

# ***XIII Congreso Nacional del Notariado Mexicano***

**Guadalajara, Jalisco**

**Noviembre de 1980**

**EN TORNO A LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL**

**FERNANDO TRUEBA BUENFIL**

**Notario Público No. 9 del Distrito  
Judicial de Texcoco, Estado de  
México.**

## **A manera de prólogo.**

### **El derecho a la vivienda.**

1. **Derecho público y Derecho privado.**
2. **Derecho social.**
3. **Derecho a la vivienda.**

**Los instrumentos e instituciones creados por el Estado para la solución del problema de carencia de vivienda.**

1. **Generalidades:**
  - a) **Infonavit; b) Corett; c) ISSSTE; d) Ley General de Asentamientos Humanos y e) Ley de Desarrollo Urbano del Estado de México.**
2. **Los fondos de apoyo a la vivienda de interés social.**
3. **Los estímulos fiscales.**

### **Problemática de la ocupación irregular.**

1. **La posesión y sus consecuencias jurídicas.**
2. **Derecho de propiedad.**
3. **Compraventa.**
4. **Medios de regularización:**
  - a) **Expropiación por causa de utilidad pública; b) Procedimiento administrativo de ejecución; c) Inmatriculación y d) Prescripción administrativa.**

### **Consideraciones finales.**

## A MANERA DE PROLOGO

Interrumpir un mecanismo social una vez que el mismo ha sido desencadenado o puesto en marcha es prácticamente imposible.

Entre nosotros, a partir de la promulgación de la Constitución vigente, se echó a andar el Derecho Social y paralelo a éste se desencadenó un mecanismo social, primordialmente por parte de los grupos o clases organizadas, que, con apoyo en aquel, logra cambiar el ángulo o punto de partida de lo que anteriormente era una “Concesión graciosa” por parte del Estado, para convertirse en un Derecho que es exigible al mismo.

De esto tenemos gran número de ejemplos: la Seguridad Social en el siglo pasado nació como una concesión graciosa del Estado frente a los particulares y en nuestro siglo es un derecho que los particulares exigen al Estado, pero más aún, en nuestros días este proceso social se ve intensificado y el Estado hace públicos los reconocimientos de derechos, que si bien es cierto, no son derechos nuevos sí son enfocados de una forma novedosa, tal es el caso del Derecho al Trabajo, del Derecho a la Información, entre otras, y estimo también es el caso del Derecho a la Vivienda.

Las Normas constitucionales establecidas en el Artículo 123, apartado A, fracción XII y apartado B, fracción XI, inciso F, establecen el Derecho de los Trabajadores a recibir habitaciones baratas, aquí ya no se trata de una concesión sino de un derecho de rango Constitucional; ahora bien, es sabido por todos que el acelerado crecimiento de los asentamientos humanos en toda la República debido a muchos factores como son un elevado coeficiente de natalidad y la reducción de la tasa de mortandad, así como las corrientes de migración rural han alterado las formas de vida de la población y originado una concentración urbana de tal magnitud que han con-

**vertido al problema de la vivienda, tan grande que el Estado encuentra insuficientes sus recursos para enfrentarlo.**

Son muchos los esfuerzos que realiza el Estado, con relación a este problema, y también son muchos los instrumentos e Instituciones Legales que han creado para solucionar el problema, en esta monografía, pretendemos presentar un panorama general del problema; primeramente establecer y fundamentar la Naturaleza Jurídica del Derecho a la Vivienda y posteriormente, nos ocuparemos en una forma superficial, de los instrumentos e instituciones creadas por el Estado para la solución del problema de carencia de vivienda, entre las cuales se encuentran los “Fondos de Apoyo a la Vivienda de Interés Social” que opera a través de las Instituciones de Crédito, que creemos es una de las posibilidades de solución al problema más importante, entre otras razones, porque ya no es exclusivamente el Estado quien enfrenta el problema, sino que éste crea mecanismos y puntos de apoyo a los particulares y a las Instituciones de Crédito para que con sus recursos propios ayuden a solucionar este grave problema nacional de la carencia de la vivienda a fin de facilitar a las clases económicamente débiles la adquisición u ocupación de una vivienda digna.

En términos generales pudiéramos señalar que el problema de la vivienda de los llamados burócratas queda en manos del ISSSTE, el de los asalariados en manos del INFONAVIT, y el de los no asalariados en el INDECO, y las Instituciones de Crédito, prestan el apoyo para cualquier persona sin importar quién es su empleador.

Resulta también importante el señalar que íntimamente ligado a este problema se encuentra el relativo a la tenencia de la tierra, problema éste que es atacado, siguiendo lineamientos establecidos por la Federación, por cada una de las Entidades Federativas según sus propios recursos y en atención a sus propios problemas. Así pues, lo que pretende este trabajo es señalar, en forma general, las instituciones relacionadas con los programas de la vivienda de interés social, ya que del conocimiento y estudio que de ellos se haga depende el desarrollo de tales programas, toda vez que en realidad son sumamente complejos y con muy diversos orígenes y problemas.

## **EL DERECHO A LA VIVIENDA**



- 1. Derecho Público y Derecho Privado.**
- 2. Derecho Social.**
- 3. Derecho a la Vivienda.**

## **DERECHO PÚBLICO Y DERECHO PRIVADO**

La distinción entre el Derecho Público y el Derecho Privado está cimentada en el mismo concepto del Derecho y se trata de una clasificación generalmente aceptada por los tratadistas. Neri señala que por la materia que abarca, por la relación que guarda cuanto al fin de los actos humanos, por su objeto, en una palabra, el Derecho puede ser público y privado. Con tal categoría se distinguen perfectamente bien los preceptos jurídicos relativos al interés público, o del Estado, de aquellos que se refieren al interés privado, o de los particulares.

El viejo Derecho Alemán desconoció esta distinción, hasta la recepción del Derecho Romano que la introdujo. Ulpiano precisó que el Jus publicum comprendía el Gobierno del Estado, la Organización de las magistraturas, la del culto y el sacerdocio, o sea, el Jus sacrum; de igual modo regulaba las relaciones de los ciudadanos con los poderes públicos; el Jus privatum, en cambio, tenía por objeto las relaciones entre los particulares.

Son variados los criterios para la clasificación que nos ocupa, resumiendo diversas opiniones podemos apuntar las siguientes:

a) Que el Derecho Público es un Derecho de Subordinación que se caracteriza por la desigualdad de los sujetos que componen la relación jurídica (el Estado por un lado y los particulares por el otro); y en el Derecho Privado es un Derecho de Coordinación en que los sujetos se hallan en igualdad de condiciones.

b) La diferencia entre estas ramas del Derecho se encuentra en su finalidad; si la finalidad de la norma Jurídica es el interés colectivo, estamos ante el Derecho Público; en cambio si prevalece el Derecho de los particulares es Derecho Privado.

c) La diferencia estriba en la función que realiza el sujeto de la relación jurídica, es decir, si el Estado interviene en su calidad de poder público es Derecho Público, si intervienen solamente particulares o el Estado en su carácter de persona jurídica es Derecho Privado.

Demofilio de Buen, en su “Introducción al Estudio del Derecho Civil” sostiene que la distinción entre el Derecho Público y el Privado afecta a relaciones jurídicas o conjuntos de relaciones jurídicas constituidas en unidad orgánica como “Instituciones” y por eso la familia y la propiedad pertenecen al Derecho Privado y la Organización Política al Derecho Público y continúa diciendo que “Los preceptos aislados reguladores de unas y otras instituciones no son, por sí solos, Derecho Público ni Derecho Privado, sino en cuanto se encuentran subordinados al pensamiento cardinal de la institución a que pertenecen”.

Estima De Buen que el Derecho Público es un Derecho de mando y jerarquía y el Derecho Privado es un Derecho de igualdad y libertad.

Pudiéramos resumir los diversos criterios al respecto señalado que unos estiman que el Derecho Público protege o tutela los intereses generales y el privado tutela los intereses particulares y otro criterio que afirma que el Derecho Público limita la libre voluntad de los hombres y el Derecho Privado deja libre juego a la voluntad individual.

