



"2015, AÑO DEL CENTENARIO DE LA CANCIÓN MIXTECA"

GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

San Raymundo Jalpan, Oaxaca, a 26 de junio de 2015.

LIC. JUAN ENRÍQUE LIRA VÁSQUEZ
OFICIAL MAYOR DEL H. CONGRESO
DEL ESTADO DE OAXACA.



PRESENTE

La que suscribe, DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ integrante de la Sexagésima Segunda Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Oaxaca, de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 50 fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Oaxaca y 67 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Oaxaca y el por el artículo 72 del Reglamento interior del Congreso solicito que el, **PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA A LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO TERRITORIAL Y URBANO (SEDATU), A LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (CORETT), A LA JUNTA DE CONCILIACIÓN AGRARIA Y A LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANA DE OAXACA (CORETURO); ASÍ COMO A LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DE LOS MUNICIPIOS CONURBADOS A LA CAPITAL DEL ESTADO, A CREAR UN PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE OAXACA**, sea incluido en el orden del día para la próxima sesión.

con firmas anexas

Agradeciendo de antemano la atención brindada a la presente, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE,
"SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN"
"EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ"



H. CONGRESO DEL ESTADO
LXII LEGISLATURA
DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ

Se/vo/ta
H. CONGRESO DEL ESTADO DE
LXII LEGISLATURA
RECIBI
03 JUL 2015
DIP. EMILIA GARCÍA GUZMÁN
DISTRITO XVII
TEOTITLÁN DE FLORES MAGÓN



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

"2015, AÑO DEL CENTENARIO DE LA CANCIÓN MIXTECA"

San Raymundo Jalpan, Oaxaca, a 26 de junio de 2015.

**DIP. ALEJANDRO RAMÍREZ MARTÍNEZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN PERMANENTE
DE LA LXII LEGISLATURA DEL H.
CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA.**

La que suscribe, **DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ** integrante de la Sexagésima Segunda Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Oaxaca, de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 50 fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Oaxaca y 67 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Oaxaca, someto a la consideración de esta soberanía para efectos de análisis, discusión y en su caso aprobación, el siguiente: **PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA A LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO TERRITORIAL Y URBANO (SEDATU), A LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (CORETT), A LA JUNTA DE CONCILIACIÓN AGRARIA Y A LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANA DE OAXACA (CORETURO); ASÍ COMO A LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DE LOS MUNICIPIOS CONURBADOS A LA CAPITAL DEL ESTADO, A CREAR UN PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE OAXACA**, bansádomelo al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES

La regulación de la tenencia de la tierra en nuestro país reconoce tres tipos de propiedad: pública, privada y social. La primera corresponde a los



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

terrenos propiedad del Estado (federal o estatal); la segunda es aquella que la Nación otorga a particulares, la cuales regulada por las legislaciones estatales, y en la tercera categoría están los núcleos agrarios (NA), divididos en dos regímenes de tenencia de la tierra: el ejido y la comunidad.¹

Las zonas metropolitanas, conforme a los criterios definidos por el INEGI, son el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de más de 50 mil habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que tienen un alto grado de integración socioeconómica.

Ademas, se incluye en la zona metropolitana a aquellos municipios que por sus características particulares es importante agruparlos para la planeacion y política urbana. Con base en esta definición, la zona metropolitana de Oaxaca de Juárez, la conforman un total de 20 municipios:² Oaxaca de Juarez, San Agustín de las Juntas, San Agustín Yatareni, San Andrés Huayápam, San Antonio de la Cal, San Bartolo Coyotepec, San Jacinto Amilpas, Ánimas Trujano, San Lorenzo Cacaotepec, San Pablo Etlá, San Sebastián Tutla, Santa Cruz Amilpas, Santa Cruz Xoxocotlán, Santa Lucía del Camino, Santa María Atzompa, Santa María Coyotepec, Santa María el Tule, Santo Domingo Tomaltepec, Tlaxiáctac de Cabrera y Villa de Zaachila; que en total suman 543, 721 habitantes.

¹ Ver *Atlas de la propiedad social y servicios ambientales de México 2012*, Secretaría de la Reforma Agraria-Registro Agrario Nacional-Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Pp. 21.

² Ver *Planes Regionales de Desarrollo 2011-2016 Valles Centrales*, 2011, Gobierno del Estado de Oaxaca, Pp. 15.



La consideración especial de las zonas metropolitana obedece al hecho de que las ciudades y localidades que las conforman presentan características y necesidades claramente distintas de las del resto del estado. En particular, la noción de zonas metropolitanas sirve para identificar necesidades de coordinación entre los municipios que la conforman, en materia de ordenamiento urbano y ecológico, provisión de servicios públicos, uso de suelo y proyectos turísticos entre otros aspectos.³

El proceso de urbanización se debe, principalmente, a la ocupación masiva de predios y a la migración del campo a la ciudad debido a la venta ilegal de propiedad social o privada en donde se prohíbe el uso habitacional.

El crecimiento de la mancha poblacional en la zona metropolitana de la ciudad de Oaxaca, esta asociada principalmente, a que los habitantes, al no contar con recursos para compra de suelo urbano de manera regular, invaden territorio de propiedad comunal, ejidal o federal o bien a la compra ilegal de suelo en áreas ubicadas principalmente en la periferia de la ciudad, las cuales no son aptas para el desarrollo urbano y territorial, reproduciéndose en consecuencia, asentamientos irregulares, los cuales presentan carencias en cuanto a la calidad de vivienda, falta de servicios en infraestructura.

En los últimos años, ha estado latente la presión sobre los recursos naturales por concentración y dispersión de asentamientos humanos en la zona conurbada a la ciudad capital. La región de los Valles Centrales es la que registra la mayor superficie urbana de la entidad: 35% del total; esta

³ *Op. cit.*, Pp. 15.



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

concentración de los asentamientos humanos en áreas urbanas genera presión sobre los recursos naturales.⁴

Es de resaltar, que en la zona metropolitana de la ciudad de Oaxaca, podemos situar e identificar a dos tipos de comunidades; *las comunidades parceladas* y a *las comunidades en proceso de extinción*; las cuales están divididas en 48 núcleos agrarios.⁵

Las comunidades parceladas, guardan una condición de parcelamiento interno; donde la presión demográfica por la tierra es más fuerte y el proceso migratorio más significativo. Inicialmente este proceso surge para contar con seguridad en la tenencia de la tierra, ya que en muchas de ellas se han encontrado escrituras públicas inscritas en el Registro Público de la Propiedad y con pago de impuesto predial. En estas condiciones el mercado de tierras comunales es también un hecho que se presenta con frecuencia, aunque no se ha dado un proceso significativo de acaparamiento de tierras a su interior por parte de alguno de los miembros de la comunidad o fuera de ella. La presencia de escrituras públicas también es manifestación de algunos actos de autoritarismo de los comisariados de bienes comunales, quienes tenían la tradición de disponer parcelas a su libre albedrío. Pero tampoco es ajeno que algunas de estas ventas, sobre todo de aquellas comunidades cercanas a zonas conurbadas, sirvan para la creación de fraccionamientos o han sido producto de invasiones para la creación de asentamientos irregulares.⁶

⁴ *Idem.*, Pp. 74.

⁵ Moreno, Carlos, *El conflicto agrario en la relación campesinos-gobierno en el Estado de Oaxaca en Estudios Agrarios*, Procuraduría Agraria, México. Pp. 88.

⁶ Moreno, Carlos, *Conflicto Agrario y Organización Campesina. Los cambios al artículo 27 constitucional en el Estado de Oaxaca*, SEP-Colegio Superior para la Educación Integral



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

En la zona urbana existen diferencias marcadas por los ámbitos de atribución entre el comisariado de bienes comunales y los presidentes municipales, ya que por lo general el territorio urbano no se distingue del territorio agrario (la mayor parte de las veces así se titularon y reconocieron los bienes comunales) y cuando se trata de realizar obras de servicio comunitario como la disponibilidad de agua entubada o el ordenamiento a la traza de la población para la introducción de pavimentación, drenaje o electrificación, se presentan las diferencias que en muchos casos forman grupos con posturas inconsiliables.⁷

Las comunidades en proceso de extinción, este grupo de comunidades se encuentran en las zonas conurbadas de las principales ciudades del estado. Es el caso de la ciudad de Oaxaca, cuyo crecimiento en los últimos años, de acuerdo con los datos del Atlas Agrario del Estado de Oaxaca, ha pasado a más de 18829 hectáreas en los últimos 50 años cubriendo prácticamente 18 municipios y 48 núcleos agrarios. En este caso existe un mercado de tierras importante y las posibilidades de su regularización se presentan imposibles. El concepto de propiedad, bajo la condición de dominio pleno se presenta de hecho con la existencia de escrituras públicas, donde el núcleo agrario prácticamente ha desaparecido y los comisariados de bienes comunales o ejidales se convierten en una posición muy disputada, significando una fuente de ingresos muy atractiva. Como ejemplo, las inmobiliarias privadas cuando montan un fraccionamiento, el trato lo hacen con el titular de la parcela y le "agradece" al comisariado que no intervenga y le facilite los trámites de construcción ante el municipio que corresponda, con quien no pocas a veces también hace entregas

Intercultural de Oaxaca-Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca, México, 2010, Pp. 52 y 53.

⁷ Moreno, Carlos, *op. cit.*,



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

adicionales. Pero cuando una dependencia solicita reserva de tierras para la construcción de algún fraccionamiento de interés social y el precio de la tierras será cubierto con el valor del avalúo oficial, la resistencia se hace presente y el comisariado conjuntamente con el presidente municipal oponen todas las resistencias para que se lleva a cabo.⁸

El proceso de desincorporación de tierras del régimen ejidal y comunal es relevante por su magnitud. El desarrollo de nuevas áreas para el asentamiento humano en muchas zonas urbanas está supeditada por las tierras ejidales y comunales, en la actualidad es muy grande el número de áreas urbanas, industriales, turísticas y de obras de infraestructura que tiene en ocupación suelo irregular.⁹

La presión que se ejerce en zonas conurbadas, por tener un pedazo de tierra, genera fenómenos de dobles rentas, despojos, escrituraciones irregulares y un problema entre vecindados y ejidatarios o comuneros, teniéndose núcleos en donde la problemática es alta y la vía de regularización que se tiene es sólo la expropiación por CORETT, Gobierno del Estado o el Gobierno Municipal, que no la aceptan las partes, así tenemos el caso de San Felipe del Agua, Oaxaca, que ejemplifica muy bien esta problemática, en donde la comunidad y los vecindados que están en una de las zonas residenciales de Oaxaca, no aceptan la expropiación, obligando al estado a ser flexible en los planteamientos de solución.¹⁰

⁸ *Ibid.*, Pp. 54.

⁹ Ibarra, Alejandro, *Suelo Urbano y Suelo de Propiedad Ejidal y Comunal, un antagonismo que es posible revertir* en *Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, Nueva época, Núm. 38, México, mayo-agosto, 2008, Pp. 75.

¹⁰ Fernández, Oscar, *El conflicto agrario en Oaxaca* en *Estudios Agrarios*, Procuraduría Agraria, México, Núm. 13. Pp. 113.



De igual forma, es el caso de los 645 asentamientos humanos irregulares distribuidos en nueve núcleos agrarios dentro del polígono de la zona de monumentos arqueológicos de Monte Albán, ubicados dentro de los municipios de Oaxaca de Juárez, Santa María Atzompa, Santa Cruz Xoxocotlán y San Pedro Ixtlahuaca; y pese a que cuenta con decreto de protección, el saqueo y la construcción de proyectos carreteros e inmobiliarios son una amenaza latente.¹¹

Destacan también, las áreas de importancia natural para el Valle de Oaxaca; el caso del "Parque Nacional Benito Juárez que comprende parte de los territorios de los núcleos agrarios de cinco municipios: San Agustín Etla, San Pablo Etla, San Andrés Huayapam, Tlalixtac de Cabrera y Oaxaca de Juárez en sus agencias de San Felipe del Agua y Donají.¹² La tenencia de la tierra en dichos núcleos agrarios se divide en 87.29 % Comunal y 12.71 % ejidal;¹³ y pese a que está bajo el resguardo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas; este polígono se encuentra seriamente amenazado por la invasión de asentamientos humanos por los políticos vecindados, incendios forestales y la deforestación.

Otro caso, lo es el de la Reserva Ecológica Fortín, Cruz Blanca y Crestón y el del Parque Estatal Cerro del Fortín; polígonos bajo el resguardo del Gobierno del Estado; que de manera ilegal el gobierno de Gabino Cué pretende construir

¹¹ Fuente, Centro INAH-Oaxaca.

¹² *Publicaciones, "Parque Nacional Benito Juárez"*, Instituto Nacional de Ecología. Documento disponible en: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/108/oax.html>

¹³ La superficie del territorio se divide en: 54 hectáreas a la Comunidad Agraria de San Pablo Etla, 786 hectáreas a la Comunidad Agraria de San Felipe del Agua, 955 hectáreas a la Comunidad Agraria de San Andrés Huayapan, 609 hectáreas a la Comunidad Agraria de Tlalixtac de Cabrera y 187 hectáreas al Ejido Donají. Ver, *Sistema de Padrón e Historial de Núcleos Agrarios PHINA* del Registro Agrario Nacional.



el Centro de Convenciones en un territorio donde existen cuatro fallas geológicas, y en donde el mismo gobierno está violando el Decreto de zona natural protegida del año 2004.

Las causas de estos problemas y riesgos latentes, obedecen principalmente a seis factores determinantes:

- 1) La falta de disponibilidad de suelo susceptible de ser desarrollado de manera racional y la carencia de mecanismos de incorporación de suelo rural, ajenos a los procesos especulativos, con respeto ambiental, transparencia operativa, coordinación, federalismo y participación ciudadana.
- 2) La venta de parcelas ejidales en ejidos certificados como en aquellos que no lo están; el argumento que esgrimen algunos vendedores es que una vez que el ejido se "titule" le darán al comprador su documento oficial.
- 3) Las "autoridades" de los ejidos o comunidades han convertido la venta de tierras, su asignación y la expedición de constancias en un negocio lucrativo para los representantes en turno, por lo que ser electo comisariado ejidal o comunal se ha convertido, en algunos casos, en disputa encarnizada.
- 4) La venta de parcelas ejidales en ejidos certificados; la compra de la parcela en su totalidad por parte de constructoras o fraccionadoras que sin adoptar el dominio pleno, celebran un contrato con el ejidatario y comienzan a lotificar. En ocasiones, el comisariado interviene como testigo tanto en el contrato como en la expedición de constancias de posesión, que tienen un costo



variable según el núcleo, ubicación o los metros cuadrados que se adquirieron.

- 5) La venta de lotes en terrenos de uso común; se presenta tanto en ejidos que ya fueron certificados como en los que no lo están. Es común que se extiendan constancias de posesión, previo pago a los órganos de representación o al presidente del comisariado. Los procesos descritos muchas veces llegan a ser patrocinados por las autoridades municipales o por inversionistas quienes ven en ellos un proceso aparentemente más ágil, pero que genera incertidumbre jurídica sobre la propiedad de las tierras. Aun cuando no es lo más frecuente, se dan casos en que el ejido, la comunidad o sus integrantes reivindican la propiedad de las tierras vendidas, en ocasiones por la vía legal y a veces por los hechos, procesos en los cuales frecuentemente se les otorga la razón legal. La sanción por no apearse a los requisitos que la Ley Agraria exige es la nulidad absoluta del acto jurídico y sólo se tipifica como delito cuando la conducta sea con el ánimo de cometer fraude, en ese supuesto, se pueden hacer las denuncias en el ámbito penal. En estos casos, no hay violación civil o mercantil en razón de que no resultan ser las normas que regulan el acto.
- 6) Los notarios públicos sujetos al control del gobierno del estado; el concurso de los notarios es importante ya que un número considerable de ventas ilegales pasan por ellos con vistos de legalidad al ampararse en resoluciones jurisdiccionales de prescripción adquisitiva; los notarios pocas veces analizan y comparan los datos que se encuentran inscritos en el Registro Agrario Nacional y se percatan del origen de las tierras, objeto de la



transacción de la que dan fe, son ejidales o comunales.

- 7) Las organizaciones sociales; que en muchos casos persiguen fines económicos, corporativos y políticos, han sido un obstáculo para los proyectos que involucran tierras de propiedad social, muestra de ello, lo ejemplifican claramente organizaciones como el Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo (Codep) y la Unión General Obrero Campesina y Popular (Ugocp) quienes han solicitado regularización de predios, algunos de los cuales son invasiones.

Para la solución de esta problemática, consideramos que es importante poner en marcha un *Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Oaxaca*, que permitirá entre otras cosas:

PRIMERO.- Contar con un instrumento flexible y ajustable, a través de la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno, que es fundamental para lograr resultados eficaces en el combate a las ventas ilegales de tierras ejidales y comunales,

SEGUNDO.- El que el gobierno del Estado y los veinte municipios logren ordenar el desarrollo de las áreas urbanas, facilitará la administración del territorio, favorecerá el incremento de los ingresos municipales por la vía del impuesto predial.

TERCERO.- Permitirá detener el crecimiento urbano irregular, e incorporará a los núcleos agrarios a los planes y programas de desarrollo



urbano.

CUARTO.- Considerar aspectos necesarios para la venta legal de las tierras comunales y ejidales:

- a) Aspectos agrarios: Las tierras ejidales no pueden ser objeto de comercio, salvo los solares urbanos que se rigen por el derecho común y las parcelas, pero sólo en el ámbito interno del núcleo agrario. Para que las tierras ejidales puedan ser objeto de transacciones, requieren ser desincorporadas del régimen ejidal. De acuerdo con la ley agraria, la desincorporación del suelo social para los suelos ejidales son: la expropiación por causa de utilidad pública, la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles y la adopción del dominio pleno de parcelas.
- b) Aspectos ecológicos: Las dependencias federales y estatales tendrán que verificar que las áreas que se pretendan incorporar al desarrollo urbano no se encuentren en áreas naturales protegidas, ya sea de de los ámbitos federal, como estatales y municipales, ya que se estarían violando las disposiciones ambientales, no sólo las de carácter federal sino también locales.
- c) Aspectos urbanos: tratándose de la propiedad privada, ya que una prerrogativa, además del uso y el usufructo, es la enajenación. En todo caso, el vendedor de un terreno no está obligado a conocer el destino que le dará el comprador, es este último el que tendrá que conocer, cuando el propósito sea inmobiliario o urbano, si el terreno que quiere comprar cumple con los requisitos para la creación de nuevas áreas de urbanización y en qué condición de uso del suelo está el terreno que se pretende adquirir, dentro de los planes de desarrollo urbano vigentes y las disposiciones establecidas en las



leyes urbanas locales y en la Ley General de Asentamientos Humanos federal. En el caso de las tierras ejidales de aquellos núcleos en los que se aprobó la adopción del dominio pleno de las parcelas y sus titulares hicieron el trámite para obtener los títulos de propiedad de origen parcelario ante el Registro Agrario Nacional, esas tierras se sujetan al derecho común y, por tanto, están en el supuesto de lo expresado en el párrafo anterior, salvo que sean ellos mismos los que pretendan hacer de esas tierras un desarrollo inmobiliario urbano, en este caso deben hacer la revisión señalada en el párrafo anterior para los compradores.

- d) Para el caso de ejidos y comunidades que pretendan aportar tierras de uso común a Sociedades Mercantiles Inmobiliarias, será indispensable que se revise la ubicación de las tierras dentro de los planes de desarrollo urbano del municipio correspondiente y si ya existe una definición de uso del suelo. La situación de esas tierras en los instrumentos de planeación y ordenamiento urbano vigentes en los municipios, será determinante en el éxito comercial de la Sociedad Mercantil a la que se aportará la tierra. En todo caso, aquellas tierras ejidales o comunales que han sido desincorporadas del régimen de propiedad social mediante alguno de los mecanismos previstos en la legislación agraria, que se pretendan comercializar para fines urbanos e inmobiliarios, tendrán que apegarse a las regulaciones municipales previstas en los planes de desarrollo urbano que se encuentren vigentes, así como a las previsiones contenidas en la legislación estatal, de la materia y en la Ley General de Asentamientos Humanos.



"2015, AÑO DEL CENTENARIO DE LA CANCIÓN MIXTECA"

GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

QUINTO.- Las autoridades urbanas contarán con elementos mínimos respecto al significado de la propiedad social, las restricciones de la propiedad privada, así como las características de su organización.

SEXTO.- Permitirá organizar y mejorar la eficiencia en la dotación de servicios públicos, evitará la especulación inmobiliaria y propiciará la certeza y la seguridad jurídica sobre el patrimonio de los habitantes e inversionistas.

ATENTAMENTE,
"SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN"
"EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ"



DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ

Dado en el Recinto Legislativo de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, a los
veintiseis días del mes de junio de 2015.