

DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN, EL QUE CONTIENE PUNTO DE ACUERDO: QUE SOLICITA AL TITULAR DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL UN INFORME SOBRE EL ESTADO QUE GUARDA EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DE TENENCIA DE LA TIERRA DE LOS PREDIOS LOCALIZADOS EN LAS ISLAS DE MULEGÉ, CEDROS, MAGDALENA, MARGARITA, SAN MARCOS Y LAS QUE SE ENCUENTRAN FRENTE AL LITORAL DE LA PENÍNSULA DE BAJA CALIFORNIA SUR.

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN A LA PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO RELATIVAS A LA SOLUCIÓN DE LA DEMANDA HISTÓRICA DE LOS HABITANTES DE LAS ISLAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA DE LOS LUGARES QUE HABITAN.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Gobernación de la LXI Legislatura del Senado de la República, le fueron turnadas para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, diversas proposiciones con punto de acuerdo relativas a la solución de la demanda histórica de los habitantes de las islas del estado de Baja California Sur para la regularización de la tenencia de la tierra de los lugares que habitan.

Esta Comisión con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, 90, 94 apartado 1 y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como de lo dispuesto por los artículos 182, 188, 190, 191 y demás relativos y aplicables del Reglamento del Senado de la República, somete a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente Dictamen, con base en la siguiente:

METODOLOGÍA

Esta Comisión encargada del análisis y dictamen de las diversas Proposiciones con Punto de Acuerdo, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

En el capítulo titulado "Antecedentes", se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, así como del recibo y turno para el dictamen de las proposiciones referidas.

En el apartado denominado "Contenido de las Proposiciones" se exponen los motivos y alcances de las propuestas en estudio, y se hace una breve referencia a los temas que las componen.

En el capítulo que lleva por rubro "Consideraciones", los integrantes de esta Comisión Dictaminadora expresan los razonamientos y argumentos con base en los cuales se sustenta el sentido del presente dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En sesión ordinaria celebrada por el Pleno de la Cámara de Senadores, el día 21 de septiembre de 2010, el Senador Francisco Javier Obregón Espinoza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presentó una proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Gobernación a solucionar la demanda histórica de los habitantes de las islas de la Península de Baja California para la regularización de la posesión de los lugares en que habitan.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva turnó la proposición antes mencionada a la Comisión de Gobernación, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

SEGUNDO.- En sesión ordinaria celebrada por el Pleno de la Cámara de Senadores, el día 5 de octubre de 2010, la Senadora Josefina Cota Cota, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó una proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Gobernación a la instalación de una mesa que sirva para la regularización de las posesiones de los habitantes que desde hace mas de 70 años ocupan la Isla Natividad, municipio de Mulegé, Baja California Sur.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva turnó la proposición antes referida a la Comisión de Gobernación, para su estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

CONTENIDO DE LAS PROPOSICIONES

PRIMERO.- En la proposición presentada por el Senador Francisco Javier Obregón Espinoza se señala que, desde 1917, las islas encuentran su regulación en los artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 48 contempla la regla general de que las islas, cayos y arrecifes de los mares dependen directamente de la Federación.

Por otro lado, señala que la legislación federal ordinaria también regula las islas. En específico, hace referencia al artículo 27, fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Argumenta que de la interpretación del ordinal aludido, se desprende que la administración del territorio insular está a cargo del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación.

No obstante lo anterior, afirma que desde que se le confirió a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) la atribución referida no se ha legislado al respecto, lo que ha llevado a la existencia de un vacío legal en el tema de la facultad administrativa de las islas, sus alcances y sus limitaciones.

Apunta que México carece de una cultura insular. Manifiesta que la mayoría de las islas nacionales se encuentran en un abandono generalizado, sin programas o recursos que se les destinen para el establecimiento de infraestructura. Una muestra fehaciente de ello, postula, es que las islas no están contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo. De lo anterior se infiere, de acuerdo con el proponente, que las islas padecen una anarquía administrativa, legal y política, como es el caso de los títulos de propiedad sobre las tierras asentadas en el territorio insular.

Expresa que las islas de la Península de Baja California Sur como la de Cedros, Natividad, Magdalena o Margarita están bajo la incertidumbre jurídica en cuanto a la legal posesión de los terrenos de sus habitantes, ya que los programas de regularización de la tenencia de la tierra que ha emprendido el Gobierno federal nunca los han beneficiado.

