



PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA
XXIV LEGISLATURA



730



Mexicali, Baja California a 18 de abril del 2022

C. Julia Andrea González Quiroz
Diputado Presidenta de la Mesa Directiva de la Honorable
XXIV Legislatura del Congreso del Estado de Baja California
PRESENTE. -

Por medio del presente y con fundamento en lo dispuestos en los artículos 110, primer párrafo, fracción I, 112, 115, primer párrafo, fracción I y demás aplicables de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, solicito de la manera más atenta se inscriba en la orden del día de la siguiente sesión ordinaria del Congreso del Estado, la siguiente **presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción X (a la fecha derogada) al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Sin más por el momento, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo, quedando a la espera de cualquier duda o aclaración que se pueda suscitar.

ATENTAMENTE

DIP. MARCO ANTONIO BLÁSQUEZ SALINAS



C. PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA H. XXIV LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

Presente.

Marco Antonio Blásquez Salinas, Diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 28, fracción I de la Constitución Política y 18, fracción XII en relación con los artículos 110, fracción I, 111 y 112 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo ambos ordenamientos del Estado de Baja California, presenta iniciativa al H. Congreso de la Unión con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción X al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de función social de la tierra para vivienda, al tenor de la siguiente,

EXPOSICION DE MOTIVOS

La propiedad social de la tierra.

México es una nación que ha cargado desde su origen con el estigma de la desigualdad social. En buena medida, este problema social tiene que ver con el régimen de la tierra. Durante más de 400 años, la iniquidad había gravitado en torno a grandes extensiones de tierra en unas cuantas manos.

La injusticia comenzó en la Colonia. A través de mercedes, encomiendas y mayorazgos, la Corona española sentó las bases de un sistema de explotación cuyo epicentro fue la tierra. Al paso de casi tres siglos, la hacienda absorbió prácticamente todos los predios de menor dimensión, así como la fuerza de trabajo que sucumbieron ante la tienda de raya. En los albores del Siglo XX, la clase media era de hecho inexistente en nuestro país.

La tierra en manos de unos cuantos dio lugar a una elevada concentración de la riqueza. De ahí que el estallido social de 1910 no fue gratuito. Las demandas, preocupaciones y exigencias en torno a la tierra eran contundentes y fueron

plasmadas con claridad en la nueva Carta Magna. El primer movimiento social del Siglo XX alumbró a la primera Constitución Política con una Declaración de Derechos Sociales. La Revolución Mexicana trajo consigo la propiedad social de la tierra.

A diferencia de la mayoría de los países del orbe, en cuyas constituciones se establecía la propiedad privada directa de la tierra, en la Ley Fundamental mexicana se consagró el ideal de Justicia social consistente en que la propiedad originaria de bosques, tierras y aguas corresponde a la Nación. El concepto jurídico anterior permitió a los pueblos, en especial a los de indígenas, recuperar sus tierras, de las que habían sido privados por los grandes terratenientes, jefes políticos y las compañías deslindadoras al servicio de la oligarquía.

También permitió hacer realidad el apotegma "*La tierra es para quien la trabaja*". Sin llegar a la colectivización, la Ley Agraria expedida el 6 de enero de 1915, antes de la entrada en vigor del artículo 27 constitucional, dio la posibilidad a las familias de las y los campesinos pobres de solicitar tierras que trabajaban en común, sin perjuicio de atender sus parcelas y solares individuales. La experiencia exitosa milenaria de los calpullis, se reflejaba en el marco jurídico del Ejido y de las comunidades mexicanas.

El retroceso neoliberal.

La corrupción que poco a poco fue carcomiendo los postulados, principios y avances de la Revolución Mexicana afectó también al Ejido. En una época en que nuestro país era autosuficiente en la canasta básica, principalmente en la producción de maíz y frijol, comenzó el declive al retirar gradualmente los escasos apoyos en especial los créditos refaccionarios para los ejidos. En lugar de convertirse en una institución paradigmática por sus resultados, el Banco Ejidal terminó en un lamentable ejemplo de corrupción sistematizada.

La asfixia del Ejido dio al traste con la soberanía alimentaria y México fue cayendo en declive en la producción de otros alimentos en los que ocupaba los primeros lugares a nivel mundial como lo fueron el café, el cacao y la caña de azúcar.

Se consolidó la paradoja en el campo: mientras el artículo 27 constitucional establece la obligación de incorporar a las y los campesinos al desarrollo nacional, las políticas públicas neoliberales dejaban a la población rural sujeta al desequilibrio del mercado dominado por la oligarquía rural y las grandes compañías comercializadoras.

La vocación social del Ejido beneficiaba no únicamente a las familias de los campesinos. La sociedad en su conjunto se veía favorecida también con productos como el maíz y el frijol a precios accesibles. La soberanía alimentaria fue posible gracias a que, junto al establecimiento de la propiedad social de orden

constitucional, se desarrollaron políticas públicas y se crearon instituciones en la época cardenista que complementaban el esquema. La Compañía Nacional de Subsistencias Populares CONASUPO fue un punto culminante, antes de que fuera saqueada por políticos corruptos, ya que permitía a los campesinos obtener precios razonables en un intercambio de comercio justo y a las familias de bajos recursos contar en su mesa con alimentos sanos, frescos y al alcance de su bolsillo.

En lugar de desarrollar el modelo económico y social que ponía en el centro a la tierra y brindar mejores apoyos que permitieran la consolidación de la propiedad social, el neoliberalismo decidió abortar una solución a la desigualdad que venía de usos y costumbres inveterados y que propiciaba la solidaridad humana y la cohesión social y optó por cancelar el Ejido. En efecto, en 1991 se aprobó una reforma al artículo 27 constitucional que, no solo privatizó el Ejido, después se supo para tener acceso a grandes extensiones de tierra a nivel de playa que de otra manera se encontraban fuera del comercio, y acabó con lo poco que quedaba de la política pública que llevó a México a la soberanía alimentaria. Con la inaniación del Ejido se cerró la puerta así mismo al problema consistente en la falta de tierra para conglomerados humanos que carecían de vivienda frente a la especulación inmobiliaria.

El hábitat humano.

En un solo precepto, la Ley Fundamental reconoce varios derechos fundamentales. En el artículo 4° constitucional encontramos los derechos fundamentales a la protección de la salud, al disfrute del medio ambiente y a la vivienda digna, entre otros. Estos derechos se encuentran interrelacionados.

En cuanto al derecho a la salud, el cuarto párrafo del numeral citado remite a la ley que definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

En el párrafo siguiente se establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar; se precisa que el Estado garantizará el respeto a dicho derecho y se clarifica que el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

A su vez, el séptimo párrafo de la misma disposición dispone que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. Se mandata que la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

La recepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se concretó con la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio del 2011 de la reforma constitucional en la materia. Además de establecer a cargo de las autoridades del país las nuevas obligaciones de promover, respetar, proteger y

garantizar los Derechos Humanos, el H. Congreso de la Unión con el concurso de las Legislaturas de los Estados estableció los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

El de interdependencia es un principio que, de acuerdo a los juristas Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona se define *"en cuanto todos los derechos humanos tienen una estrecha relación entre sí, no deben contemplarse de manera aislada y desvinculados de sus relaciones condicionantes."*¹

Por su parte, los autores Luis Daniel Vázquez y Sandra Serrano clarifican que *"La interdependencia señala la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de un grupo de derechos. Por ejemplo, el derecho a la salud tiene aparejadas claras relaciones con el derecho a la alimentación y a la vivienda digna, así como al trabajo en condiciones adecuadas... La interdependencia comprende, al menos, un par de relaciones donde: a) Un derecho depende de otro(s) derecho(s) para existir, y b) Dos derechos o grupos de derechos son mutuamente dependientes para su realización."*²

Se puede afirmar que contar con una vivienda adecuada es un factor importante para que los integrantes de la familia que la habitan disfruten de salud. Contar con piso firme, así como áreas separadas tanto para la cocina y comedor, sanitarios y habitaciones es una condición que eleva significativamente el nivel de salud de los habitantes.

