidad mediante la inclusión en la sociedad; y
- d) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia como aspecto de la dignidad humana.³⁰

De lo anterior se desprende que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad incorpora un modelo de discapacidad basado en los derechos humanos, el cual tiene como eje toral el reconocimiento y protección a la dignidad humana de las personas en situación de discapacidad a efecto de reconocer la diversidad funcional.

Además, se enfatiza la interpretación del artículo 5.1 de la indicada Convención realizada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la cual se sostiene que la expresión “*igualdad ante la ley*” implica el derecho de las personas a la igualdad de trato por la ley y en la aplicación de la misma, mientras que la expresión “*igualdad en virtud de la ley*” significa que no deben existir leyes que permitan denegar, restringir o limitar específicamente los derechos de las personas en situación de discapacidad y deben incorporarse las consideraciones relativas a la discapacidad en todas las leyes y políticas³¹.

Por su parte la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad en su preámbulo, puntualiza que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanar de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano. Asimismo, en términos su artículo 2, su objeto es la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

³⁰ Cfr. *ibidem*, párr. 11.

³¹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *op. cit.*, párr. 14.

De tal manera que, conforme a los mencionados instrumentos internacionales, se desprende que los Estados parte tienen la obligación de adoptar medidas positivas **para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades**, en perjuicio de determinado grupo de personas³².

Es decir, es obligación de los Estados parte buscar la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad³³.

En esa tesitura, para el goce efectivo de los derechos de igualdad y la no discriminación, se exige la adopción de medidas de aplicación, tales como:

- a) Medidas para crear conciencia entre toda la población sobre los derechos que asisten a las personas con discapacidad en virtud de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad, el significado de la discriminación y vías judiciales de recurso existentes.
- b) Medidas para garantizar que los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad sean exigibles ante los tribunales nacionales y den acceso a la justicia a todas las personas que han sido objeto de discriminación.
- c) Protección contra las represalias, como un trato adverso o consecuencias negativas tras una denuncia o en un proceso para hacer cumplir las disposiciones en materia de igualdad.
- d) Derecho a entablar un proceso ante los tribunales y presentar reclamaciones a través de asociaciones, organizaciones u otras entidades jurídicas que tengan un interés legítimo en hacer valer el derecho a la igualdad.
- e) Normas específicas relacionadas con los indicios y las pruebas a fin de **garantizar que las actitudes estereotipadas sobre la capacidad de las personas con discapacidad no impidan que las víctimas de discriminación obtengan reparación.**
- f) Sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de vulneración del derecho a la igualdad y a medios de reparación adecuados.

³² Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 104, y Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 186.

³³ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Furlan y Familiares Vs. Argentina, sentencia, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas del 31 de agosto de 2012, párr. 134.

- g) Prestación de asistencia jurídica suficiente y accesible para garantizar el acceso a la justicia a los demandantes en litigios por discriminación³⁴.

De lo anterior puede asegurarse válidamente que, en términos de los indicados instrumentos internacionales, existen diversas obligaciones a cargo de los Estados, entre ellas, las de adoptar medidas concretas para lograr la igualdad inclusiva, en reconocimiento de la diversidad funcional.

B. Inconstitucionalidad de las porciones normativas impugnadas de los artículos 7 y 12 de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit

Una vez expuesto el parámetro de control de la regularidad constitucional que, a juicio de esta Comisión Nacional, resulta aplicable para el análisis de las disposiciones impugnadas, en el presente apartado se explicará el motivo por el cual las porciones normativas que identifican como “*incapacitados*” a las personas que viven con alguna discapacidad y condicionan su participación en el procedimiento de expropiación, ocupación o limitación de dominio sobre algún bien del que sean titulares, transgrede los derechos a la igualdad y no discriminación, así como al reconocimiento de su capacidad jurídica.

Como punto de partida, debe apuntarse que el pasado 29 de marzo del año en curso se publicó la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, en la que se establecieron los requisitos, bases y procedimientos que se deberán seguir para que el Estado pueda limitar, restringir e incluso extinguir el derecho de propiedad que gozan las personas respecto de algún bien ubicado en la entidad por causas de utilidad pública.

Así, el ordenamiento en análisis establece en su artículo 6 que el acto administrativo de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio procederá contra:

- El propietario
- El poseedor
- Los causahabientes a título particular o universal, aun cuando el derecho de propiedad esté sujeto a decisión judicial, se desconozca su identidad o no fuere posible su localización.

³⁴ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *op. cit.*, párr. 31.

En congruencia con ello, la ley de referencia establece un conjunto de derechos en favor de los titulares del bien inmueble sujeto a expropiación, como la notificación del trámite; la garantía de audiencia en la que podrán hacer valer las manifestaciones que estimen convenientes, así como aportar pruebas necesarias a fin de sostener su postura; la presentación de alegatos; a recibir una indemnización en caso de que sea procedente el acto expropiatorio y la posibilidad de ejercer la reversión de los bienes expropiados de ser procedente.

Es decir, la participación de la persona titular, poseedora o causahabiente en el acto de expropiación tiene una importancia fundamental para su desarrollo, pues si bien se trata de un acto administrativo, lo cierto es que la Constitución General mandata que se garantice en todo momento el respeto al derecho fundamental de propiedad del titular, con el objetivo de evitar la arbitrariedad o discrecionalidad de la autoridad, en términos sus artículos 14, 16 y 27.

Ahora bien, la Ley local establece en sus artículos 7 y 12 tres supuestos en los que la participación de la persona titular del bien deberá llevarse a cabo a través de un representante, a saber:

“Artículo 7. Cuando la solicitud de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio recaiga en bienes de ausentes, menores o incapacitados, el procedimiento se entenderá con los representantes que se designen en términos de las disposiciones del Código Civil para el Estado de Nayarit, así como de las disposiciones legales de la materia.

Artículo 12. Cuando la solicitud de expropiación recaiga en bienes de ausentes, menores o incapacitados, el procedimiento se entenderá con los representantes que se designen en términos de lo dispuesto en el Código Civil para el Estado de Nayarit.”

De lo anterior se desprende que la solicitud de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio será a través de un representante cuando tenga como objeto algún bien cuya titularidad recaea en:

1. Ausentes
2. Menores
3. **Incapacitados**

En esos casos, la norma autoriza la representación a cargo de otra persona en todo el procedimiento del acto administrativo de expropiación, por lo que los derechos enunciados en los párrafos que anteceden no podrán ser ejercidos directamente por

el titular del bien, sino que se deberá estar a las reglas de tutela o representación del Código Civil de la entidad.

Al respecto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la referencia que hace la norma a los *incapacitados* deviene inconstitucional por transgredir los derechos a la igualdad y no discriminación, así como al reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas que viven con algún tipo de discapacidad, por las consideraciones que a continuación se desarrollan.

No obstante, para demostrar esa afirmación, es imperativo tomar en cuenta que, como ya se mencionó, la Convención de la materia introdujo una nueva forma de ver y entender a las discapacidades, principalmente porque se abandonó la idea de que las personas que viven con alguna deficiencia son incapaces para decidir por sí mismos, para ahora reconocer su capacidad jurídica en igualdad de condiciones con lo demás y en caso de ser necesario, adoptar un sistema de apoyo proporcional a las necesidades de cada persona, así como las salvaguardias necesarias que garanticen el respeto de su voluntad.

Además, también se postula la premisa consistente en que la discapacidad surge a partir de las barreras sociales que les son impuestas y que, al interactuar con la sociedad, se enfrentan a esos problemas que impiden su inclusión en igualdad de condiciones que las demás.

Por tanto, dicho instrumento internacional establece la idea de que las personas que viven con alguna deficiencia son igual de capaces, necesarias e importantes en el entorno social que aquellas que no se encuentran en esa situación, dejando a un lado la idea *capacitista* dentro del estereotipo de normalidad que había perdurado por tantos años, con el objetivo de evitar la discriminación y propiciar la inclusión de ese sector de la población.

Defendemos al Pueblo

Además, el pilar fundamental de ese instrumento es el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad previsto en su artículo 12, cuyo ejercicio deberá ser garantizado en igualdad de condiciones que las demás personas. Dicho numeral parte del reconocimiento de la diversidad de personas que viven con alguna discapacidad, por lo que, para el ejercicio autónomo de su capacidad, establece la obligación de asegurar un sistema de apoyo proporcional a sus necesidades, así como del establecimiento de salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir abusos en perjuicio de ese sector de la población.

En razón a lo anterior, el ya referido artículo 12 de la Convención no permite negar por ningún motivo la capacidad jurídica basándose en la deficiencia, esto es, de modo discriminatorio, sino que exige se proporcione el apoyo necesario para su ejercicio, por tanto, negar o limitar la capacidad jurídica vulnera el derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley y constituye una violación de los artículos 5 y 12 de la Convención, así como del artículo 1º constitucional.³⁵

Sentadas esas bases, las disposiciones impugnadas establecen que será obligatoria la representación en el procedimiento de expropiación de aquellas personas que el Código Civil de la entidad considere como *incapacitadas o incapaces*. La legislación civil local identifica que tienen incapacidad natural y legal:

- I. Los menores de edad
- II. **Los mayores de edad disminuidos o perturbados en su inteligencia, aunque tengan intervalos lucidos; y aquellos que padezcan alguna afección originada por enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico, psicológico o sensorial o por la adicción a sustancias tóxicas como el alcohol, los psicotrpicos o los estupefacientes; siempre que debido a la limitación, o alteración en la inteligencia esto les provoque que no pueden gobernarse y obligarse por sí mismos, o manifestar su voluntad por algún medio.**³⁶

Acorde con lo anterior, el Código Civil establece todo un sistema normativo que regula la representación de las personas que se encuentren en alguno de esos supuestos, a saber, la tutela y el estado de interdicción, ya que sólo a través de dichas instituciones jurídicas podrán ejercer sus derechos y llevar a cabo actos o hechos que afecten su esfera jurídica.

Ahora, de la consulta de dicha codificación civil se advierte que esta continúa sustentando la regulación de la capacidad jurídica de las personas que viven con alguna discapacidad desde la perspectiva del modelo asistencialista y paternalista, cuya principal característica es la sustitución y representación de esas personas por considerarlas como *incapaces* para la toma de sus propias decisiones.

³⁵ Véase la sentencia dictada en el amparo en revisión 702/2018, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, párr. 139, pág. 72.

³⁶ Artículo 442 del Código Civil para el Estado de Nayarit.

Por lo que, de la lectura sistemática de los artículos 7 y 12 de la Ley de Expropiación, en relación con los artículos 23³⁷ 442, fracción II y 626³⁸ del Código Civil, ambos del Estado de Nayarit, se advierte que las personas mayores de edad que vivan con alguna discapacidad mental, intelectual y/o psicosocial, sin importar si se encuentran sujetas a estado de interdicción, deberán ser representadas en todo el procedimiento expropiatorio.

Para este Organismo Nacional, ese tratamiento normativo se sustenta en que la integridad del sistema que regula la capacidad jurídica de las personas en Nayarit confunde los términos de capacidad jurídica y capacidad mental³⁹, en tanto toman como referencia que las personas que viven con alguna deficiencia *no pueden gobernarse ni obligarse por sí mismos o manifestar su voluntad*, propiciando su exclusión por considerarlas como incapaces en el ámbito jurídico para participar de manera autónoma, lo que hace imperante la necesidad de que sean representados para el ejercicio de su capacidad jurídica.

Así, tomando en consideración la forma en que se llevará a cabo el proceso de expropiación cuando se trate de bienes cuyo titular es una persona que vive con algún tipo de discapacidad, es notable que el sistema normativo en el que se apoyan – al sustentarse en lo previsto por la Codificación Civil de la entidad – parte de la premisa que sostiene que las personas que viven con alguna discapacidad intelectual, mental y/o psicosocial *per se* no cuentan con capacidad para gobernarse ni tomar decisiones, por lo que existe una necesidad proteccionista, asistencialista y paternalista de que sean representados para la realización de actos que trascienden a su vida y esfera jurídica.

³⁷ " **Artículo 23.-** La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la personalidad jurídica que no deben menoscabar la dignidad de la persona ni atentar contra la integridad de la familia; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes."

³⁸ " **Artículo 626.-** Son nulos todos los actos de administración ejecutados y los contratos celebrados por los incapacitados sin la autorización del tutor, salvo lo dispuesto en la fracción V del artículo 528."

³⁹ Al resolver el amparo en revisión 702/2018, la Primera Sala de ese Tribunal Constitucional determinó que:

"La capacidad jurídica consiste tanto en la capacidad de ser titular de derechos y obligaciones (capacidad de goce) como en la capacidad de ejercer esos derechos y obligaciones (capacidad de ejercicio). Ciertamente, la capacidad jurídica y la toma de decisiones (autonomía de la voluntad) son conceptos que se encuentran estrechamente vinculados y constituyen herramientas fundamentales para que una persona pueda participar en la vida jurídica.

Mientras que, la capacidad mental se refiere a la aptitud de una persona para adoptar decisiones que, naturalmente, varía de una persona a otra y puede ser diferente para una persona determinada en función de muchos factores, como pueden ser ambientales y sociales."

En ese entendido, las normas impugnadas establecen que la tramitación y desahogo de las etapas de la expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio será a través de un representante cuando tenga como objeto algún bien cuya titularidad recaer en una persona que vive con alguna discapacidad, eliminando la posibilidad de que sea directamente ésta quien desahogue el procedimiento respectivo, incluyendo el ejercicio por sí mismo de los derechos que les reconoce la ley a los titulares del bien sujeto a expropiación. Por lo tanto, no podrán participar directamente en el ejercicio de sus derechos correspondientes a:

- Ser notificados del trámite;
- De garantía de audiencia en la que podrán hacer valer las manifestaciones que estimen convenientes, así como aportar pruebas necesarias a fin de sostener su postura;
- Presentación de alegatos;
- Recibir una indemnización en caso de que sea procedente el acto expropiatorio y
- La posibilidad de ejercer la reversión de los bienes expropiados de ser procedente.

Es así que tales actos deberán realizarse a través de su representante, lo cual se traduce en la vulneración de los derechos de las personas que viven con alguna discapacidad, pues la norma no permite el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones que las demás personas, condicionándolas a su representación derivado del desconocimiento de su capacidad jurídica. En ese tenor, las disposiciones impugnadas se constituyen como una barrera que impide su plena inclusión en la sociedad en igualdad de condiciones.

Se reitera que la norma reproduce la concepción de que las personas que viven con alguna deficiencia no pueden llevar por sí mismos el trámite y todas las etapas del acto administrativo de expropiación derivado de la discapacidad con la que viven, por lo que es necesario que sea otra persona las lleve a cabo en su representación. Esto no hace más que evidenciar que en realidad existe una sustitución de su voluntad y desconocimiento de su capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás personas.

Tal situación, como se ha visto, es incompatible con la premisa básica de la capacidad jurídica establecida en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, consistente en que toda persona que viva con una

discapacidad (una deficiencia funcional conjugada con un entorno excluyente, incluidas las deficiencias de tipo mental o intelectual), tiene capacidad jurídica y que ésta no puede negarse, sino que la persona debe contar con apoyos que le presten la ayuda que requieran para poder manifestar su voluntad conforme a su tipo de deficiencia e intensidad de ésta.

Hasta lo aquí explicado, se estima que los artículos 7 y 12 del citado ordenamiento en combate, en las porciones normativas que aluden “o incapacitados”, no son compatibles con el modelo social de la discapacidad, pues permiten el desconocimiento o no reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas y la consecuente representación a cargo de otra persona en el procedimiento de expropiación respecto del bien de que es titular, pues además del mensaje discriminatorio estigmatizante de la discapacidad que ello conlleva, lo cierto es que la norma autoriza que ese resultado restrictivo de la capacidad jurídica se actualice sin permitir que la persona con la deficiencia funcional cuente con los apoyos que requiera para que se logre expresar y conocer su voluntad; es decir, no se opta por la eliminación de las barreras que posiblemente pudieran estar impidiendo que se conozcan las decisiones tomadas en su libre albedrío de la persona en torno al acto jurídico.

Además, este Organismo estima que cuando se trate de personas que viven con alguna deficiencia, es imperativa la realización de modificaciones que les permitan tener acceso en igualdad de condiciones que los demás a todos los trámites que afectarán su vida y su esfera jurídica, pues dichas modificaciones se constituyen como ajustes razonables, cuya finalidad es asegurarse que, conforme a las necesidades de las personas con discapacidad, se adecuen textos, procedimientos o cualquier otra medida tendiente a garantizar que conozcan las especificaciones y las consecuencias que se generarán con la elaboración de un acto determinado.

En ese sentido, para el desarrollo de cada una de las etapas del procedimiento de expropiación, tratándose de personas con discapacidad, las autoridades están obligadas a llevar a cabo todos aquellos ajustes razonables que le permitan conocer cabalmente las etapas, derechos y consecuencias jurídicas del acto que realizarán.

Además, es necesario que se instaure un sistema de apoyos que sea proporcional a las necesidades de cada persona, que podrá estar compuesto por un familiar, profesionales, objetos, instrumentos, productos y, en general, cualquier ayuda que facilite la expresión de su voluntad de la persona con discapacidad.

Y finalmente, para asegurar que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respetan los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona con discapacidad, así como que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, se deberán establecer las salvaguardias necesarias, mismas que deberán estar sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial, competente e imparcial.

De tal manera que, cuando se tenga conocimiento de una influencia indebida, o conflicto de intereses, como podría ser al momento llevar a cabo un acto de expropiación, se dará parte a la autoridad correspondiente a fin de que se tomen las medidas correspondientes que garanticen la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad.

Así, mediante el establecimiento de ajustes razonables, el reconocimiento de un sistema de apoyos y las salvaguardias necesarias, se podrá garantizar el respeto de los derechos, la voluntad y las preferencias de las personas con discapacidad, por lo que no existe justificación para que, al momento de querer ejercer sus derechos, las personas que viven con alguna discapacidad tengan que ser representadas, lo cual obstaculiza el ejercicio de su capacidad jurídica por considerarlas como incapaces.

Lo anterior aplica incluso en aquellos casos cuyas necesidades sean mayores e impliquen un mayor grado de apoyo para conocer la voluntad de las personas, en cuyos casos el denominado “interés superior” debe sustituirse por la “mejor interpretación posible de la voluntad y las preferencias”, ya que bajo este paradigma se respete la autonomía y libertad personal y, en general, todos los derechos en igualdad de condiciones que las demás personas. Así, cuando la persona con discapacidad manifieste de algún modo su voluntad, acorde con el paradigma de la mejor interpretación posible, habría que establecer y respetar los mecanismos necesarios para que esa manifestación no sufra detrimento o sea sustituida⁴⁰.

Este Organismo Nacional estima que el legislador local tuvo la oportunidad de introducir el modelo social de la discapacidad respecto del acto administrativo de

⁴⁰ Tesis aislada 1a. CXV/2015 (10^a), 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, septiembre de 2017, p. 235, de rubro: “PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MEJOR INTERPRETACIÓN POSIBLE DE SU VOLUNTAD Y SUS PREFERENCIAS (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1 Y 2 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD).”

expropiación, reconociendo la capacidad jurídica de las personas que viven con alguna discapacidad en igualdad de condiciones que las demás, a través del establecimiento de un sistema de apoyos que sea necesario y proporcional.

Sin embargo, a pesar del cambio de paradigma en materia de derechos humanos y del nuevo tratamiento sobre el tema de discapacidad, que permea en todo el sistema jurídico nacional, el legislador no ajustó su orden normativo a dicho estándar, por lo que, derivado de la falta de armonización legislativa con el parámetro constitucional, las disposiciones impugnadas continúan sustentándose en un modelo superado que, además, vulnera sus derechos humanos.

Por lo tanto, con base en el nuevo paradigma de las discapacidades, no existe justificación válida para que el legislador local haya establecido en los artículos 7 y 12 de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, normas que impiden a las personas que viven con algún tipo de discapacidad intervenir por sí mismas en el procedimiento de expropiación respecto de algún bien de su propiedad y las obligue a hacerlo a través de su representante, por lo tanto, lo procedente será declarar su invalidez y expulsarlas del sistema jurídico local, por vulnerar sus derechos a la igualdad y no discriminación y de reconocimiento de su capacidad jurídica.

SEGUNDO. El artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, establece que se considerará como causa de utilidad pública *la prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales.*

Se estima que la norma establece un supuesto demasiado amplio y ambiguo que permite la discrecionalidad por parte de la autoridad correspondiente para expropiar un bien inmueble. Asimismo, dicha hipótesis no puede erigirse como una auténtica causa de utilidad pública, en términos del artículo 27 de la Constitución General.

Por lo tanto, transgrede 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.

En el presente concepto de invalidez se expondrán las razones por las que este Organismo Nacional considera que la disposición impugnada es incompatible con

el parámetro de regularidad constitucional de nuestro país, específicamente por transgredir 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 la fracción impugnada 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 en el 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”*.⁴¹

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.⁴²

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.

⁴¹ 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.

⁴² 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.

El derecho a la propiedad privada y sus restricciones se encuentra reconocido a nivel nacional en el artículo 27 de la Norma Suprema⁴³; mientras que, a nivel interamericano, la Convención Americana de los Derechos Humanos lo recoge en su artículo 21⁴⁴.

⁴³ “ **Artículo 27.** La propiedad de las 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. 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.

(...)

⁴⁴“ **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.

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 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.⁴⁵

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

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. (...)”

⁴⁵ 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.

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 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 tipos⁴⁶ 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 general⁴⁷; 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.⁴⁸

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

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Informe No. 64/12, Caso 12.271, *Benito Tide Méndez y otros vs República Dominicana*, 29 de marzo de 2012, párrafo 326.

⁴⁸ 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.

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 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 individuo⁴⁹.

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.

⁴⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 37/2006 (10^a), 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.”*

C. Inconstitucionalidad del artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit

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 analizará la fracción VII del artículo 8 de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, a la luz de dicho estándar con el objetivo de evidenciar que no es compatible con el andamiaje constitucional vigente.

Como ya se mencionó, el pasado 29 de marzo del presente año se publicó en el medio oficial del Estado de Nayarit la Ley de Expropiación de la entidad, cuyo objeto, en términos de su artículo 1, es establecer el procedimiento para que el Estado lleve a cabo la afectación total o parcial, temporal o permanente de derechos reales sobre bienes de propiedad privada, mediante indemnización y conforme al procedimiento que se señala en esa ley, previa declaraciones del Ejecutivo local.

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

Regulación de la expropiación, ocupación temporal y limitación de dominio previsto en la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit			
Artículo 4	Finalidad	Se privará a una persona de un bien inmueble de su propiedad, su posesión, su goce o uso, mediante el pago de una indemnización justa, por causa de utilidad pública y destinarlo a la satisfacción de una necesidad pública	
Artículo 5	Objeto material de expropiación	Cualquier bien inmueble de propiedad particular, que se ubique en el Estado.	
Artículo 6	Procede en contra de:	El propietario, poseedor o sus causahabientes a título particular o universal, aun cuando el derecho de propiedad esté sujeto a decisión judicial, se desconozca su identidad o no fuere posible su localización.	
Artículo 8	<u>Causas de utilidad pública, las cuales sirven de justificación de la expropiación, limitación total o parcial del bien.</u>		
		Solicitud. Puede ser presentada por:	<ul style="list-style-type: none"> • Titular de la Secretaría • Ayuntamientos • Organismos Descentralizados
		Análisis del trámite por parte del Ejecutivo.	Informes, dictámenes, peritajes para acreditar la idoneidad material y técnica de la solicitud.

Artículos 9, 10, 11, 13, 14, 16,	Procedimiento	Acuerdo de inicio del procedimiento y la notificación a los titulares de bienes que serán objetos de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio.	
		Garantía de Audiencia	Las personas afectadas tendrán 15 días hábiles después de que fueron notificados para manifestar lo que a su derecho convenga, así como a presentar pruebas que estimen pertinentes.
			Audiencia para el desahogo de las pruebas.
			Presentación de alegatos
			Verificación de la audiencia y declaratoria de expropiación en caso de encontrar procedente la solicitud.
Artículos 26 a 32	Emisión del Decreto de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio y sus requisitos formales, así como de publicación.		
Artículos 33 a 44	Reglas de indemnización	El precio que se fijará como indemnización por el bien objeto de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio, será equivalente al valor comercial que se fije, sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras	
		Puede ser:	I. Dinero en efectivo en moneda nacional; II. Especie; III. Compensación en el pago de contribuciones que deba efectuar el titular de los derechos del bien expropiado, y IV. Concesiones para la explotación de las obras que se realicen fijándose plazo y las condiciones respectivas en términos de Ley. Para el caso de la indemnización a que se refieren las fracciones II, III y IV, será necesario el consentimiento del particular afectado
		Tiene derecho a recibirla:	I. Los propietarios o copropietarios del bien expropiado o sus causahabientes, y II. Los poseedores con justo título para el caso de la ocupación temporal, que acrediten que su posesión data de cuando menos diez años anteriores a la fecha de la declaratoria.
		Procede:	Cuando los bienes expropiados no son destinados al fin que dio causa de utilidad pública determinada en el decreto respectivo cinco años o se le dé un uso distinto a ello.

Artículos 45 a 49	Reversión de los bienes expropiados	Plazo para solicitarla	Dentro de un año siguiente a la fecha en que haya vencido el plazo máximo para que el bien se destine a la causa de utilidad pública
		Se promueve ante la autoridad expropiante	
		Si la resolución es favorable:	El propietario deberá restituir a quien corresponda, el importe de la indemnización que se le hubiere pagado y se cancelará la inscripción del Decreto expropiatorio en el Registro Público de la Propiedad del Estado.

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 expropiación⁵⁰, reguló el procedimiento obligatorio que se deberá seguir en la entidad para que una autoridad pública, mediante la ejecución de un acto de carácter administrativo, pueda restringir o limitar parcialmente e incluso extinguir el derecho de propiedad de los particulares sobre algún bien inmueble 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 de la solicitud y de la causa de utilidad pública**, 3) garantía de audiencia, 4) emisión del decreto expropiatorio, 5) indemnización y, en su caso 6) reversión del o de los bienes expropiados; 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 legalidad del acto administrativo en estudio no sólo depende de que se desarrolle conforme a 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.

⁵⁰ 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.”**

Con ello se busca que la propiedad privada se encuentre protegida 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.**⁵¹

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, este Organismo Nacional considera que la fracción VII del artículo 8 de la Ley de Expropiación del Estado de Nayarit no es respetuosa de las garantías de protección del derecho de propiedad, pues en principio, el supuesto ahí previsto resulta demasiado amplio y ambiguo y por tanto, permite la discrecionalidad de la autoridad al momento de aplicarla, además de que la restricción, limitación o extinción del derecho de propiedad sobre un bien inmueble no guarda relación con el objetivo que justifica la expropiación.

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

“Artículo 8. Se consideran causas de utilidad pública para los efectos de la presente Ley

- I. El establecimiento, explotación, adecuación o conservación de un servicio público;*
- II. El establecimiento, conservación y desarrollo de áreas naturales protegidas conforme a las declaraciones previstas en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Nayarit;*
- III. La apertura, prolongación, ampliación y alineamiento de arterias de circulación peatonal o vehicular, de cualquier naturaleza como calles, avenidas, bulevares, calzadas,*

⁵¹ 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.”**

puentes, caminos, pasos a desnivel, libramientos, andadores y túneles para facilitar el tránsito, así como los accesos que se requieran;

IV. La ampliación, saneamiento y mejoramiento de los servicios requeridos por las poblaciones y puertos; la construcción de hospitales, escuelas, bibliotecas, parques, jardines, cementerios, campos deportivos, aeródromos o pistas de aterrizaje; la edificación de oficinas para los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, así como de cualquier otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

Asimismo, la construcción de obras de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos, que requieran de bienes inmuebles y sus mejoras, derivada de concesión, de contrato o de cualquier acto jurídico celebrado en términos de las disposiciones legales aplicables;

V. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional, regional y estatal;

VI. La construcción de centros de transportes, abasto y mercados;

VII. La prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales;

VIII. La superficie necesaria para la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción estatal, y la superficie necesaria para la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales asignadas al Estado o los Ayuntamientos, destinadas al uso doméstico en beneficio colectivo de una comunidad urbana o rural; IX. La creación, establecimiento, impulso, promoción y fortalecimiento de áreas, zonas y lugares para el desarrollo turístico sustentable;

X. La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;

XI. La creación, ampliación o mejoramiento de centros de población;

XII. La ejecución de acciones, obras o servicios tendientes 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;

XIII. La creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público para uso comunitario y para la movilidad;

XIV. La creación, fomento o conservación de empresas para el beneficio de la colectividad;

XV. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad o bien cuando por cualquier medio se afecte el equilibrio ecológico, y

XVI. Los demás casos previstos en otros ordenamientos legales especiales.”

De la lectura de los supuestos establecidos por el legislador local –salvo la fracción impugnada– se advierte que buscan, en esencia, el establecimiento, adecuación, conservación y desarrollo de servicios públicos, así como de áreas naturales protegidas; ampliación de vialidades; mejoramiento de los servicios requeridos por la población (hospitales, escuelas, parques, etc.); construcción de infraestructura pública; conservación de espacios históricos y culturales; construcción de centrales de transportes, abastos o mercados; explotación, uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción estatal y federal en términos legales; constitución de reservas

para el desarrollo urbano; ampliación de centros de población; aseguramiento del espacio de asentamientos urbanos, así como las zonas de riesgo y para el establecimiento de empresas para el beneficio de la colectividad.

Es decir, todos esos supuestos 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 de propiedad privada, pues con ello se busca la construcción de alguna obra pública o la prestación de un servicio, o bien, atender a las necesidades económicas, sociales, sanitarias e inclusive estéticas, que pueden requerirse en determina población, tales como empresas para beneficio colectivo, hospitales, escuelas, unidades habitacionales, parques, zonas ecológicas; 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.

Ahora bien, 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. De tal manera que la limitación de esa libertad consagrada constitucionalmente es 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 lo que, si bien es cierto 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 la hipótesis prevista en la fracción impugnada no es lo suficientemente acotada ni resulta la medida idónea para lograr la prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales; por lo tanto, no se constituye como una auténtica causa de utilidad pública, pues si bien esos supuestos pudieran considerarse como beneficios sociales o colectivos, lo cierto es que:

1. La norma es demasiado amplia y ambigua, lo que permite que la autoridad solicitante decida cualquier supuesto que, a su juicio, ayude a la prevención de la alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad social, lo cual puede ser convalidado por la autoridad ejecutiva revisora.
2. Además, al prever que será procedente para *prevenir cualquier tipo de alteración* implica que es posible que se expropie un bien que de forma presumible pueda generar esa alteración, sin que sea necesario que tal inquietud realmente se actualice en los hechos. En otras palabras, bastará con que las autoridades solicitante y revisora estimen que *cualquier cosa puede o no causar* una alteración a la paz, a la tranquilidad o a la seguridad, para que sea procedente el acto expropiatorio y,
3. No se advierte una relación entre la expropiación de un bien y la prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales, pues de ninguna manera se podría llegar al fin buscado por el solo hecho de que se ejecute ese acto administrativo.

Por lo anterior, se considera que la fracción impugnada es demasiado amplia, ambigua y general, que permite a las autoridades solicitante y revisora establecer *so pretexto* – como causa de utilidad pública para la expropiación de un bien – cualquier hecho o acto que estimen convenientes y que, a su criterio, pudieran ayudar a *evitar* la alteración a la paz, tranquilidad o seguridad social. Esto es así pues la hipótesis normativa cuestionada permite englobar en ella un cúmulo de supuestos impredecibles para los gobernados, situándolos en un estado de incertidumbre jurídica, pues esa causal permite que se considere como de utilidad pública cualquier supuesto que las autoridades estimen que puede afectar la tranquilidad, paz o seguridad y, en consecuencia, se pueda expropiar una propiedad a los particulares.

Defendemos al Pueblo

Es decir, el legislador local permite a la autoridad decidir y utilizar como justificación *cualquier cosa, hecho o acto que puede o no afectar, sin importar si es en menor o mayor escala* la tranquilidad, paz o seguridad de determinado sector, dado que así se encuentra redactada la disposición, dejando un amplio margen de apreciación en perjuicio de los titulares del bien sujeto a expropiación.

Dicha situación ubica a los gobernados en un estado de incertidumbre jurídica, pues la norma no permite conocer y anticipar cuáles son los motivos que efectivamente

alteran la tranquilidad, la paz o la seguridad sociales, ni tampoco precisa cuál será la forma o grado de esa posible alteración, permitiendo que sean las autoridades correspondientes quienes decidan, desde su apreciación, si se surte o no el supuesto, además de que tampoco se exige que exista realmente una alteración, sino únicamente una mera posibilidad de que se el hecho a evitar acaezca.

Es por ello que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la norma en combate transgrede el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues al no resultar lo suficientemente clara o acotada y permitir la discrecionalidad de la autoridad, es evidente que el acto administrativo, pese a que debe cumplir con el procedimiento previsto en la Ley de Expropiación del Estado de Nayarit, cuya consecuencia directa será la restricción o extinción de un derecho fundamental.

Además de la falta de claridad normativa, suponiendo sin conceder que la fracción en combate sea lo suficientemente acotada o que la autoridad justifique adecuadamente su solicitud en cada caso concreto, esta Institución Autónoma estima que la expropiación o limitación total o parcial de un bien inmueble de ninguna manera contribuirá *per se* a la prevención de situaciones que pudieran afectar o alterar la tranquilidad, paz o seguridad social.