Señala que esta petición no es nueva, pues le han solicitado con anterioridad al Gobierno Federal, en su calidad de titular de las islas federales, que les sean regularizadas las posesiones en que se encuentran asentados. Recuerda que desde el 20 de julio de 1973, mediante oficio No. 600, el Gobernador del Territorio de Baja California Sur solicitó al Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la adjudicación de terrenos nacionales para la creación del Fundo Legal de Isla Natividad. Indica, asimismo, que el 16 de junio de 1976, mediante oficio número 931, nuevamente el Gobernador solicitó a la Secretaría de la Reforma Agraria la adjudicación de hectáreas para la creación del Fundo Legal del mencionado poblado, sin que se haya recibido contestación alguna.

Finalmente, estima que corresponde a la SEGOB resolver este problema, ya que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que es su competencia la administración de las islas de jurisdicción federal, para lo que deberá coordinarse con las demás dependencias del Gobierno Federal que deben intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra de dichas islas.

Por lo anterior, plantea que el Titular de la SEGOB debe rendir un informe detallado de la situación jurídica que guardan las principales islas que se encuentran frente al litoral de la Península de Baja California, fundamentalmente en cuanto a los derechos que dentro del territorio insular estén actualmente acreditados en favor de particulares. Asimismo, plantea que la dependencia mencionada se coordine con las demás dependencias competentes del Ejecutivo Federal, a fin de que se regularice la tenencia de la tierra de las posesiones de quienes habitan las Islas Natividad, Cedros, Magdalena, Margarita y San Marcos.

SEGUNDO.- En la proposición presentada por la Senadora Josefina Cota Cota se señala que la Isla Natividad, municipio de Mulegé, Baja California Sur, habitan cerca de 500 personas. Indica que en esa comunidad se han

edificado aproximadamente 120 viviendas, una clínica del Instituto Mexicano del Seguro Social, oficinas de la comunidad, una oficina de la subdelegación del Gobierno Municipal, un centro escolar, una planta industrial, entre otros. Asimismo, sostiene que la actividad económica a la que se dedican los pobladores de la Isla es suficiente para el pago de servicios comunitarios, como energía eléctrica, agua potable y servicios médicos.

Sin embargo, plantea que los pobladores de la isla mencionada carecen de certidumbre jurídica de la posesión tanto de los terrenos que habitan como aquellos destinados a sus actividades productivas. Esta inseguridad jurídica se manifiesta, de acuerdo con la proponente, en algunos trámites ante dependencias del Gobierno Federal en los que se exige a los habitantes de la Isla Natividad la legal posesión de dichos bienes inmuebles y que, por carecer de ella, les es imposible llevar a cabo. Estima que dicha indefinición jurídica de los asentamientos humanos perjudica su patrimonio y sus derechos fundamentales.

Indica que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es competencia de la Secretaría de Gobernación la administración de las islas de jurisdicción federal. Por lo tanto, asegura, debe ser la Secretaría aludida la encargada de realizar los trabajos necesarios para la regularización de las posesiones; afirma que dicha labor la debe realizar en conjunto con la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y demás dependencias federales.

Finalmente, señala que la isla mencionada está asentada en un área natural protegida. Apunta que en esa virtud, de acuerdo a un decreto expedido en 1988, el Ejecutivo federal y la SEMARNAT debieron realizar y promover los programas de regularización de la tenencia de la tierra, para dar seguridad jurídica a los propietarios y poseedores de los predios en ellas comprendidos, tal como lo establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 63 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Lo anterior, manifiesta, se robustece si se expresa que los pobladores de la Isla Natividad ya han solicitado en reiteradas ocasiones la regularización de sus posesiones.

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Esta comisión dictaminadora coincide plenamente con la propuesta en dictamen, en el sentido de que la regularización de la tenencia de la tierra fue una demanda social que, ante su desatención, fue uno de los factores que desencadenó la Revolución Mexicana de 1910.

El Congreso Constituyente de 1917 consciente de la necesidad imperiosa de dar atención a la demanda de reparto y regularización de tierras, adoptó después de intensos debates el artículo 27 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En dicho numeral, se establecen las directrices que disponen las condiciones y modalidades a que estará sujeta la propiedad privada.

SEGUNDA.- Quienes integramos esta dictaminadora estimamos conveniente para los fines de este dictamen señalar que dentro de las islas que forman parte de Baja California Sur existe una diferencia específica. Ella radica en que, por un lado, las Islas de Cedros, Magdalena, Margarita y San Marcos son simples territorios insulares y, por el otro, la Isla Natividad tiene una calidad especial, pues es considerada como un área natural protegida en los términos que se expresarán más adelante.

Por cuestión de método, se iniciará con el estudio de las islas que no tienen una naturaleza especial.

En el tema específico del proceso de regularización de la tenencia de la tierra debe tomarse en cuenta la existencia de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, la cual —mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 1974— fue constituida como organismo público descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con objeto de regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares para mejorar los centros de población y sus fuentes propias de vida. Fue el 17 de enero de 1977, cuando estableció, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra se encontraría sectorizada dentro de la Secretaría de Reforma Agraria (dependencia creada el 3 de enero de 1975, como reforma del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización). Sin embargo, el 26 de febrero de 1999, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se redefinió el objeto de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, a efecto de contar con un organismo público que además de

promover la vinculación del aprovechamiento de terrenos de origen ejidal y comunal con la política nacional de asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, haga posible la coordinación de estos procesos con los gobiernos de los estados con la participación de sus municipios, y del Distrito Federal, así como la concertación con los sectores social y privado, particularmente de los ejidatarios y comuneros. Además, con este último decreto, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra se sectorizó a la Secretaría de Desarrollo Social conservando personalidad jurídica y patrimonio propios y ampliando sus atribuciones.

Al respecto, resulta adecuado señalar que el Estatuto Orgánico de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra publicado el 12 de junio de 2000 en el Diario Oficial de la Federación contiene las siguientes disposiciones normativas:

Artículo 2o.- Para los efectos del presente Estatuto, se entenderá por:

I.- Corett : La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra;

II.- ...

III.- ...

Artículo 3o.- Corett tiene por objeto:

I.- Regularizar, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares ubicados en predios ejidales, comunales y de propiedad federal;

II.- a III.- ...

IV.- Suscribir las escrituras públicas y los títulos de propiedad sobre los predios que regularice o enajene, conforme a la legislación aplicable;

V.- a X.- ...

Artículo 32. Corresponde a las delegaciones, en el ámbito de sus respectivas circunscripciones territoriales:

I. Coordinar con los representantes o delegados de otras dependencias federales, con el gobierno estatal, con la participación de sus municipios o, en su caso, con el gobierno del Distrito Federal la regularización de la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares ubicados en predios ejidales, comunales y de propiedad federal, así como promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;

II. Concertar con los sectores social y privado, particularmente con los núcleos agrarios, cuando así proceda, los términos para la regularización de la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares, ubicados en predios ejidales, comunales y de propiedad federal, así como para la promoción de la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;

III.- a XXV.- ...

De los artículos transcritos se desprende que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra es el órgano encargado de regularizar la tenencia de la tierra, así como de suscribir las escrituras públicas y los títulos de propiedad sobre los predios que regularice.

Así, debe establecerse que la Secretaría de Desarrollo Social, por medio de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), es la autoridad competente para regularizar la tenencia de la tierra de los

predios y terrenos localizados en las Islas de Cedros, Magdalena, Margarita y San Marcos, todas ellas ubicadas en el estado de Baja California Sur.

TERCERA.- Como se anticipó en la segunda consideración de este dictamen, quienes integramos esta dictaminadora juzgamos pertinente recordar que las tierras de la Isla Natividad, municipio de Mulegé, Baja California Sur, están consideradas como áreas naturales protegidas.

En efecto, el día 5 de diciembre de 1988, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declara la Reserva de la biósfera “El Vizcaíno”, ubicada en el Municipio de Mulegé, B.C.S., que incluye como zona núcleo a la Isla Natividad. Lo anterior se desprende de los considerandos dieciocho y diecinueve del Decreto aludido. En el primero de dichos considerandos, se establece la superficie y las zonas limítrofes que compondrán la Reserva de la biósfera “El Vizcaíno”, y se considera a la Isla Natividad dentro de la descripción limítrofe Zona Norte. En el segundo, se dispone que la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología sujete la región mencionada al régimen de protección dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, al considerarla con la categoría de Reserva de la biósfera.

Así, al haber sido declarada, mediante el Decreto referido, la Isla Mulegé como parte que conforma la Reserva de la biósfera “El Vizcaíno”, resulta evidente que con dicha decisión —adoptada por el Ejecutivo Federal— modificó su naturaleza, para ser considerada como un área natural protegida de competencia de la Federación.

CUARTA.- Ahora bien, una vez que ha quedado esclarecido que la Isla Mulegé es un área natural protegida de competencia federal, es necesario conocer quién es la autoridad competente para la regularización de la tenencia de la tierra en una región con las características que tiene la isla referida. Al efecto resulta importante indicar que la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente establece en su artículo 63 lo siguiente:

ARTÍCULO 63.- Las áreas naturales protegidas establecidas por el Ejecutivo Federal podrán comprender, de manera parcial o total, predios sujetos a cualquier régimen de propiedad.

El Ejecutivo Federal, a través de las dependencias competentes, realizará los programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas, con el objeto de dar seguridad jurídica a los propietarios y poseedores de los predios en ellas comprendidos.

La Secretaría promoverá que las autoridades Federales, Estatales, Municipales y del Distrito Federal, dentro del ámbito de su competencia, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables y, en su caso, los programas de manejo, den prioridad a los programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas de competencia federal.

Los terrenos nacionales ubicados dentro de áreas naturales protegidas de competencia federal, quedarán a disposición de la Secretaría, quien los destinará a los fines establecidos en el decreto correspondiente, conforme a las disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

De lo anterior se desprende que el Ejecutivo Federal, a través de las dependencias competentes, habrá de regularizar la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas, con el objeto de dar seguridad jurídica a los propietarios y poseedores de los predios en ellas comprendidas.

Asimismo, se dispone que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales promoverá que las autoridades de los distintos niveles de gobierno, en el ámbito de su competencia, en los términos fijados por las disposiciones jurídicas aplicables y, en su caso, por los programas de manejo, prioricen los programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas de competencia federal.

Sin embargo, resulta relevante destacar que en el punto específico de la regularización de la tenencia de la tierra, la autoridad competente para conocer de las solicitudes relacionadas con el tema en cuestión es la Corett, en virtud de las atribuciones y funciones que desempeña. Por economía procesal deben tenerse en cuenta en este punto, los argumentos vertidos en la segunda consideración de este dictamen.

Por tanto, se estima que la Secretaría de Desarrollo Social, mediante la Corett, es la autoridad de regularizar la tenencia de la tierra de los predios localizados en la Isla Natividad, municipio de Mulegé, Baja California Sur. Ello sin importar que dicha isla forme parte de la Reserva de la biósfera “El Vizcaíno”, pues no existe disposición alguna dentro del Estatuto Orgánico de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra que distinga entre la regularización de la tenencia de la tierra de los predios catalogados como áreas naturales protegidas y los que no lo son.

QUINTA.- Debe sostenerse que la importancia de regularizar la tenencia de la tierra de los terrenos y predios de los habitantes de las islas que se encuentran en el estado de Baja California Sur radica en que con ese acto se otorga a dichos habitantes seguridad jurídica respecto de sus posesiones y se evita dejarlos en estado de indefensión o en desamparo frente a situaciones que puedan surgir de forma fortuita.

Asimismo, se estima conveniente la referida regularización con el fin de que los poseedores de los predios y terrenos puedan ostentarse como los legítimos propietarios y con ello puedan realizar ante las instancias correspondientes diversos trámites y solicitudes que requieren forzosamente la muestra de un título de propiedad.

Por las consideraciones anteriormente expuestas y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 182, 188, 190, 191 y demás relativos aplicables al Reglamento del Senado de la República, someten a consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente:

PUNTO DE ACUERDO

ÚNICO.- Esta Soberanía solicita respetuosamente al Titular de la Secretaría de Desarrollo Social que, mediante la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, rinda un informe sobre el estado que guarda el proceso de regularización de tenencia de la tierra de los predios localizados en las Islas de Mulegé, Cedros, Magdalena, Margarita, San Marcos y las que se encuentran frente al litoral de la Península de Baja California Sur.

DADO EN EL SALÓN DE PLENOS DE LA H. CÁMARA DE SENADORES, EN MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, A 16 DE NOVIEMBRE E 2010.

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN