



LIC. CHRISTIAN CRUZ VILLEGAS
SECRETARIO GENERAL DEL CONGRESO DEL ESTADO
PRESENTE.

La que suscribe, Diputada **MARÍA GUADALUPE VELÁZQUEZ DÍAZ** como integrante de la **Comisión de Desarrollo Urbano y Obra Pública de la Sexagésima Tercera Legislatura del H. Congreso del Estado de Guanajuato**, con fundamento en los artículos 88, 177, 178, 179, 180 y 181 demás relativos aplicables de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, me permito someter a la consideración de la Presidencia de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guanajuato, así como a la Presidencia de la Comisión de Desarrollo Urbano y Obra Pública, el presente **VOTO PARTICULAR AL DICTAMEN QUE LA COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO Y OBRA PÚBLICA PRESENTA AL PLENO DEL CONGRESO**, de la Iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, mediante la cual se reforman la fracción VII del artículo 23, el primer párrafo del artículo 56, se adiciona una fracción IV al artículo 56, un artículo 57 bis, una sección octava, los artículos 89 Bis y 89 Ter, y se reforma el último párrafo del artículo 64 de la Ley Agraria.

Lo anterior para que se sirva darle el trámite legislativo correspondiente y que la suscrita pueda leer la parte expositiva y resolutive del voto particular que nos ocupa.

Sin más por el momento reciba un cordial saludo.

Guanajuato, Gto., a 05 de abril de 2017

Atentamente


Diputada **María Guadalupe Velázquez Díaz**

Integrante de la Comisión de Desarrollo Urbano y Obra Pública
del Congreso del Estado de Guanajuato



DIPUTADO MARIO ALEJANDRO NAVARRO SALTANA
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DEL
H. CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

PRESENTE

VOTO PARTICULAR AL DICTAMEN QUE LA COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO Y OBRA PÚBLICA PRESENTA AL PLENO DEL CONGRESO, de la Iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, mediante la cual se reforman la fracción VII del artículo 23, el primer párrafo del artículo 56, se adiciona una fracción IV al artículo 56, un artículo 57 bis, una sección octava, los artículos 89 Bis y 89 Ter, y se reforma el último párrafo del artículo 64 de la Ley Agraria.

Lo anterior con fundamento en los artículos, 88, 177, 178, 179, 180 y 181 demás relativos aplicables de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, y toda vez que la suscrita no está de acuerdo con el dictamen aprobado por la mayoría de los Diputados integrantes de la Comisión de Desarrollo Urbano y Obra Pública.

VOTO PARTICULAR

Antecedentes:

A la Comisión de Desarrollo Urbano y Obra Pública le fue turnada para efectos de estudio y dictamen, **la Iniciativa suscrita en fecha 20 de octubre del año 2016, por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, mediante la cual se reforman la fracción VII del artículo 23, el primer párrafo del artículo 56, se adiciona una fracción IV al artículo 56, un artículo 57 bis, una sección octava, los artículos 89 Bis y 89 Ter, y se reforma el último párrafo del artículo 64 de la Ley Agraria.**

Tal iniciativa fue radicada en la comisión y de igual forma se aprobó la metodología que dentro de sus consideraciones se estableció remitir la iniciativa en análisis a diversas dependencias para recabar su opinión, realizándose el análisis respectivo el 15 de marzo de 2017, fecha en la que se solicitó a la secretaria técnica de la comisión elaborar dictamen en sentido positivo.

CONSIDERACIONES

Propósito de la iniciativa.

Contar con un respaldo normativo que dé certeza jurídica a las escuelas que se ubican en la zona rural, principalmente en tierras ejidales, mediante la regulación de áreas destinadas a servicios públicos, como una modalidad en la tipología de las tierras ejidales, que contempla la Ley Agraria.

El presente voto particular establece una propuesta distinta a la considerada por esta comisión, lo anterior a las observaciones vertidas dentro de la metodología por parte de dependencias como la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Delegación Guanajuato, se establece:

*Cabe hacer mención que agrariamente el Artículo 56 de la Ley Agraria, es el aplicable para la regularización de ejidos no certificados, y actualmente en el estado de Guanajuato conforme a los programas que ha implementado la federación se estima un 95% de ejidos certificados, **por lo que esta disposición solo contemplaría a ese 5% de ejidos sin certificar.***

Sería conveniente una propuesta encaminada a la modificación del Artículo 56 Fracción III de la Ley Agraria, en cuanto a la superficie de uso común, ya delimitada, estas puedan ser re-asignadas cuando exista o pretenda establecerse un servicio público.

Lo anterior deja en claro que la propuesta del dictamen del cual surge el presente voto particular contempla impactar en un porcentaje muy pequeño de los ejidos que se encuentran sin certificar.

La propuesta de reforma requiere un mayor análisis, pues debe de considerarse desde la institución de la propiedad ejidal, la cual desde su reconocimiento como persona colectiva tiene derechos que son protegidos por la propia constitución y la propuesta que nos presentan resultaría contraria a los fines de la propiedad Ejidal.

La Ley Agraria en su Artículo 1º establece "La presente ley es reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República." Por lo que es necesario analizar el espíritu del artículo 27 constitucional,

de lo contrario estaríamos solo mirando una parte del todo que representa la propiedad Ejidal, ya que el derecho reconoce al núcleo agrario personalidad jurídica y patrimonio propio.

De igual manera la Delegación del Registro Agrario Nacional, dentro de las observaciones que hace dentro de la metodología fijada por esta comisión señala:

No coincide con la idea de que en el esquema actual es muy complicado que la asamblea autorice espacios para que las autoridades de los tres niveles de gobierno puedan instalar infraestructura adecuada. Pues es de considerar que el verdadero problema se encuentra en el desconocimiento o inadecuada aplicación del o los procesos para que los diferentes niveles de gobiernos directamente o a través de organismos realicen los mecanismos necesarios para poder poner en marcha la infraestructura para la realización de los proyectos que traerán consigo los servicios públicos.

Refuerza esta idea el hecho de que iniciativa del proyecto de Decreto que reforma la Ley Agraria lo que pretende es crear un nuevo mecanismo para que el Gobierno (en cualquiera de sus niveles y ya sea directamente o no) pueda adquirir la propiedad de tierras que en origen son ejidales para poder desarrollar los proyectos y así prestar los servicios públicos de que tiene competencia.

Pues el problema principal no radica en la falta de colaboración de las asambleas ejidales de cada núcleo de población ejidal o comunal sino en la inadecuada observancia, burocracia, desconocimiento o llámese de cualquier otro modo, de las normas y reglas de los procedimientos ya previstos y regulados por nuestra carta magna y la legislación aplicable para que el Gobierno adquiriera la propiedad de las tierras sobre las cuales se desarrollara la infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos.

Ya que es de señalar, por mi experiencia, que los problemas principales para que se puedan llevar a cabo las expropiaciones o los cambios de destino que son seguidos de la adopción de dominio pleno y posterior enajenación, y así Gobierno pueda adquirir la propiedad de las tierras sobre las cuales se pretende invertir en infraestructura para los servicios públicos llegan a ser fallidas o declaradas nulas o institucionales en procesos judiciales no por la falta de colaboración de la asamblea sino por fallas en los procesos y observancia de las normas jurídicas aplicables.

No obstante, también se está en la conciencia de que es necesario realizar reformas a la ley agraria debido a que presenta algunas ataduras para alcanzar los objetivos que de fondo.

La iniciativa de reforma a la Ley Agraria está encaminada al PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares) ahora FANAR (Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios por Regularizar). Resultando prudente observar que a la fecha se han delimitado más del 95% de los ejidos del Estado de Guanajuato, dado que dentro del PROCEDE fueron titulados los solares con destino específico que acreditaron su posesión en términos de la Ley Agraria y su Reglamento en Materia de Certificación. Pasando lo anterior a cifras se puede encontrar que el Estado de Guanajuato cuenta con un promedio de 1575 núcleos de población ejidal y comunal de los cuales solo 66 no han sido certificados correspondiendo 65 ejidos y una comunidad y sobre los cuales no existiría cabida a la aplicación del procedimiento previsto en el proyecto de reforma materia de análisis. Es entonces que el campo de aplicación se reduce considerablemente.

En este contexto es de cuestionar que pasa entonces cuando el ejido ya ha sido delimitado y que toda la superficie del núcleo de población ejidal o comunal ya ha sido distribuida y asignada, por lo que se tendría que atender también a los preceptos legales que facultan a la asamblea para cambiar el destino de las tierras cuando estas ya han sido destinadas a sus diferentes categorías.

Es en este parámetro donde se es consciente sobre limitaciones o ataduras que presenta la ley agraria, por lo cual, se debe de reformar los artículos relativos a los cuales la asamblea ejidal pueda cambiar el destino de las tierras, o bien, que tierras que se encuentran a favor del ejido también se puedan cambiar su destino.

Esto debido a que el artículo 56 de la ley agraria señala que la asamblea de cada ejido... podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas... por lo que al delimitar el ejido y dejar parcelas a favor de este, estando a lo que estipula el artículo 56, ya no pueden cambiar de destino debido a que ya fueron formalmente parceladas, y suponiendo que el ejido quisiera destinar esa parcela a favor de un servicio público necesariamente tendría que cambiarla de destino de área parcelada a servicio público, sin embargo se tiene la limitación por lo estipulado por el artículo 56 de la Ley Agraria.

Por lo que se refiere al proyecto del artículo 57 Bis de la Ley agraria, cabe hacer la observación que la Ley Agraria ya prevé 1 Procedimiento de Expropiación para el caso de que las entidades públicas pretendan dar un servicio en terrenos que pertenezcan a los ejidos.

Por otro lado, es importante recalcar el gran parecido que se existe en el procedimiento que se plantea en el proyecto de reforma y el procedimiento de la expropiación.

De igual manera, ambos plantean mecanismos de protección a los ejidatarios como lo es la reversión. La Ley de Expropiación que actualmente rige para las afectaciones, considera la figura de la reversión, la cual se configura cuando se utilice para un fin distinto al cual fue la causa de la afectación o cuando pasado 5 años no se haya realizado la obra Pública.

No obstante, si bien ayuda el reducir la burocracia como han de mencionar en la exposición de motivos a la par que la reducen disminuyen la seguridad jurídica que tienen los ejidos y sus ejidatarios de recibir una indemnización tazada en base a un avalúo realizado por el INDABIN que sigue reglas tales como el que el pago final por concepto de expropiación deberá realizarse en base a un avalúo que tenga de vigencia de un año.

De igual manera se afecta la seguridad jurídica de los ejidatarios a no plantear el tiempo que tiene el Gobierno para llevar a cabo los proyectos para la prestación de los servicios públicos a diferencia de la expropiación que si marca una temporalidad clara y precisa. Así mismo, la expropiación señala de forma clara y enunciativa las causas de utilidad pública por las cuales puede expropiar, sin embargo en el caso de los servicios públicos se deja muy abierto el concepto al no definirlo y delimitar, pues cabe señalar que con la reforma energética ahora empresas particulares pueden dedicarse a la prestación de servicios que son considerados del orden público como lo es la energía eléctrica, por lo cual, en el peor de los escenarios al no regularse puntualmente se pueden dejar lagunas legales que acarren problemas en un futuro.

También es importante señalar que la Ley Agraria prevé diversos mecanismos por medio de los cuales el Gobierno (en sus tres niveles, ya sea directa o indirectamente) puede hacer uso de superficies ejidales para realizar los proyectos para la prestación de servicios públicos como lo son los Diversos contratos (como es el de usufructo) que pueden celebrar con el núcleo ejidal sobre tierras de uso común o bien, con los mismos ejidatarios en caso de tratarse de parcelas debidamente asignadas.

Aunado a lo anteriormente expresado, cabe señalar que el proyecto de reforma no es integral pues si bien hace los planteamientos a la ley agraria no toca en absoluto lo concerniente a la ley reglamentaria de la ley agraria en materia de certificación que es en esencia reglamentaria del artículo 56 de la ley agraria y tiene relación directa con lo planteado en el proyecto de reforma que tratamos.

En este contexto de ideas, si bien, como se señala en la exposición de motivos se encuentran en los diversos núcleos ejidales instalaciones de escuelas, clínicas y otro tipo de inmuebles ocupados por diversas dependencias e instancias del Estado Mexicano sin regularizar también es cierto que no están regularizados no por falta

o inexistencia de mecanismos planteados en el marco normativo mexicano, sino por la mala aplicación de los mismos. Pues cabe resaltar que en la actualidad la asamblea asigna no solo ha asignado y destinado parcelas a destinos específicos sino que también ha asignado solares a servicios públicos como lo son campos deportivos, escuelas, iglesias, etc., de los cuales el Registro agrario Nacional ha expedido los correspondientes certificados y títulos.

Por lo cual, consideramos que en vez de sumar un mecanismo más es importante encontrar las fallas en los mecanismos ya existentes para mejorarlos, ya que si bien los pueden llegar a considerar muy burocráticos también es importante resultar que brindan gran certeza y seguridad jurídica a este sector social de la población.

Siguiendo con el análisis debemos apreciar que la ley agraria considera al dividir el tipo de tierras en las destinadas para área de asentamiento humano, áreas parceladas y áreas de uso común que al final los beneficiados directos de las derechos reales sobre esas tierras son sujetos con calidades agraria que conforman el ejido pues son los beneficiarios directos de las resoluciones presidenciales por las cuales fueron dotados de tierras los ejidos y al incluir una nueva categoría destinada a servicios públicos el beneficiario principal (a quien se le va asignar el derecho) resultara ser una persona moral sin calidad agraria, ajena al núcleo de población ejidal y por consiguiente iría en contra de la naturaleza del figura original del ejido.

Ahora bien, en el mismo contexto el proyecto de reformas a la ley agraria plantea que las áreas que se destinaran para servicios públicos serán aquellas en las cuales se han de destinar a la prestación de servicios públicos y que si no son utilizadas para dicho servicio público el comisariado ejidal puede pedir la nulidad total o parcial y la integración de esas tierras nuevamente al ejido las cuales se incorporaran como tierras de uso común. Al respecto cabe hacer dos observaciones: la primera de ellas va dirigida a que si las tierras originalmente no eran de la asamblea en general sino de un solo ejidatario, la asamblea resolverá sobre tierras que pertenecen a la unidad de dotación de un ejidatario afectando con ello su derecho, así mismo la indemnización o contraprestación ira a la asamblea y no al sujeto afectado y finalmente si se pide la nulidad y las tierras regresan a formar parte del ejido como tierras de uso común se equipara a la aprobación de derechos de un sujeto agrario. Esas son solo algunos de los cuestionamientos que quedan al aire para reflexionar en la problemática que se puede presentar.

No menos importante es señalar que varios de los municipios que mandaron las observaciones a la iniciativa materia del dictamen que nos ocupa, no estuvieron a favor de esta por considerarla incesaria o generar incertidumbre jurídica.

Al tenor de los anteriores antecedentes y consideraciones, y en vista de las observaciones vertidas en esta comisión por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Delegación Guanajuato, el Registro Agrario Nacional, Delegación Guanajuato, así como de varios de los municipios del Estado, es que se presentará una propuesta diversa a la del dictamen aprobado por mayoría en la comisión que nos ocupa.

Aunado a lo anterior, **como parte resolutive**, nos permitimos someter a la consideración de la Asamblea Legislativa, el siguiente proyecto de acuerdo a efecto de turnar al Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con el siguiente proyecto de:

DECRETO

Único. Se reforma la fracción X del artículo 23; el párrafo primero del artículo 80; **se adiciona** fracción XV al artículo 23, recorriéndose en su orden las demás fracciones; todos los anteriores de la **Ley Agraria**, para quedar como sigue:

Artículo 23.- La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos:

I a IX.-...

X. Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común **y de las tierras que pertenezcan al ejido**, así como su régimen de explotación;

XI a XIV.-...

XV.- Autorización a la federación, estados y municipios para adquirir derechos ejidales de los ejidatarios.

XVI.- Los demás que...

Artículo 80.- Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población. **Así mismo podrán enajenar directamente sus derechos parcelarios a la federación, estados y municipios para la prestación de servicios públicos que tengan por objeto beneficiar a la comunidad.**

Para la validez...

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- La presente ley entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano deberá hacer las adecuaciones reglamentarias correspondientes para la aplicación de la Ley, en un término no mayor de sesenta días contados a partir de que entre en vigencia la presente reforma.

Guanajuato, Gto., a 05 de abril de 2017

Atentamente



Diputada **María Guadalupe Velázquez Díaz**

**Integrante de la Comisión de Desarrollo Urbano y Obra Pública
del Congreso del Estado de Guanajuato**