Para mayor claridad, conviene recordar que el objetivo de la norma en combate es que a través de la expropiación o limitación de un bien se logre *la prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, tranquilidad o seguridad sociales*.

Este Organismo Nacional no encuentra alguna justificación razonable que le permita arribar a la conclusión de que un bien inmueble por sí mismo – por ejemplo, por su tamaño o ubicación – pudiera alterar la tranquilidad, paz o seguridad social, pues si el objetivo de la expropiación es, precisamente, limitar, restringir o extinguir el dominio sobre un bien inmueble a fin de que se genere algún beneficio a la sociedad o fomente a la satisfacción de necesidades sociales, en la especie no se podría lograr el objetivo que se buscó por la sola expropiación del bien.

En efecto, mediante el acto de expropiación se busca que, a través de la limitación o restricción del derecho de propiedad de los particulares sobre un bien inmueble se logre alcanzar un beneficio colectivo, es decir, que sea necesaria su expropiación a fin de lograr alguna necesidad social.

A manera de ejemplo, la fracción I del artículo impugnado prevé que será causa de utilidad pública el establecimiento, explotación, adecuación o conservación de un servicio público, por lo que la justificación de la expropiación de un bien consistiría en la necesidades de que el Estado retome la propiedad de dicho bien a fin de lograr el establecimiento de una estación de gas, algún pozo de agua potable o servicio de seguridad, pues es la única forma en que se podrá llevar a cabo construcciones o adecuaciones en el espacio expropiado con el objetivo de garantizar que ese servicio público llegue a la colectividad.

Lo anterior no acontece en presente asunto, pues si el objetivo es la prevención de determinados actos o situaciones que alteran la tranquilidad, paz o seguridad social, que bien podrían considerarse como un beneficio a la colectividad, lo cierto es que a través de la sola expropiación de un bien inmueble no existe la posibilidad de lograrlo, además de que dentro del sistema jurídico local existen otros medios legales que efectivamente están destinados a preservar la tranquilidad, paz o seguridad social; en consecuencia, es notable que la fracción impugnada carece de una relación entre el bien expropiado y el objetivo que pudiera calificarse como de utilidad pública.

Asimismo, tampoco pasa desapercibido para esta Comisión que la autoridad pudiera alegar que la expropiación del bien fue con motivo de la construcción de alguna estación policial o cualquier servicio público similar, y que con ello se estaría previniendo la posible alteración de la tranquilidad, paz o seguridad sociales; sin embargo, lo cierto es que dicho supuesto ya se encuentra previsto en la fracción I del artículo impugnado.

Tampoco se podría alegar que a través de la fracción impugnada se buscaría que, ante el riesgo que el bien inmueble –por su condición, tamaño o ubicación– pudiera provocar a un sector determinado, fundamente su expropiación a fin de prevenir la alteración a la tranquilidad, paz o seguridad social de las personas, pues en todo caso, dicho supuesto ya se encuentra regulado en la fracción XII del artículo 8 de la Ley en combate.

Incluso, si en el bien sujeto a expropiación se hubiere empleado para llevar a cabo actividades delictivas que pudieran afectar directamente a la sociedad, y derivado a ello, la autoridad solicitante considere la expropiación del bien a fin de prevenir la continuidad de alteración de la paz, tranquilidad o seguridad social, lo cierto es que dicho acto administrativo tampoco es el medio idóneo para tal fin, sino que en todo

caso, lo procedente sería tomar acciones legales en la materia a fin de tener la posibilidad de ejercitar la acción de extinción de dominio en términos del artículo 22 Constitucional, así como de la Ley Nacional de la materia.

Con lo anterior, es evidente que la fracción impugnada no guarda relación con el objetivo que se califica como causa de utilidad pública y también, que la limitación, restricción o extinción de la propiedad privada, en esos términos, no se constituye como una auténtica causa de utilidad pública, por lo que ha quedado demostrado que la norma transgrede el derecho de propiedad del titular del bien sujeto a expropiación.

Por todas las consideraciones expuestas, esta Comisión Nacional sostiene que la fracción VII del artículo 8 de la Ley de Expropiación de Nayarit no es respetuosa del parámetro de control de la regularidad constitucional de nuestro país, pues por una parte, da pauta a la actuación arbitraria de las autoridades solicitante y revisora, al permitirles considerar cualquier supuesto que, a su juicio, *pudiera ayudar a prevenir cualquier hecho, acto o situación que afecte o no la tranquilidad, paz o seguridad pública*; y por otra, no existe una relación entre la expropiación del bien inmueble 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 la norma impugnada y sea expulsada del sistema jurídico local por ser contraria 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 Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit del 29 de marzo de 2022, que contiene el Decreto por el que se expidió la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit (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 fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad 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 de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.



PROTESTO LO NECESARIO

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

LMP

CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo