

**LA HONORABLE SEXAGÉSIMA SEGUNDA
LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE ZACATECAS.**



HONORABLE
LEGISLATURA
DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE ZACATECAS

ANTECEDENTES


RESULTANDO PRIMERO.- En Sesión Ordinaria de fecha 18 de octubre de 2016, se dio lectura a la Iniciativa con Proyecto de Decreto, que con fundamento en los artículos 60, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas; 17, fracción I; 25, fracción I; 45, 46 fracción I; 48, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas; 95, fracción I; 96, 97 fracción III; 101, 102, 104 y 105 del Reglamento General, presentó el Diputado José Osvaldo Ávila Tizcareño.

RESULTANDO SEGUNDO.- Por instrucciones del Presidente de la Mesa Directiva, mediante memorando número 0108, de la misma fecha y de conformidad con lo establecido en el artículo 105, fracción II, del Reglamento General del Poder Legislativo, la Iniciativa fue turnada a la Comisión Legislativa de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, dejando a su disposición el expediente relativo, para su análisis y dictamen.

CONSIDERANDO PRIMERO.- El Diputado iniciante justificó su propuesta en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

La tenencia de la tierra ha sido motivo de diversos análisis y políticas de los Gobiernos, tanto Federal, Estatal o Municipal, algunas encaminadas sólo a la contención de los asentamientos irregulares y otras encaminadas a lograr su regularización. Al respecto es importante señalar que la OEA (Organización de los Estados Americanos) en el ámbito internacional, ha tomado iniciativa en torno a las diversas problemáticas que existen en la tenencia de la tierra, en consecuencia, en seguida se enuncian algunos problemas a resolver, al menos en el caso que en materia de la presente Iniciativa interesa, y que según dicha organización se deben implementar cambios estructurales en la implementación de políticas de tierras:

- 
- Altos niveles de inseguridad en la tenencia.
 - Gran número de propietarios informales.
 - Falta de seguridad de los derechos de propiedad de las mujeres y de los indígenas.
 - Sistemas de administración de tierras complejos.
 - Falta de información y/o desorden en la data sobre registros de propiedad.
 - Conflictos por la tierra y falta de mecanismos para la resolución alternativa de conflictos.
 - Resistencia por parte de grupos políticos y económicos; y
 - Ausencia de un marco legal e incumplimiento de normas.

De tal suerte, que si un organismo internacional ha puesto su visión en los problemas que se originan en la tenencia de la tierra, estos problemas no deben pasar desapercibidos por los Gobiernos de los Estados. Por lo que se refiere al Gobierno Federal, la Secretaría de Desarrollo Social, ha realizado un análisis de los asentamientos humanos irregulares. En esta tesitura, ha señalado que los asentamientos humanos según las disposiciones normativas de cada Entidad Federativa deben cumplir con diferentes requisitos para la aprobación de una colonia o fraccionamientos, sin embargo, como es sabido por todos, no siempre los asentamientos ocupan suelo formal, es decir que adquieran lotes que no se encuentran dentro del Plan de Desarrollo Urbano o lotes que se encuentran en superficies que no han sido autorizados como colonias o fraccionamientos.

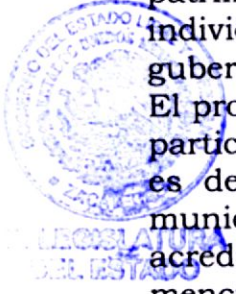
En este sentido, la irregularidad o informalidad de un asentamiento humano lo define, como la ocupación de un conglomerado humano de un suelo o tierra determinada sin autorización y al margen de las leyes y de los planes de desarrollo urbano y que con ello se constituye un problema de carácter urbano, por la falta de servicios públicos o por incumplimiento de requisitos mínimos para obtener las autorizaciones y licencias, normalmente el fraccionador debe ofrecer información como la extensión del terreno, densidad poblacional y de vivienda que tendrá una vez habitado, etc. Finalmente dicha dependencia ha señalado que los asentamientos irregulares son el conjunto de personas y viviendas que se establecen en una tierra nueva sin título legal y comúnmente en terrenos de origen no aptos

para el desarrollo urbano. De forma general determinó la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal que existen dos tipos de ocupación irregular del suelo:

1) La primera es mediante la ocupación directa del terreno por parte de la gente a quienes coloquialmente se les llama "paracaidistas".

2) La más común, se da cuando las tierras que se ocupan no han sido previamente desincorporadas de un tipo de régimen de propiedad especial como el ejidal, el comunal, federal, municipal u otro; o no se han obtenido las autorizaciones urbanas conducentes, por lo cual la ocupación, división y fraccionamiento de la tierra resulta informal e irregular.

Lo establecido hasta aquí por la Secretaría citada revive una fotografía de la realidad de la sociedad zacatecana, ya que no es necesario realizar mayor estudio para saber que en algunos municipios, sobre todo aquellos con mayor crecimiento poblacional, tiene estos problemas con los asentamientos humanos irregulares. Por esto es que el Gobierno del Estado de Zacatecas no debe hacer caso omiso a los problemas mencionados, si bien es cierto que el Código Urbano tiene un objeto de contener la proliferación de los asentamientos humanos irregulares, no debe pasar de vista que no se ha emitido una política de Estado para buscar el otorgamiento de los servicios más elementales de todo ser humano, de aquellas personas que en condiciones deplorables viven en estos asentamientos y que dada su irregularidad no pueden obtener programas que contrarresten su situación social de pobreza patrimonial. No podemos sancionar como tampoco inculpar de algún delito a las personas que dada su pobreza o condición económica vulnerable no estén en condiciones de adquirir un lote que cumpla con todos los requisitos legales del desarrollo urbano. No podemos acusar a las personas que hayan adquirido un lote irregular por su condición de pobreza, no al menos sin antes haberles dado la oportunidad de tener el acceso a una vivienda digna, que mínimamente brinde seguridad a sus familias y que con ello tengan la certidumbre de que sus posesiones sobre los lotes adquiridos se encuentran amparados mediante una escritura oponible a cualquier persona que de manera ventajosa pudiera exigir un mejor derecho sobre estos. Consecuentemente, el proyecto que se presenta tiene como objeto social la búsqueda de la regularización de aquellos asentamientos humanos que no cumplen con las disposiciones legales de la materia, otorgándoles las escrituras a los colonos que conforman tales asentamientos. Con estos instrumentos, no solo otorgaremos certeza jurídica de sus lotes, sino también le otorgaremos la posibilidad de que en ellos puedan construir sus viviendas que de manera posterior serán el único

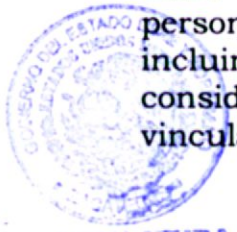


patrimonio familiar que les de protección y la posibilidad del desarrollo como individuos integrantes de una sociedad como la nuestra, en la que la política gubernamental se solidariza con las clases vulnerables y más desprotegidas. El problema de la irregularidad en la tenencia de la tierra no es propio de los particulares, también es una situación que aqueja a las entidades públicas, es decir, el propio Gobierno del Estado, los organismos públicos y los municipios, adolecen de una escritura o instrumento jurídico idóneo para acreditar la propiedad de algunos de sus bienes, para ello basta con mencionar una lista de los bienes que los municipios en sus demarcaciones territoriales se encuentran en esta problemática y que por tanto no tienen forma de demostrar que dichas superficies son propiedad de los municipios.

CONSIDERANDO SEGUNDO.- La FAO, organización de las naciones unidas para la agricultura y la alimentación, define a la Tenencia de la tierra como la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra (por razones de comodidad, «tierra» se utiliza aquí para englobar otros recursos naturales, como el agua y los árboles). La tenencia de la tierra es una institución, es decir, un conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento. Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra. Definen cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones. En otras palabras, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias.

La tenencia de la tierra es una parte importante de las estructuras sociales, políticas y económicas. Es de carácter multidimensional, ya que hace entrar en juego aspectos sociales, técnicos, económicos, institucionales, jurídicos y políticos que muchas veces son pasados por alto pero que deben tenerse en cuenta. Las relaciones de tenencia de la tierra pueden estar bien definidas y ser exigibles ante un tribunal judicial oficial o mediante estructuras consuetudinarias dentro de una comunidad. En otros casos, pueden estar relativamente mal definidas, con ambigüedades que se prestan a abusos.

El derecho que tiene una persona sobre un objeto como la tierra puede considerarse como una forma de propiedad. El concepto de propiedad es amplio e incluye, por ejemplo, la propiedad intelectual. En el caso de la tenencia de la tierra, algunas veces se describe con mayor precisión como el derecho de propiedad a la tierra. Muchas veces se establece una distinción

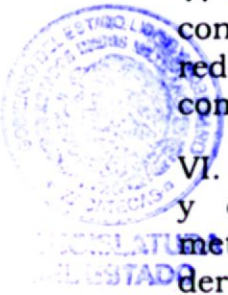


entre «bienes raíces» o «bienes inmuebles», por un lado y «propiedad personal» o «bienes muebles», por el otro. En el primer caso, la propiedad incluiría la tierra y sus elementos fijos (edificios, árboles, etc.) que se considerarían como bienes inmuebles. En el segundo, se incluirían bienes no vinculados a la tierra, por ejemplo, el ganado, etc.

Por lo anteriormente expuesto, es que el 30 de noviembre de 2016, se publica en el suplemento 3 del Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Zacatecas número 96, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas y que entra en vigor a partir del 01 de enero de 2017 y en su artículo 29, inciso XXIII, dicta que: tratándose de programas de vivienda, ordenamiento territorial y regularización de tierras en los que intervenga el Gobierno del Estado o cualquiera de sus Entidades, será la Secretaría de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ordenamiento Territorial, quien expida las escrituras privadas de propiedad que deriven de ellos; y en su artículo 37 dicta:

Son atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ordenamiento Territorial las siguientes;

- I. Diseñar, definir y ejecutar los planes, programas y acciones en las materias de movilidad urbana, desarrollo urbano, vivienda y ordenamiento territorial, de conformidad con la legislación vigente y los lineamientos que al efecto emita el Gobernador, así como someterlos para su análisis y, en su caso, aprobación de la Coordinación Estatal de Planeación;
- II. Regular, promover y vigilar el desarrollo de las zonas metropolitanas, conurbaciones, ciudades, localidades, colonias y demás asentamientos humanos, mediante una adecuada planificación, zonificación y ordenación del territorio;
- III. Promover y ejecutar acciones de vivienda, obras de urbanización, programas de mejoramiento y reserva territorial, con apego a lo establecido en el Código Urbano del Estado de Zacatecas y demás disposiciones aplicables;
- IV. Coordinarse con instancias federales y municipales, así como el sector público y privado que tengan por objetivo la gestión y promoción de los programas de vivienda;



V. Planear el desarrollo territorial y urbano a través de sus políticas de conservación, mejoramiento, crecimiento, expansión, consolidación y redensificación de manera transversal en coordinación con las instancias competentes;

VI. Promover la elaboración y revisión de los programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial estatal, regionales, municipales, de zonas metropolitanas, conurbaciones, centros de población y los que de ellos deriven, así como la creación y administración de reservas territoriales en los municipios, con la participación de los sectores público y privado;

VII. Proponer las medidas necesarias para el mejoramiento urbano de las zonas marginadas y periferias en situación de riesgo;

VIII. Formular los programas de desarrollo urbano y las declaratorias sobre usos, reservas y destinos de predios;

IX. Elaborar y ejecutar las acciones, obras y programas en materia construcción, mejoramiento y saneamiento de vivienda y desarrollo urbano;

X. Impulsar la participación del sector público y privado en la construcción de fraccionamientos y condominios de interés social y popular;

XI. Gestionar ante las instituciones de crédito e instituciones de vivienda la disponibilidad de recursos financieros suficientes para la construcción y otorgamiento de vivienda;

XII. Regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares en las zonas urbanas con estricto apego al Código Urbano del Estado;

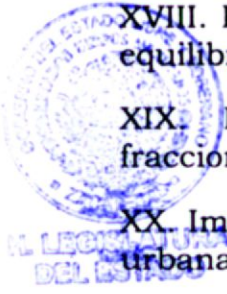
XIII. Suscribir, cuando así proceda, las escrituras privadas o títulos de propiedad con los que se reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización;

XIV. Celebrar convenios de coordinación y colaboración con instancias federales y municipales, así como con los sectores social y privado, en las materias que le competan a la Secretaría;

XV. Expedir los lineamientos para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos;

XVI. Planear, diseñar, promover y concertar mecanismos de financiamiento para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos;

XVII. Estudiar, planear y proponer la creación de nuevos centros de población;



XVIII. Promover y proponer acciones encaminadas al desarrollo sostenible y equilibrado de las zonas urbanas y rurales;

XIX. Llevar a cabo el procedimiento de cambio de régimen de fraccionamientos rurales al dominio pleno;

XX. Implementar acciones para el ordenamiento y la regulación de las zonas urbanas y rurales;

XXI. Llevar a cabo estudios, estadísticas e investigaciones relativas al ordenamiento territorial sustentable;

XXII. Integrar, priorizar, encauzar y atender la demanda social de infraestructura y equipamiento urbano;

XXIII. Llevar a cabo los procedimientos administrativos que se promuevan por los propietarios de terrenos de fraccionamientos rurales, así como fijar las bases para resolver las controversias que se susciten entre particulares;

XXIV. Intervenir en los procesos de licitación pública en el ámbito de su competencia; y

XXV. Las demás que le indiquen las leyes y reglamentos o bien, las que de forma directa le encomiende el Gobernador.

Una vez realizado el análisis de la iniciativa, se aprobó en sentido negativo, con apoyo en la siguiente consideración:

No es procedente la creación de una Ley de Ordenamiento de la Propiedad en Zacatecas ni la creación de un Organismo Público Descentralizado como COPROZAC (Comisión de Ordenamiento de la Propiedad en Zacatecas) toda vez que duplicaría las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano Vivienda y Ordenamiento Territorial y su reglamento interno.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento además en lo dispuesto por los artículos 94, y relativos del Reglamento General del Poder Legislativo, se resuelve:

PRIMERO.- La H. LXII Legislatura del Estado de Zacatecas, aprueba en todas y cada una de sus partes el contenido de la presente Resolución, en los términos descritos en el Considerando Segundo de este Instrumento Legislativo.

SEGUNDO.- Archívese el presente como asunto totalmente concluido.

DADA en la Sala de Sesiones de la Honorable Sexagésima Segunda Legislatura del Estado, a los siete días del mes de noviembre del año dos mil diecisiete.

PRESIDENTA

Maria Isaura Cruz de Lira
DIP. MARÍA ISAURA CRUZ DE LIRA

SECRETARIO

Carlos Alberto Sandoval Cardona

DIP. CARLOS ALBERTO SANDOVAL CARDONA



SECRETARIO

Santiago Domínguez Luna

DIP. SANTIAGO DOMÍNGUEZ LUNA