De igual modo, se requiere que las viviendas se edifiquen en armonía con el medio ambiente. Los desarrollos inmobiliarios han de contar con una fuente de agua, espacios para vegetación y zonas al aire libre no solo para la convivencia entre los vecinos sino para la activación física y la realización de eventos culturales.

El neoliberalismo agudizó la desigualdad social que ya era creciente en ocasión del desvío de los postulados de la Revolución Mexicana. A partir del *"Consenso de Washington"*, se pretendió hacer de México una enorme maquiladora.

Con el pretexto de atraer inversión extranjera para el crecimiento económico, se adoptó una política deliberada de contención salarial. El poder remunerador de los sueldos experimentó una caída libre que llevó a las y los trabajadores mexicanos a colocarse entre los peores pagados de América Latina (situación que la Cuarta Transformación está revirtiendo gracias a las medidas impulsadas por el Presidente de la República para incrementar substancialmente los salarios).

¹ Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y Amparo. Héctor Fix-Zamudio, Salvador Valencia Carmona. Editorial Porrúa-UNAM, Segunda edición, México 2013, página 24

² La reforma constitucional de Derechos Humanos. Editorial Porrúa, UNAM, Tercera edición, México 2013, página 152-153

Al mismo tiempo, en abierto fraude a la ley laboral, se produjo la subcontratación también conocida como “outsourcing” que incrementaba la precariedad y hacía nugatorio los derechos laborales de las y los trabajadores: la reforma reciente en dicha materia ha erradicado las condiciones deplorables de miles de trabajadores en particular trabajadoras que no gozaban de prestaciones.

En el ámbito del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, la reforma aplicada al artículo 27 constitucional en 1991 dio paso a una extendida especulación inmobiliaria, en especial con tierras recién desincorporadas de los ejidos. Al respecto, el articulista Lorenzo Rocha explica lo siguiente:

“La propiedad privada del suelo genera de modo inevitable una competencia comercial que sin excepción incluye a la especulación inmobiliaria. Esta última es el mayor obstáculo para la socialización del espacio público y para el acceso universal a la vivienda. Esta especulación y libre mercado del suelo, han provocado la expansión de las metrópolis hacia los sitios con menores costos, la cual también ha derivado en las invasiones de terrenos para construcción informal de barrios. En los países subdesarrollados, el Estado no ha sido capaz de controlar esta expansión y, por ejemplo en México, se ha debido integrar a la constitución política el derecho a la autoproducción de vivienda, el cual implica de modo tácito una exención del cumplimiento de las normativas urbanísticas y reglamentos de construcción y, de manera indirecta, la legitimación de las invasiones.”³

A medida que las ciudades medias del país, es decir, con al menos 100.000 habitantes se extendían, la mancha urbana absorbía o estaba cada vez más próxima a numerosos ejidos.

Los organismos públicos descentralizados de la mayoría de las entidades federativas dejaron de adquirir predios a bajo costo para la reserva destinada a la construcción de vivienda de interés social. Para cerrar la pinza, los planes municipales de desarrollo urbano establecían el límite de los núcleos de población en las inmediaciones de los ejidos que recién habían pasado al dominio privado y, junto con ello, adquirían a precios irrisorios de las y los ejidatarios y enseguida, modificaban los planes de desarrollo para que las zonas así adquiridas quedarán comprendidas dentro de los usos y destinos del suelo urbanos, con lo cual los terrenos multiplicaban varias veces su valor.

Por medio de estas y otras maquinaciones, los especuladores inmobiliarios pusieron el suelo para vivienda fuera del alcance de las clases populares, las cuales, además, no contaban con los ingresos para ser sujetos de créditos hipotecarios.

³ Véase el artículo “Suelo público”, aparecido en el diario Milenio el 6 de marzo del 2022, misma fecha en que consultado la dirección electrónica siguiente: <https://www.milenio.com/opinion/lorenzo-rocha/espacios/suelo-publico>

En estas condiciones, a las familias de las y los trabajadores no les quedó otra opción para contar con un hogar que tomar la tierra para tener al menos un techo.

En lugar de instrumentar políticas públicas progresistas que permitieran dotar de viviendas adecuadas a las personas que se veían obligadas a ocupar predios destinados a la especulación inmobiliaria, la época neoliberal adoptó la respuesta de criminalizar. Se abrieron averiguaciones previas contra quienes no contaban con opciones de vivienda estableciendo en los Códigos Penales de todos los Estados el llamado delito de despojo en la modalidad de la creación de asentamientos humanos irregulares.

A lo largo y ancho del territorio nacional se han formado distintas colonias y comunidades que presentan el común denominador de carecer de servicios. Ni siquiera cuentan con agua potable y alcantarillado y mucho menos espacios públicos que permitan una vida digna.

En Baja California, como en muchas otras entidades del país, existen numerosos núcleos de población en estas condiciones. En este estado de la frontera norte *“los asentamientos irregulares ocupan 43 por ciento de la superficie censada, alojan 53 por ciento de la población y tienen 52 por ciento de las viviendas.”*⁴ Algunos de ellos tienen más de 40 años. En muchas ocasiones, los colonos han llegado a hacer pagos a gobiernos estatales sin que hayan recibido títulos de propiedad por falta de voluntad política para llevar a cabo la regularización correspondiente, a pesar de la existencia de entes y organismos jurídicos creados ex profeso para tal fin. En el 2013, en la Ciudad de México existían 867 asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación, los cuales afectan alrededor de 3 mil hectáreas.⁵ De acuerdo a datos del INEGI, en el 2008 había 1,351,717 hogares en localidades de 2,500 habitantes o más, que se encontraban en situación de pobreza de patrimonio y no contaban con escrituras sobre su propiedad; esto equivale a poco más de 6.55 millones de personas.⁶

Desde el punto de vista histórico, la tierra vuelve a adquirir un papel relevante en las relaciones sociales en México. Del mismo modo que en la primera mitad del

⁴ “Legalizando la ciudad. Asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana”, Tito Alegría y Gerardo Ordóñez; El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), consultado en la dirección electrónica siguiente el 13 de abril de 2022: <https://www.colef.mx/estemes/legalizando-la-ciudad/>

⁵ Véase el artículo “Los asentamientos humanos irregulares son producto de la acelerada urbanización” de María Luisa Santillán, DGDC-UNAM; consultado el 13 de abril de 2022 en Ciencia UNAM en la dirección electrónica siguiente:

http://ciencia.unam.mx/leer/233/Asentamientos_irregulares_deterioran_el_ambiente#:~:text=En%20la%20Ciudad%20de%20M%C3%A9xico,la%20p%C3%A9rdida%20de%20diversos%20ecosistemas.

⁶ DIAGNÓSTICO SOBRE LA FALTA DE CERTEZA JURÍDICA EN HOGARES URBANOS EN CONDICIONES DE POBREZA PATRIMONIAL EN ASENTAMIENTOS IRREGULARES. SEPTIEMBRE DE 2010. SEDESOL. Pág. 31, consultada el 13 de abril de 2022 en el vínculo digital que sigue: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/D_PASPAH_2011.pdf

Siglo XX los pueblos requerían de la dotación de tierras para funcionar como cuerpos sociales productivos, hoy día es patente la necesidad de aportar tierras para las familias de escasos recursos que ya ocupan el suelo, pero en condiciones paupérrimas, sin servicios y sin seguridad jurídica a pesar del hecho posesorio de varios años y hasta décadas.

Por ello, el autor de la presente iniciativa tiene la firme convicción de la necesidad de reconocer una nueva modalidad de la propiedad social. Se trata de que la Ley Fundamental reconozca el derecho humano de las personas que habitan en condiciones precarias al dominio de los lotes en que se encuentran. El interés social y la causa de utilidad pública en las circunstancias que se han venido mencionando es notorio.

Sin embargo, a pesar de que en la mayoría de las leyes de la materia se contempla como causa o supuesto para la expropiación, la falta de voluntad política en la época neoliberal trajo como consecuencia que los asentamientos irregulares persistan sin solución alguna.

Las leyes expropiatorias así como los Códigos Civiles para reclamar en lo individual la usucapión son prueba de que no se cuenta en México con un recurso ágil y expedito, pues para reconocer el derecho en primer lugar a la vivienda y los interdependientes como a la salud y al medio ambiente, las personas tienen que recurrir a procedimientos no solo condicionados sino en los cuales se encuentran con derechos que, por ser de particulares (los dueños originarios de los terrenos), entrañan una ponderación con primacía menor.

Es menester aclarar que no se trata de privar a ninguna persona de su legítima propiedad privada, sino simplemente de reconocer que, frente a la ocupación de un conglomerado humano, estos tienen derecho a preservar la vivienda así conformada, sin perjuicio de que los propietarios originales reciban una justa indemnización.

Hoy día, la expropiación de predios para regularización o construcción de vivienda, entraña una facultad de carácter discrecional. La necesidad de elevar a rango constitucional la modalidad de propiedad social de la tierra deriva precisamente de que el orden jurídico no reconoce interés ni jurídico ni legítimo a los vecinos que resultan condenados a vivir sin servicios, como acontece en numerosos casos, por espacio de varios años y aún de décadas.

La decisión política fundamental de reconocer a la nación como propietaria original de la tierra se traduce en las circunstancias descritas en la necesidad de establecer en la Constitución que la tierra ha de responder como sustento en aquellos casos en que se haya formado un núcleo de población en terrenos irregulares.

En el Siglo XIX, las compañías deslindadoras arrinconaron a los pueblos en un palmo de terreno, durante el siglo XX y los inicios del XXI, los especuladores inmobiliarios condenan a las familias pobres a vivir en ciudades de cartón.

Así como se permitió a los pueblos a través del artículo 27 de la Constitución de 1917 recuperar sus tierras, se ha de reconocer en el Siglo XXI el dominio que sobre los lotes donde han asentado sus viviendas han adquirido los colonos por el transcurso del tiempo conduciéndose como dueños.

Hoy día, el carácter social de la propiedad del suelo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que se reconozca como causa de dotación a las comunidades asentadas en predios irregulares, el hecho mismo de haber conformado un asentamiento humano en un espacio o región sin opciones para alcanzar una vivienda en función de sus ingresos.

PROYECTO DE DECRETO

ARTICULO UNICO. Se adiciona la fracción X (a la fecha derogada) al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27...

X. Las personas que con arreglo a las disposiciones que regulan la prescripción positiva se hayan convertido en propietarias de lotes o solares, por el transcurso del tiempo establecido en la ley, tendrán derecho a solicitar al Presidente de la República, cuando conformen una comunidad, la dotación de las tierras en que se encuentren asentados.

Para ello, a través de la dependencia competente, el Titular del Poder Ejecutivo de la Federación deberá instrumentar la decisión que resulte idónea privilegiando la celebración de convenios con los propietarios originales y, en su defecto, quedará obligado a la expropiación correspondiente de conformidad con lo establecido en el párrafo segundo de este artículo.

Artículos Transitorios.

Primero. El presente Decreto entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El procedimiento y plazos para la dotación a que se refiere el presente decreto se regulará de conformidad con la ley secundaria que expida el H. Congreso de la Unión, para lo cual contará con un plazo de seis meses.

Dado en la sede de la H. Legislatura de Baja California, en la ciudad de Mexicali, capital del Estado, el 18 de marzo de 2022.



Diputado Marco Antonio Blásquez Salinas.