En realidad como lo sostienen diversos autores la clasificación del Derecho en Público y Privado no es del todo exacta, por lo mismo que los términos de ella no son completamente distintos y mucho menos opuestos, pero da la idea de los grupos de relaciones jurídicas que más se diferencian entre sí.

De Pina estima que “en realidad, la clasificación del Derecho en Público y Privado no ha encontrado un criterio firme en que asentarse, se trata, sin duda, de una clasificación que responde a un concepto del derecho actualmente superado y que, por lo tanto, carece de justificación”.

## **DERECHO SOCIAL**

Si fijamos la atención en el devenir histórico de la humanidad, podremos apreciar cómo la mentalidad del hombre de todos los tiempos, se ha ido preocupando por crear o establecer medidas que sirvan para alcanzar un estado de justicia en el cual todos los seres humanos sean iguales, mas, sin embargo, el concepto de justicia no ha permanecido estable, invariable sino que por lo contrario, ha ido variando de época a época y concomitante a esta evolución de lo justo, ha variado la concepción del Derecho, y así, desde finales del siglo pasado y más aún en nuestros días somos testigos del fenómeno socio-jurídico del proceso de formación de una nueva rama del Derecho: El Derecho Social; surge así, en una etapa de la civilización condicionada por la Industria, impulsada por la ciencia moderna y los grandes descubrimientos y como resultado de poderosas corrientes ideológicas y de la presión económica y política de la llamada clase popular, esta nueva expresión del derecho que se ha denominado Derecho Social.

Este Derecho Social arremete contra conceptos que la doctrina jurídica consideraba como inmutables, como en el caso de la división clásica del Derecho Público y Privado, clasificación que este nuevo Derecho hace parecer insuficiente, pues sus normas no se pueden encuadrar dentro del Derecho Público, ni en el Derecho Privado, como en el caso de las normas tutelares de los trabajadores.

Un Derecho nuevo se establece por la originalidad de sus disposiciones, que regulan situaciones enteramente desconocidas antes (Derecho Aéreo por ejemplo); cuando ingentes necesidades sociales van dando, en torno de ciertas situaciones jurídicas, diferente sentido a las normas que los regulan y los van enriqueciendo con otras disposiciones y con otras ideas hasta formar un cuerpo doctrinario y legal autónomo dotado de energía propia, de peculiares principios que lo configuran como algo distinto de sus fuentes originarias.

A fines del siglo pasado Otto Van Gierke principió a dudar de la clasificación Bipartita del Derecho Social que no era público ni privado y que contemplaba al hombre como integrante de lo social.

Por su parte Gurvitch, en su obra “La idea del Derecho Social”,

divide al Derecho en General en: Derecho de coordinación, Derecho de subordinación y Derecho Social.

Derecho de coordinación es el que se refiere a los actos contractuales y por que trata de coordinar intereses; el Derecho de subordinación es el que se impone a la voluntad de los individuos para someterlos al Orden del Estado. Estas dos clases de Derecho disponen de la coacción incondicionada de la autoridad para realizarse. El Derecho Social, en su forma pura, es el que nace espontáneamente en el seno de las agrupaciones humanas y no es Derecho de coordinación ni de subordinación, sino de integración o de inordinación, por que su finalidad consiste en lograr la Unión de los integrantes de todo agrupamiento social mediante un acuerdo de voluntades que crea sin necesidad de organización alguna y sin coacción incondicionada, un poder social que obra sobre los individuos; pero no como exterior a ellos, sino como fuerza interna creada por ellos mismos. Entre el todo y las partes, según expresa Gurvitch, hay una constante penetración de influencias, que dan al Derecho Social, así formado, un carácter sui géneris, autónomo, que lleva en él su fuerza coactiva sin necesidad de recibirla del exterior y de organizarse en Instituciones definidas.

De acuerdo con estas ideas, Gurvitch desde una concepción sociológica describe al Derecho Social diciendo que es “un Derecho Autónomo de comunión, por el cual se integra de manera objetiva cada totalidad activa real que encarna un valor positivo extratemporal”, “El Derecho Social precede, en su etapa primaria, toda organización del grupo y no puede expresarse de una manera organizada sino cuando la organización está fundada sobre el derecho de la comunidad subyacente objetiva y del que está penetrada, es decir, cuando ella constituye una asociación igualitaria de colaboración y no una asociación jerárquica de dominación. El Derecho Social se dirige, en su capa organizada, a sujetos jurídicos específicos, personas colectivas complejos, tan diferentes de los sujetos individuales aislados como de las personas morales, unidades simples que absorben la multiplicidad de sus miembros en la voluntad única de la corporación o del Establecimiento”.

Radbruch sostiene que el Derecho Social es el resultado de una evolución en el concepto del tipo de hombre sujeto del derecho. Actualmente el punto de partida para el legislador es “la imagen del

**hombre sujeto a vínculos sociales del hombre colectivo como base del Derecho Social”.**

Así, Radbruch afirma que el concepto jurídico de persona, que viene a constituir un concepto igualitario en el que se generalizan los seres humanos, se desvirtúa en la realidad; en el Derecho Social el concepto individualista de igualdad de la persona se desdobra, pues éste no conoce simplemente personas conoce patrones y trabajadores, obreros y empleados.

Estimamos que el Derecho Social es eminentemente realista, parte de la idea de la desigualdad de los seres humanos, dejando de ser la igualdad un punto de partida del derecho. para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico; Mediante y Núñez sostiene que el Derecho Social se dirige a los individuos en tanto que forman parte de una clase económicamente débil, para integrarlos dentro de la sociedad en un Orden de convivencia basada en la justicia. Este último elemento. el orden justo, es la parte idealista, dinámica, del Derecho Social que marca sus rumbos y sus metas; y lo define como “el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la Sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo.

Trueba Urbina. en cuanto a la concepción General del Derecho Social estima que “el Derecho Social es el conjunto de normas tutelares de la sociedad y de sus grupos débiles, establecidos en las constituciones modernas y en sus Leyes orgánicas. Es, en suma. el complejo de derechos a la educación y a la cultura, al trabajo, a la tierra, a la asistencia, a la seguridad social, etc., que no encajan ni en el Derecho Público ni en el Derecho Privado. Y lo define como “el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de su integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles”.

Así pues, estimamos que el Derecho Social fundamentalmente es un Derecho proteccionista y reivindicatorio de los económicamente débiles y que su finalidad no es tutelar a los individuales en particular, sino que lo es el tutelar a las clases económicamente débiles.

El Derecho Social, siguiendo el pensamiento de los maestros TRUEBA URBINA y MENDIETA y NUÑEZ, es un Derecho del Porvenir: hacia las finalidades del Derecho Social se orientarán, tarde o temprano, todos los Derechos.

## DERECHO A LA VIVIENDA

De acuerdo a lo manifestado anteriormente en torno al Derecho Social pensamos que éste derecho, por su amplitud contiene sub-ramas y que dentro de estas encontramos a la que pudiera denominarse Derecho Económico Social.

Es evidente que un fenómeno de nuestros días es la procuración de viviendas y de créditos a los económicamente débiles, que junto a la regulación de precios, la ingerencia del Estado en la producción y la distribución, por parte del mismo, de mercancías de primera necesidad con el fin de ponerlas al alcance de las mesas, no obstante que las normas que regulan dichas actividades se hayan incluidas en muy diversas leyes, están dando forma al Derecho Económico Social, que si bien es cierto, aún no presenta una unidad formal, por que es sumamente complejo y en etapa de formación, pero aún así debe ya considerarse como una rama del Derecho Social, puesto que su contenido, a pesar de su dispersión, se acusa de manera precisa y evoluciona hacia la constitución en un todo compuesto de varias expresiones legales, pero esencialmente unitario.

Dentro de este Derecho Económico Social, pensamos nosotros, se encuentra el Derecho a la Vivienda, derecho éste que se encuentra regulado mediante un gran número de leyes y decretos, en las cuales encontramos como común denominador que los sujetos tutelados por el mismo es la clase social formada por las personas con menor poder adquisitivo, sin importar su calidad de trabajador, campesino, burócrata, etc.

Este Derecho a la Vivienda se establece por vez primera en el mundo en nuestra Constitución de Querétaro, que es la primera Constitución Política Social del Mundo, en la cual se establecen antes que en ninguna otra, los derechos sociales al consagrar en su ar-

título 30. el Derecho a la educación; en el 27, derecho a la tierra, socializando la propiedad privada al fraccionar los latifundios y al imponerle modalidades a la misma; en el 28 impone la intervención del Estado en producción y circulación de bienes; en el 123, las normas tutelares de los trabajadores.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, se crea la base jurídica de lo que denominamos Derecho a la Vivienda, pero estableciéndose como un derecho exclusivo de la clase trabajadora. En nuestros días, como es sabido, este derecho ya no es exclusivo de una clase social, sino que corresponde a todos los económicamente débiles a las personas con menor poder adquisitivo, esto en virtud de los nuevos procesos de integración económica y social de la vivienda pública que han originado nuevos derechos sociales positivos.

El pensamiento del Derecho a la Vivienda es ya una aspiración y realidad universales, según se aprecia en la declaración de Principios de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos de 1976, en la cual destaca el señalamiento de que:

“La vivienda y los servicios adecuados constituyen un **derecho humano básico** que impone a los gobiernos la **obligación de asegurar** su obtención por todos los habitantes comenzando por la **asistencia directa** a las clases más desfavorecidas mediante la orientación de programas de autoayuda y de acción comunitaria.”

La gran mayoría de los autores consideran a la vivienda de interés social dentro del marco de los servicios públicos que imparte el Estado y por lo tanto la enclavan dentro del marco del Derecho Administrativo lo que a nuestro juicio es erróneo ya que se trata de un derecho en evolución y en proceso de formación que encuentra su piedra de toque precisamente en nuestra Ley Suprema y que forma parte, según apuntamos anteriormente, del Derecho Social.

**LOS INSTRUMENTOS E INSTITUCIONES CREADOS  
POR EL ESTADO PARA LA SOLUCION DEL PROBLEMA  
DE CARENCIA DE VIVIENDA**

- 1. Generalidades :**
  - A) INFONAVIT.**
  - B) CORETT.**
  - C) ISSSTE.**
  - D) Ley General de Asentamientos Humanos.**
  - E) Ley de Desarrollo Urbano del Estado de México.**
- 2. Los Fondos de Apoyo a la Vivienda de Interés Social.**
- 3. Los Estímulos Fiscales.**

## EL INFONAVIT

La Ley que creó el INFONAVIT es la culminación de un proceso legislativo que se iniciara en 1972.

Entre las reformas planteadas por los Diputados constituyentes de 1917, al proyecto de Art. 5o. y que posteriormente quedaron plasmadas en el Art. 123 se encuentra la fracción XII del mismo, que quedó redactada de la siguiente manera:

“En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por lo que tendrán rentas que no excederán del medio por ciento anual del valor catastral de la finca. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones, si ocuparen un número mayor de 100, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.”

Este texto estuvo en vigor, sin sufrir cambio alguno, durante cincuenta y cinco años.

La comisión redactora del anterior precepto constitucional, tomó en cuenta las circunstancias y la situación económica que prevalecían en esa época, pero ante la evolución y progreso del país dicha norma constitucional se tornó inadecuada a la realidad.

En 1931 se promulgó la Ley Federal del Trabajo, la que reprodujo el texto constitucional en su Art. 111, fracc. III.

En 1942 hubo un reglamento de esta obligación expedida por el Ejecutivo Federal mismo que fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte.

En 1968 al discutirse el proyecto de la Nueva Ley Federal del Trabajo, en lo tocante a habitaciones de los trabajadores la C.T.M. solicitó que la obligación de proporcionar habitaciones debería comprender a las empresas dentro de las poblaciones que ocuparen un número de trabajadores mayores de 50.

En mayo de 1971, el Presidente Echeverría, creó un órgano de consulta del Gobierno Federal, para que estudiara y le propusiera soluciones a diversos problemas nacionales. El organismo estaba constituido por representaciones de el Gobierno los trabajadores y los patrones; dentro de dicha comisión se creó una subcomisión encargada de estudiar el problema de la habitación popular. Después de reuniones, viajes a diversos países del mundo, para conocer experiencias y realizaciones comparadas, con el consenso de los sectores afectados, se llegó a la conclusión que motivó la reforma a la fracc. XII, del apartado A, del Art. 123 Constitucional y las consecuentes reformas a la Ley Federal del Trabajo y la Expedición de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

El 24 de abril de 1972 se publica en el Diario Oficial la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. En dicha Ley se establece que dicho Instituto tiene por objeto: Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; Establecer y operar con sistema de financiamiento que permite a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para: la adquisición en propiedad de habitaciones; la construcción, reparación, ampliación y mejoramiento de sus habitaciones; y el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

En su Artículo 42 prevee que los recursos del Instituto se destinarán al otorgamiento de crédito a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto para aplicarse a los conceptos a que nos referimos con anterioridad, así como al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores.

Por otra parte es importante señalar que este Instituto, en colaboración con los Consejos de Notarios de los Estados, ha incorporado las ventajas que ofrecen las modernas computadoras a la elaboración de las escrituras públicas que son necesarias para formalizar los contratos que realizan en el cumplimiento de su objeto, impri-

**miendo así a la titulación una celeridad necesaria y logrando economizar el costo de las mismas.**

### **“CORETT”**

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 1974, fue reestructurada la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra como organismo descentralizado de carácter público, técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, ampliándose sus atribuciones y redificando sus objetivos, tomando en cuenta que el crecimiento demográfico de la población y la constante migración de los habitantes del campo a las zonas urbanas, crean los asentamientos irregulares, provocando la controversia sobre la tenencia de la tierra y originando posesiones al margen de la Ley y en fin todas las carencias que arrastra la irregularidad. En principio se creó para hacer frente a los problemas que plantea el crecimiento urbano desordenado, requiriéndose para ello instrumentos legales y políticos destinados a normalizar la tenencia de la tierra, con el objeto de evitar las ocupaciones ilegales de terrenos de propiedad ejidal, comunal o de particulares, y a contribuir a lo que consideramos más importante, el mejoramiento de las condiciones de vida de los legítimos poseedores de los predios y sus familias.

Debido a la variedad y creciente importancia de las funciones que tiene que cumplir el organismo responsable de la regularización, se consideró conveniente fortalecer su estructura y otorgarle personalidad jurídica propia, a fin de que previera las necesidades de espacio derivadas del crecimiento urbano.

El Comité en estudio, al ser constituido como organismo descentralizado favoreció el crecimiento racional homogéneo de las zonas urbanas, contribuyendo al bienestar de los habitantes de terrenos y fraccionamientos debidamente regularizados.

Fundamentalmente, su objeto es la regularización de la tenencia de la tierra, en donde haya asentamientos humanos irregulares, mejorando esos centros de población y sus fuentes propias de vida, así como programar la disponibilidad de espacios libres para el de-

bido crecimiento de las poblaciones, evitando futuros asentamientos anormales en áreas ya regularizadas, promoviendo ante las autoridades competentes la incorporación de las áreas regularizadas al fundo legal de las Ciudades, cuando así proceda y entre otras más, garantizar y/o entregar al Fondo Nacional de Fomento Ejidal la indemnización que por expropiaciones correspondan al núcleo de población ejidal y comunal.

Cuando los bienes que traten de regularizarse estén sujetos a los regímenes ejidales o comunales, es necesaria e indispensable la expropiación para la solución de este problema, a través de los correspondientes procesos administrativos por los que atraviesa, cumpliendo con todos y cada uno de los requisitos previstos por las leyes especiales creadas con ese objeto; y sobre todo, coadyuvar con la Comisión Regularizadora de la Tenencia de la Tierra, para que cumpla al pie de la letra con su cometido, puesto que al tratarse de un organismo técnico jurídico especializado, con la cooperación de todos y sobre todo con disponibilidad de los futuros beneficiados, pueda llevarse a cabo una perfecta regularización de las zonas que sufran ese problema.

A manera de referencia, diremos que en Ciudad Netzahualcóyotl, se regularizó por esta vía la colonia Ciudad Lago, que presentaba todas las características que citamos, con la intervención de la Comisión Regularizadora de la Tenencia de la Tierra, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal y con la vigilancia del Gobierno del Estado, por conducto de la Dirección del Registro Público de la Propiedad.

#### I.S.S.S.T.E.

Las condiciones deprimentes de los trabajadores mexicanos durante el porfiriato, seguramente estuvieron presentes, profundamente enraizadas en la mente de los hombres que tuvieron la enorme responsabilidad y la singular distinción de elaborar nuestra Carta Magna. El haber conocido y la mayoría de ellos vivido los aspectos más revelantes de la Revolución de 1910, les llevó a plasmar en la Constitución Política de 1917, junto a la parte orgánica y de los derechos individuales, las garantías sociales consagradas en los Artículos 3o., 27 y 123. Presisamente, la fracción XXIX del Artículo

123 señalaba: “Se considera de utilidad el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo de accidentes y otras con fines análogos; por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esa índole, para inculcar la previsión popular.

El General Juan Alvarado, Gobernador de Yucatán, expidió el 3 de diciembre de 1915 la Ley de Trabajo, que en su artículo 135 ordenaba que el gobierno del Estado, fomentara una asociación mutualista en la que fueran asegurados los trabajadores contra los riesgos de vejez y muerte. Esta Ley fue la primera disposición al respecto, inmediatamente anterior a la Ley fundamental del País.

El Artículo 123 de la Constitución General del País, señalaba a las legislaturas de los Estados la obligación de expedir Leyes de trabajo, de acuerdo con las necesidades regionales, pero sin violar los lineamientos generales en él contenidos.

El 14 de enero de 1918, siendo Gobernador del Estado de Veracruz el General Cándido Aguilar, fue promulgada la primera de las Leyes de Trabajo, reglamentaria del Artículo 123 Constitucional. En seguida, también de relevante importancia, fue la del batallador Felipe Carrillo Puerto, expedida el 2 de octubre de 1918 en Yucatán. Ambas, seguramente marcaron pautas a seguir para las demás Entidades del País.

Por primera vez, en 1921, el General Alvaro Obregón intentó implantar en México el Seguro Social obligatorio, señalando en el Proyecto del Ley, las dificultades de tipo económico que se habían presentado para su aplicación. Durante su segunda campaña política ofreció expedir la Ley del Seguro Social, pero su muerte, el 17 de julio de 1928, le impidió cumplir su ofrecimiento.

En 1921, el Código de Trabajo del Estado de Puebla, en su Artículo 221 y de manera análoga la legislación del Estado de Campeche (1924), Artículo 290 del Código Laboral, facultan a los patrones para substituir el pago de las indemnizaciones por riesgos profesionales, por seguros contratados a sociedades legalmente constituidas y aceptadas por Trabajo y Previsión Social.

**En 1925, las Legislaturas de los Estados de Tamaulipas y Veracruz, estatuyen que los patrones que opten por asegurar a sus operarios con sociedades aprobadas por los Gobiernos de los Estados, no podían dejar de pagar las primas correspondientes, sin causa justificada, pudiendo ser emplazada por los trabajadores y por las compañías aseguradoras, a cumplir la obligación de pago, mediante juicio ante la Junta Central de Conciliación y Arbitraje.**

Fue el 10. de septiembre de 1925, cuando por mandato del C. Plutarco Elías Calles, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, comenzó a regir la Ley de Pensiones Civiles de Retiro.

Inicialmente, esta Ley concedía las siguientes prestaciones a los funcionarios y empleados de la Federación y a los del Departamento y Territorios Federales:

- I. Pensiones de retiro por edad;
- II. Pensiones de retiro por inhabilitación para el servicio;
- III. Préstamos para compra de casa habitación;
- IV. Préstamos para compra de terreno de cultivo y su habitación;
- V. Préstamos para establecer o explotar pequeñas industrias;
- VI. Arrendamiento de departamentos en casas construidas por la Dirección;
- VII. Intereses sobre los descuentos que le hubieren hecho al trabajador para el Fondo de Pensiones, siempre que éste se hubiere retirado del servicio y dejado como depósito dicho fondo;
- VIII. Indemnización global;
- IX. Seguro voluntario a los trabajadores que se hubieren retirado del servicio;
- X. Gastos de funeral para los trabajadores;
- XI. Transferencia de pensión a:

**El cónyuge supérstite.**

**Los hijos.**

Los padres, nietos y hermanos, cuando no existiera cónyuge e hijos.

El 5 de diciembre de 1938 se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, a través del cual, el C. Gral. Lázaro Cárdenas, atiende los justos anhelos de los trabajadores al Servicios del Estado.

Posteriormente, por decreto Presidencial, dichas prestaciones fueron concedidas a los Trabajadores del Servicio Civil de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales, así como a los trabajadores de la Dirección de Pensiones y a los de Oficinas o Servicios Públicos, cuyos cargos y renumeraciones que estén enumeradas en las Leyes Orgánicas del respectivo servicio o en los presupuestos de egresos de aquellas entidades y que no tengan su propio régimen de pensiones estatutario o legalmente establecido.

En cuanto al Instituto Mexicano del Seguro Social, fue hasta el 29 de enero de 1943 cuando se promulgó la Ley que lo creó, con carácter obligatorio para los trabajadores y sus familiares. Se da así coherencia y unidad a las acciones dispersas que se habían venido desarrollando en las Entidades.

Es importante mencionar que en 1946, el C. Gral. Manuel Avila Camacho, Presidente de la República, dio facultad a la Dirección de Pensiones para que estudiara la forma de incorporar a los beneficios de la Ley respectiva, a los trabajadores a Lista de Raya, así como a los que pertenecían a Organismos Públicos descentralizados o a otros sectores de trabajadores burócratas que lo hubieren solicitado.

El C. Adolfo López Mateos, eleva al rango de Constitucional, el ya mencionado Estatuto Jurídico de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1938, convirtiéndolo en el apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, que particularmente en su fracción

XI da respuesta a las necesidades de seguridad social para los servidores públicos, incrementando las prestaciones, para lo cual, en 1960 promulgó la Ley que transformó la susodicha Dirección de Pensiones Civiles, en Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Este es un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto a las disposiciones de su Ley.

Esta Ley beneficia:

I. A los trabajadores del Servicio Civil de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorio Federales:

II. A los trabajadores de Organismos Públicos que por Ley o acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen;

III. A los pensionistas de las Entidades y Organismos Públicos a que se refieren las fracciones anteriores;

IV. A los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados.

Asimismo establece las siguientes prestaciones:

I. Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad;

II. Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;

III. Servicios de reeducación y readaptación de inválidos;

IV. Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia;

V. Promociones que mejoran la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia;

VI. Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o te-

rrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador;

VII. Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;

VIII. Préstamos hipotecarios;

IX. Préstamos a corto plazo;

X. Jubilación;

XI. Seguro de Vejez;

XII. Seguro de Invalidez;

XIII. Seguro por causa de muerte;

XIV. Indemnización global.

El nacimiento del Instituto, ocasionó la necesidad de dar solución a una serie de situaciones para poder dar cumplimiento a las actividades que su Ley le impone, por el acrecentamiento, diversificación y ampliación de sus deberes.

## LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

En virtud de que los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal carecían de fundamentación legal para intervenir en la regulación y planeación de los asentamientos humanos, ya que la Constitución de 1917 no contiene ninguna norma que establezca éste tipo de regulación por razones históricas, el Ejecutivo Federal envió al H. Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales que permitiera enmarcar legalmente las acciones realizadas por el Gobierno dentro de un propósito de planeación compartido con las autoridades Estatales y Municipales. Así se reformaron y adicionaron los Artículo 27, 73 y 115 de la Constitución.

**En la iniciativa que comentamos se señala que el Estado tiene la responsabilidad política para fundar y ordenar los centros de población y que las autoridades deberán dictar las medidas necesarias para reglamentar los Asentamientos Humanos en el amplio sentido del término y establecer las provisiones, usos, destinos y reservas de tierra, aguas y bosques, con el objeto de planear y regular las función de las ciudades y demás centros de población, su conservación y mejoramiento.**

En consecuencia se propuso la adición de dos fracciones al Artículo 115; en la primera de ellas y para los efectos de la reforma al párrafo tercero del Artículo 27, se reafirma la facultad de los Estados y de los Municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expidan las Leyes, los reglamentos y las disposiciones Administrativas que correspondan a la observancia de la Ley Federal Reglamentaria de la materia; en la segunda se aprobó la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para que en forma coordinada la Federación, los Estados y los Municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que estando situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas forman una continuidad geográfica; en el Artículo 73 se faculta al Congreso de la Unión para que expida las Leyes que establezcan la adecuada concurrencia de las entidades federativas, de los municipios y la federación en la solución de los problemas que regiran los Asentamientos Humanos.

Posteriormente, con el objeto de sentar las bases jurídicas para reorientar el proceso urbano en el país se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos; esta Ley, según la propia exposición del Ejecutivo ante el Congreso de la Unión, tiene por objeto "establecer la adecuada concurrencia de las Entidades Federativas, de los Municipios y de la Federación en dicha materia; fijar las normas básicas que regulen la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de centros urbanos de población; y definir los principios conforme a los cuales el Estado deberá ejercer sus atribuciones para determinar las posiciones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques".

En términos generales pudiéramos señalar que la Ley General de Asentamientos Humanos articula y establece el grado de consecuencia de los Municipios, Estados y Federación, se propone regular

**el crecimiento urbano, resolver, como instrumento normativo, entre otros, el problema de la vivienda popular.**

En su articulado se establece que sus disposiciones de orden público e interés social; fijan los propósitos y medios específicos a que deberá de tender la ordenación y regulación de los asentamientos humanos y que se llevarán a cabo en un Plan Nacional, Planes Estatales, Municipales y Planes de Ordenación de las zonas conservadas; los Planes de Desarrollo Urbano deberán publicarse en los periódicos Oficiales y en los Nacionales de mayor circulación.

El artículo quinto establece la obligación de las Autoridades de los Municipios, de los Estados Federativos y de la Federación de proveer lo conducente, en la esfera de sus respectivas competencias, para que se cumplan los planes correspondientes, se observen la Ley que se analiza, así como las demás que tiendan a complementarla.

En el Artículo 8o. se establecen las facultades concurrentes de las autoridades de los Municipios, Estados y Federación en el ámbito de su jurisdicción; en otros preceptos se enumeran las facultades específicas de cada una de esas autoridades.

En el artículo décimo se anuncian los elementos de juicio que básicamente deben tomarse en cuenta en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

En el artículo décimo sexto se faculta a las legislaturas de los Estados, entre otros, a fijar la competencia a favor del Gobernador del Estado, de los Ayuntamientos o conjunta, para la aprobación de los planes municipales y para la expedición de declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

En el artículo cuadragésimo se considera como razones de beneficio social el cumplimiento y ejecución de los Planes de Desarrollo Urbano.

En relación con los actos jurídicos relativos a la propiedad, posesión sobre los predios ubicados dentro de áreas comprendidas en declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos, se estatuye que necesariamente deben contener la mención correspondiente a la utilización establecida en dichas declaratorias. La violación de este

precepto impide a los Notarios autorizar las escrituras en que no se observen las exigencias ya mencionadas cuando así sea procedente y de la misma manera cuando no se inserte el certificado del Registro Público de la Propiedad sobre existencia o inexistencia de las declaraciones de que habla el Artículo 44 de la Ley.

Siendo razones de beneficio social el cumplimiento y ejecución de los planes, se establece en la Ley que los permisos, autorizaciones o licencias expedidas en contravención de éstos serán nulos de pleno derecho, así como los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho de áreas y predios que no contengan la mención relativa a la utilización de éstos.

## LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE MÉXICO

Por su parte, el Estado de México en su Ley de Desarrollo Urbano, declara como objetivos primordiales, el planteamiento y la ordenación del suelo sobre usos y destinos dentro del territorio estatal, y faculta al Ejecutivo del Estado y a los Ayuntamientos dentro de la esfera de su competencia, para la aplicación de la Ley. Así mismo, crea el Consejo Estatal del Planeamiento y Desarrollo Urbano, mismo que es integrado por los titulares de aquellas Dependencias del Ejecutivo y Organismos Descentralizados, cuyas atribuciones se relacionen con el Consejo en cita, y como órganos auxiliares en materia de planeamiento y desarrollo, establece las Comisiones de Planificación y Desarrollo de los Municipios; todos con sus respectivas atribuciones dentro del ámbito de sus competencias.

En cuanto al planteamiento y a la ordenación del uso y destino del suelo en el territorio estatal, éste se desarrolla en tres etapas: Plan Estatal de Desarrollo Urbano, Planes Municipales de Desarrollo Urbano y Planes de Ordenación de Zona Conurbada.

Estos podrán desarrollarse en planes Parciales o Especiales, los que se acompañarán del estudio económico y financiero, así como de los programas de acción necesaria para su elaboración y ejecución.

En lo referente al Régimen del suelo, la Ley lo clasifica en: Suelo Urbano; Suelo Urbanizable; Suelo no Urbanizable, con las ca-

**racterísticas impuestas por la propia Ley en cuanto a su utilización o reservas, según su destino.**

Previene así mismo, diversas restricciones y modalidades al Derecho de Propiedad, en el sentido de que todos los inmuebles comprendidos dentro del territorio estatal, sólo podrán destinarse a los fines previstos en las zonas correspondientes de acuerdo con los planes previamente aprobados, así como de llevar a cabo sobre los predios mejoras y beneficios, los cuales podrán estar incluso a cargo de la autoridad municipal, con carga al beneficiario, considerado en este caso como sujeto de crédito fiscal por la realización de ese concepto.

En lo referente a los nuevos centros de población, la Ley establece que éstos tendrán como objeto distribuir de la manera más conveniente y posible, los asentamientos de la población en el Territorio Estatal, siendo la Legislatura del Estado a instancia del Ejecutivo, la encargada de decretar la creación de estos centros, determinando la limitación del área geográfica en donde se ubique, el establecimiento de espacios libres para servicios públicos y parques; las obras de urbanización, que deberán realizarse conforme al plan correspondiente y que en ningún caso podrán ser inferiores a las que determine la Ley de Fraccionamientos y Terrenos del Estado; la población mínima y máxima prevista para el nuevo centro y finalmente, la preferencia para el Estado o Municipio de adquirir los terrenos en que se establecerá el nuevo centro de población. Lo anterior, sin perjuicio de promover la expropiación de esos inmuebles, considerándose como causa de utilidad pública, la creación del nuevo centro de población.

Por otro lado, el Ejecutivo del Estado, oyendo la opinión del Ayuntamiento correspondiente, expedirá las declaratorias sobre provisión de terrenos y determinación de usos y reservas y destinos, las que deberán ser publicadas y debidamente inscritas en el Registro Público de la Propiedad.

Finalmente, incluye en su contenido el Derecho de superficie, como facultad de construir o edificar en suelo ajeno, otorgada por la Legislación como un derecho real, y proviene que el Estado, los Municipios o los Organismos descentralizados, dentro del ámbito de sus competencias, así como los mismos particulares podrán consti-

tuir el derecho de superficie en terrenos de su propiedad, tendiente a la construcción de viviendas, servicios complementarios, instalaciones industriales o comerciales u otras edificaciones determinadas en los planes, cuyo derecho corresponde al superficiario, y la concesión correspondiente que otorgue dichas entidades, será efectuada mediante subasta pública por adjudicación directa, previa autorización de la Legislatura del Estado. Lógicamente que este derecho será sujeto de las restricciones, obligaciones y prohibiciones impuestas por la propia Ley, así como los reglamentos aplicables al caso.

La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de México, fue promulgada el 31 de enero de 1977 y puesta en vigor el día 6 de febrero del mismo año.

#### LOS FONDOS DE APOYO A LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

Como señalábamos con anterioridad la evolución de las clases sociales, debida a múltiples causas, ha dado origen a “reconocimientos” por parte del Estado mediante una política social, tendiente a solucionar diversos problemas de los económicamente débiles, acción ésta que no es resultado de una concesión graciosa del Estado hacia los económicamente débiles, si no que representa el reconocimiento de un derecho, el caso, entre otros, del “Derecho al Trabajo”, así pues, el Gobierno por medio de diversas Instituciones y mecanismos ha tratado de solucionar el cada día mayor problema de la vivienda de los económicamente débiles; ahora bien, éstas pueden encontrarse agrupados o desagrupados y según esto es la solución que el Estado ha planteado.

El Gobierno Federal, a partir del año de 1963, ha puesto en práctica, con bastante éxito, lo que se ha llamado el Programa Financiero de Vivienda, que es un esfuerzo muy importante, que realiza el Gobierno con el fin de que, ante la realidad de que los recursos del Estado son insuficientes para satisfacer la cada día creciente necesidad de habitaciones, se utilizan parte de los ahorros del público captados por las Instituciones de Crédito, para que con la inversión de estos recursos complementados con otros Gubernamentales,

**se atienda con mayor capacidad y proporción la demanda existente de vivienda.**

**De lo expuesto con anterioridad estimamos indispensable mencionar a dos aspectos fundamentales:**

**Primeramente ¿a quién se destina esa inversión? se destina a un sector de la población de ingresos reducidos, pero suficientes para cubrir, las amortizaciones con que pagará su vivienda en plazos adecuados.**

**Y en segundo término ¿qué es vivienda de interés social? la definición de vivienda de Interés Social, la encontramos en diversos textos legislativos; para este punto que tratamos podemos decir que es aquella cuyo precio o valor se encuentra dentro de los límites establecidos por el Banco de México, S. A., estimando que no resulte onerosa al presupuesto familiar y que proporcione alojamiento con los requisitos indispensables de seguridad, higiene y decoro.**

**Este “Programa Financiero de la Vivienda”, ha venido actuando en dos ámbitos: el de la vivienda llamada de interés social (VIS), para entender a acreditados de medianos y bajos ingresos y el de la vivienda denominada de interés social para acreditados de ingresos mínimos (VAIM).**

**Para la adecuada utilización de los recursos financieros tanto del Estado como los provenientes de las Instituciones de Crédito y con el objeto de apoyar al Programa Financiero de la Vivienda, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituyó en el Banco de México, S. A., un Fidecomiso que se denominó Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), el cual tiene entre sus fines los siguientes:**

**a) Promover la construcción o mejora de viviendas de interés Social, orientando la inversión de las Instituciones de Crédito para que los programas vayan de acuerdo con las necesidades económicas y sociales de cada región y se realicen conforme a condiciones y requisitos urbanísticos y arquitectónicos para la construcción de viviendas decorosas e higiénicas; todo ello en forma coordinada con los objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Programa Nacional de Vivienda.**

b) **Otorgar apoyo financiero a las Instituciones de Crédito, para complementar los recursos que éstas destinan a la construcción, adquisición o mejora de VIS y VAIM, cuando han agotado dichos recursos, o bien éstos son insuficientes.**

c) **Canalizar recursos para el desarrollo de programas del Sector Público, en sus niveles Federal, Estatal y Municipal.**

d) **Supervisar la ejecución de las obras, en el caso de otorgamiento de apoyo financiero o a solicitud del promotor.**

e) **Proporcionar asesoría técnica para la preparación y realización de los programas de vivienda, incluyéndose en esa asesoría la orientación a los promotores en la obtención del financiamiento de las Instituciones de Crédito para dicha realización.**

Paralelo a la Constitución del FOVI, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estableció otro Fideicomiso en el Banco de México, S. A., denominado Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social (FOGA), con el objeto de compensar a las Instituciones de Crédito, los costos de los créditos que otorgan para vivienda de interés social y darles una mayor garantía en la operación de dichos créditos para evitarles quebrantos. Estos apoyos se aplican actualmente tratándose de VIS y VAIM en las siguientes situaciones:

a) **Para efectos de liquidez, por falta de pago puntual en que incurran los acreditados en las operaciones señaladas anteriormente.**

b) **Para la misma finalidad, por deficientes de recuperación final en las aludidas operaciones de créditos.**

c) **Para regular los tipos de interés de las mismas operaciones.**

d) **Para reducir las primas de los seguros de vida e invalidez y daños del inmueble, que deben tomar obligatoriamente los adquirentes de las viviendas o los propietarios al mejorarlas.**

Ahora bien, por lo que respecta a los precios o valores máximos de las viviendas de interés social, se dividió el territorio Nacional en zonas, tomando para ello en consideración los valores de la tierra,

los costos de construcción y los niveles de ingreso de la población, resultando cuatro zonas y para las cuales se establecen los precios o valores máximos que se señalan en el anexo 1.

A partir del 1o. de febrero de 1980 y con el objeto primordial de permitir a los promotores y constructores una recuperación adecuada de sus inversiones a través de la determinación de valores de venta congruentes con la situación económica vigente se estableció un sistema de fijación trimestral de valores vinculados a los movimientos que registre el Índice Nacional del Costo de Edificación de la Vivienda de Interés Social, que elabora el Banco de México, S. A., quien así da a conocer trimestralmente los valores máximos vigentes para cada una de las zonas y para cada tipo de viviendas, así como los ingresos máximos de los adquirentes.

Por otra parte, cabe señalar que las instituciones de crédito otorgan dos tipos de créditos que son los individuales y los llamados puente.

*Los Créditos Individuales* son destinados para la adquisición, construcción o mejoras de viviendas tanto unifamiliares como dúplex o formando parte de edificios multifamiliares a personas que vayan a habitarlas con su familia.

Estos Créditos para la vivienda de interés social se otorgan hasta por el 80% del valor de la garantía, límite que pueden ampliarse cuando se constituyen garantías adicionales de particulares o empresas solventes o garantías reales. Cuando se trata de adquirentes de vivienda de interés social tipo A y VAIM que no estén en condiciones de constituir dichas garantías adicionales, esta ampliación podrá llegar hasta el 95% del valor de la garantía si en los contratos que las Instituciones Bancarias celebren con sus acreditados, se hace que el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social (FOGA) otorga su apoyo adicional hasta por el 15% de dicho valor, siempre que el acreditado aporte una cantidad no inferior al 5% del mismo valor.

Los créditos para la vivienda de interés social se otorgan a un plazo no menor de 15 años tratándose de operaciones VAIM y de 10 años cuando dichas operaciones se refiere a VIS A y B.

**Causan un interés del 9.5% anual en la vivienda para acreditados de ingresos mínimos (VAIM), 11% anual para la vivienda tipo A y al 13% anual para la vivienda tipo B. Tratándose de Créditos para mejora, el plazo no será menor de 3 años y la tasa de interés que se aplicará será de acuerdo con el valor o precio de la vivienda ya mejorada.**

**En ningún caso se podrán cobrar intereses adicionales, comisión por ningún concepto, ni algún otro cargo, con excepción de aquellos correspondientes a gastos de naturaleza directa, que la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros apruebe.**

**Las tasas de interés para los acreditados de vivienda de interés social serán ajustables al alza o a la baja, según lo determine el Banco de México, S. A., con base en las variaciones que hubiere en el costo de captación, en los de otros renglones de activo y el carácter y naturaleza social de este tipo de créditos. En los contratos en que se formalizan los créditos se consignará la variabilidad de las tasas de interés.**

**Cuando en el transcurso de un año natural, los ajustes al alza de la tasa de interés sean por más de dos puntos, los acreditados tendrán derecho a: Pagar anticipadamente el saldo insoluto de su crédito, sin que la Institución acreditante les pueda hacer ningún cargo adicional por dicho pago, o bien obtener de la misma Institución, a solicitud que le presenten por escrito en el mes de enero inmediato siguiente al año en que la tasa de interés haya subido más de dos puntos, la ampliación del plazo del crédito correspondiente, a efecto de que los abonos mensuales por capital e intereses del crédito sean del monto igual o aproximado al promedio de los abonos exigibles comprendidos en el citado año, sin que el plazo del crédito pueda ser superior al máximo de 20 años.**

**En los casos de ampliación del plazo, las Instituciones acreditantes sólo podrán cobrar a los acreditados los gastos de naturaleza directa que apruebe la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.**

Las Instituciones de Crédito procurarán que los abonos mensuales que efectúan los acreditados de las viviendas de interés social, en pago tanto de capital como de intereses, representan aproximadamente el 20% del ingreso mensual del comprador.

En ningún caso el abono mensual representará más del 25% de ese ingreso.

Para beneficio de los adquirentes y de sus familiares, en las operaciones de viviendas de interés social, existe el régimen obligatorio de seguros contra los riesgos de muerte, invalidez y de daños.

*Los Créditos Puente* son los que se otorgan a promotores o constructores para la construcción o mejora de viviendas; en el primer caso podrá incluir la urbanización respectiva.

Como APOYOS FINANCIEROS A LAS INSTITUCIONES DE CREDITO, las Fideicomisarias señaladas lo realizan de la siguiente forma:

a) El FOVI podrá otorgar complemento financiero, a las diversas Instituciones de crédito, mediante aperturas de crédito destinadas al financiamiento parcial de préstamos o créditos para la construcción, adquisición o mejora de VAIM y VIS-A.

Estos complementos financieros sólo podrán efectuarse en relación con créditos o préstamos con garantía hipotecaria o fiduciaria, que satisfagan a criterio del FOVI, los requisitos señalados en las circulares del Banco de México, S. A., los créditos que fueren aprobados se documentarán mediante contratos privados con la Institución solicitante en los que se especificarán las operaciones para las que se dará el complemento financiero.

b) El FOGA otorgará sus apoyos mediante convenios que celebre con las Insituciones de Crédito en relación con los préstamos o créditos con garantía hipotecaria o fiduciaria que reúnan los requisitos señalados por el Banco de México, S. A., y destinados para la construcción, adquisición o mejora de VAIM y VIS-A.

Por otra parte, dentro del Programa Financiero de la Vivienda,

las personas, para ser beneficiadas con créditos, deberán llenar los requisitos siguientes:

- 1) Que tengan capacidad legal para obligarse.
- 2) Que sean jefes de familia.
- 3) Que vayan a habitar permanentemente la vivienda.
- 4) Que no sean propietarios de otra casa habitación (el adquirente o su cónyugue).
- 5) Que tenga capacidad de pago para integrar el enganche y cubrir los pagos mensuales, y
- 6) Que su ingreso mensual no sea superior a los que se señalan en el anexo 1.

#### LOS ESTÍMULOS FISCALES

Ante la problemática creciente de la carencia de vivienda para las clases necesitadas y como un mecanismo secundario pero de gran importancia, el Ejecutivo Federal expidió en fecha 10. de septiembre del presente año un decreto que establece los estímulos fiscales para fomentar la construcción de viviendas de interés social. En el considerando del propio decreto encontramos el fundamento del mismo y el cual es el tenor siguiente:

“CONSIDERANDO. Que el incremento demográfico ha traído como consecuencia la necesidad ineludible de mayor número de viviendas, tanto para su adquisición como para su arrendamiento, situación que no ha podido resolverse satisfactoriamente.

Que la carencia de vivienda constituye un grave problema nacional que requiere una solución prioritaria a fin de facilitar a las clases sociales con menor poder adquisitivo, la adquisición u ocupación de una habitación donde puedan vivir dignamente.

Que la escasez de habitación ha producido un alza constante en

el precio de los alquileres y de los de adquisición de vivienda, lo cual se ha traducido en inflación y merma del poder adquisitivo de la población.

Que la intención de los planes Global de Desarrollo, Nacional de Desarrollo Urbano, Nacional de Desarrollo Industrial, y de los Programas Nacional de Vivienda y Nacional de Empleo es señalar una política global que considere entre prioridades al problema de la vivienda de interés social, por lo que deben establecerse los mecanismos que contribuyan a su satisfacción.

Que es conveniente estimular a las sociedades cooperativas para que aporten soluciones al problema de la vivienda, ya que constituyen un instrumento importante al conjuntar acciones individuales de la parte de la población con menores recursos.

Que es necesaria una solución integral al problema habitacional, para lo cual es conveniente fomentar mediante estímulos fiscales, la construcción de viviendas de interés social destinadas al arrendamiento o a su adquisición.”

Ya en su articulado determina como objeto de los estímulos fiscales que se establecen el incrementar la disponibilidad de viviendas de Interés Social fomentando para ello su adquisición o construcción, por parte de quien las vaya a habitar; su construcción cuando sean destinadas al arrendamiento y su construcción cuando se realice en las regiones de mayor incremento demográfico o en las zonas de regeneración urbana.

En el decreto que comentamos se da una definición de vivienda de interés Social: “aquella cuyo valor al momento de su terminación no exceda de la suma que resulte de multiplicar por 10 el salario mínimo general elevado al año de la zona económica que corresponda al Distrito Federal”; también establece que las zonas de regeneración urbana serán aquellas que determine la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas conforme a los Planos Generales y Parciales de Desarrollo Urbano de las Ciudades.

Por otra parte limita los estímulos fiscales a los programas de vivienda de Interés Social que desarrollan el INFONAVIT, FOVISS-

**TE, INDECO, FOVI, FOGA y las demás Entidades o Instituciones que señale la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.**

En su Artículo 4o. determina que serán sujetos de los estímulos fiscales que se establecen a:

1. A las personas físicas de nacionalidad mexicana que pertenezcan al sector de la población con menor poder adquisitivo que adquieran o construyan directamente, o a través de terceros, vivienda de Interés Social destinada a su habitación (en el propio precepto define a estas personas como las que perciben ingresos anuales inferiores a la cantidad que resulte de multiplicar 3.5 veces al salario mínimo general elevado al año de la zona económica donde adquiera o construya una vivienda de interés social —\$ 208,232.50 en el D.F.— y con la limitación de que no sea propietario de otra vivienda).

2. Las personas físicas o morales de nacionalidad Mexicana que construyan o adquieran viviendas de Interés Social para destinarlas al arrendamiento; y

3. Las sociedades Cooperativas que construyan o adquieran viviendas de Interés Social para beneficio de sus socios.

Los estímulos fiscales se otorgarán mediante Certificados de Procuración Fiscal que serán expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los que se hará constar el derecho de su titular para acreditar su importe contra cualquier impuesto federal a su cargo, teniendo dichos Certificados una vigencia de cinco años.

En el Propio Decreto se establecen las formas para establecer su importe, los requisitos para obtenerlos y en sus artículos transitorios establece que se expedirán, en un término de 60 días hábiles siguientes a la publicación del Decreto que nos ocupa, las Reglas de Aplicación del mismo.

## **PROBLEMATICA DE LA OCUPACION IRREGULAR**

- 1. La Posesión y sus Consecuencias Jurídicas.**
- 2. Derecho de Propiedad.**
- 3. Compraventa.**
- 4. Medios de Regularización:**
  - A) Expropiación por Causa de Utilidad Pública.**
  - B) Procedimiento Administrativa de Ejecución.**
  - C) Inmatriculación.**
  - D) Prescripción Adquisitiva.**

## LA POSESIÓN Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS

En el Derecho Romano, encontramos que el concepto de POSESION deriva de poseer, aunque para Paulo viene de Sedes; esta figura revela la idea de una persona colocada en contacto material con una cosa, expresa el hecho de tenerla físicamente a su disposición.

En el aspecto exterior no se distingue el propietario del poseedor, ya que ambos se sirven de la cosa, la tienen en su poder, sólo que uno tiene un título jurídico y el otro sólo cuenta con una relación de hecho: Poseer.

La posesión implica dos elementos: Un corporal —Corpus— y otro intencional, consistente en el animus —animus possidendi— tiene el corpus quien dispone del objeto; tiene el animus, aquel que lo trata como suyo, consecuentemente los dos elementos concurren con el poseedor, aunque se puede poseer teniendo uno el animus y un tercero el corpus. El corpus sin el animus se encuentra principalmente en las personas alieni iuris, que incapaces de ser propietarias no pueden tener con eficacia el animus possidendi.

Por otro lado la posesión es una presunción en favor de la propiedad; el hecho de poseer autoriza a presumir el derecho de propiedad sin que ello llegue a confundirse ya que la posesión es un hecho y la propiedad un derecho.

El Derecho Romano reconoció tres clases de posesión:

a) Simple tenencia o detención de una cosa que no goza de protección judicial, conociéndose como *pessessio naturalis*, *possessio corpore* o simplemente *detinere* o *tenere*.

Esta posesión la tiene el arrendatario, depositario, comodatario, usufructuario, etc.

Otra de las formas es el poder que se ejerce sobre un objeto poder protegdo por los interdictos, a lo que se llama possessio ad interdicta, y finalmente un señorío sobre una cosa protegido por los interdictos, que por la usucapio podría alcanzar la propiedad, a esta posesión se le denomina possessio civilis y requiere justo título y buena fe.

Citando la posesión en nuestro sistema de derecho, nos trasladaremos al Código Civil en 1870, y nos encontramos que los preceptos relativos se mantuvieron intactos en la revisión de 1884, viniendo a sufrir cambios hasta 1928; sin embargo, se presentó un hecho curioso sobre el orden seguido por el legislador, ya que antepuso la posesión a la propiedad, teniendo en consideración que la posesión es un hecho y consiste en el apoderamiento de una cosa, a fin de aprovecharse para sí, pero como ese apoderamiento tiene consecuencias jurídicas, forzoso es reconocerle el carácter de hecho jurídico y consecuentemente será necesario que el Derecho lo reconozca y lo reglamente ya que finalmente llegará a ser un derecho.

El citado Código definió la posesión como la tenencia de una cosa o el goce de un derecho por nosotros mismos, o por otro en nuestro nombre, dando esto último como resultado el nacimiento de la posesión originaria y la posesión derivada, a la que posteriormente se le agregaron los elementos de "Justo Título", "Buena Fe" y "Mala Fe".

El Artículo 14 Constitucional prevee como garantía individual que nadie podrá ser privada de la vida, la libertad, propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. Por su parte el Artículo 16 establece también como garantía que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Con el contenido de los preceptos invocados nuestra carta magna tutela jurídicamente a la posesión dentro de las garantías individuales. Basta justificar que se ejerce la posesión, bien sea originaria o derivada para que el poseedor obtenga de inmediato la protec-

**ción constitucional, siempre que haya tenencia o poder de hecho sobre una cosa.**

**En cuánto a los elementos de “BUENA O MALA FE” en la posesión es determinante en el derecho a la percepción de frutos naturales, industriales o civiles, así como el abono de gastos útiles, voluntarios o necesarios y el derecho de retener la cosa mientras se hace el pago.**

**Respecto de la pérdida de la posesión, ocurre por abandono, por cesión a título gratuito u oneroso y por destrucción o bien por quedar fuera del comercio, ya que entonces deja de ser posible su apropiación.**

**Al referirnos a las clases de posesión, veíamos que hay dos reconocidas por nuestro sistema jurídico: originaria y derivada; la primera se presenta cuando se posee a título de dueño y se tiene en dominio absoluto e independiente sobre una cosa y la segunda; se dá cuando se posee como consecuencia de un acto jurídico a través del cual el propietario entrega a otro la cosa, concediéndole el derecho de retenerla temporalmente con distinta calidad a la indicada, bien como arrendatario, depositario, usufructuario, depositario o cualquier otro título análogo.**

## **LA PROPIEDAD**

**Se le ha definido como “El Derecho de gozar y disponer de las cosas, de la manera más absoluta”, sin embargo en nuestro tiempo esta definición no tiene cabida en virtud de que el régimen de propiedad tiene un carácter social.**

**Las declaraciones de derecho del hombre, mencionan al derecho de propiedad, entre los derechos naturales e imprescindibles equiparando su nivel al derecho de igualdad, libertad y seguridad.**

**La declaración de 1789, en su Art. 17, define al derecho de propiedad de la manera siguiente: “La propiedad es un derecho inviolable y sagrado”; la declaración de 1793, lo amplía al decir: “aquél**

que pertenece a todo ciudadano de gozar y disponer a su gusto de sus bienes, de sus rentas y del fruto de su trabajo y de su industria”.

Estos textos parten del supuesto de que la propiedad privada individual, es un derecho básico del hombre, con igual jerarquía que los demás derechos fundamentales o naturales de la persona y su contenido consiste en la propiedad tal y como se la tiene, más las otras cosas, que el individuo adquiera por título legal y, sobre todo, aquello que obtiene por virtud de su trabajo.

Pero veamos cual ha sido la evolución que a través de la historia ha tenido este concepto:

En el derecho romano, la propiedad fue considerada como un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo, para usar, disfrutar y disponer de una cosa.

Fue en la época primitiva del derecho romano donde se fijaron los tres elementos característicos del derecho de propiedad y que son: IUS UTENDI, FRUENDI y ABUTENDI.

En el Estado feudal, la propiedad o dominio, otorgó el Imperio, todo el Estado descansó en este principio de el Imperio.

En otras palabras, los señores feudales por razón del dominio que tenían sobre ciertas tierras, no sólo gozaban del derecho de propiedad en el sentido de usar, disfrutar y disponer de sus bienes, sino que también tenían un imperio para mandar sobre los vasallos que se establecieran en sus feudos.

Convirtiéndose así, el señor Feudal, en un órgano del Estado, con poder de mando, esto es, Imperio.

Esta concepción del derecho de propiedad feudal, como todo un conjunto de privilegios, llegó hasta la Revolución Francesa y a partir de ese momento se le dio al derecho de propiedad un significado y aspecto civil desvinculándolo de toda influencia política.

Así pues, se estableció que la propiedad no otorga imperio, o poder; que no concede privilegios, sino que sólo es un derecho abso-

**luto, exclusivo y perpetuo, caracterización que debió al derecho romano.**

En la declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano de 1789, se consignó que la propiedad es un derecho natural que el hombre trae consigo al nacer, derecho que el Estado sólo puede reconocer, pero no crear, por que es anterior al Estado y al derecho; que toda Sociedad tiene por objeto amparar y reconocer los derechos naturales del hombre, que son principalmente la libertad y la propiedad.

En el código de Napoleón, se declara que el derecho de propiedad es absoluto para usar y disponer de una cosa y además, inviolable.

Pero al correr del tiempo, la idea del derecho de propiedad va sufriendo sucesivamente limitaciones y retrocediendo en rango.

A este respecto, varias doctrinas aparecieron, siendo, las más importantes, las siguientes:

a) Doctrinas que condenan la propiedad privada y que se limitan a pedir la abolición de la propiedad de la tierra, de los instrumentos de producción y de los medios de financiación.

b) Doctrinas que sostienen que el Derecho natural no comprende ninguna norma imperativa sobre esta materia, pues la propiedad privada es sólo un medio elegido por los hombres a la vista de determinadas realidades sociales, para conseguir un orden de justicia y de paz, mejor que el que se podría lograr de otra manera, pues la propiedad privada evita muchas perturbaciones de esa orden; es al derecho positivo al que le corresponde regular el alcance, la amplitud y el carácter de la propiedad privada.

c) Doctrinas que sostienen que el derecho a la propiedad es el Derecho Natural. Según esta tesis, la propiedad privada es una Institución de Derecho Natural. Esta tesis considera a la propiedad privada como una Institución derivada de la razón; como medio necesario para la persona humana, y como correlativo material de la libertad del individuo.

En la actualidad, el derecho de propiedad moderno tiene antecedentes doctrinal en las ideas de León Duguit.

Duguit considera que el derecho de propiedad no puede ser innato en el hombre y anterior a la Sociedad. Los derechos no pueden ser anteriores a la Sociedad, ni sociológica, ni jurídicamente, porque el derecho no se concibe sino implicando una relación social, y no puede haber, por consiguiente ese derecho absoluto antes de formar parte del grupo, ni esa limitación voluntaria para lograr la convivencia social. Tampoco puede considerarse que el Estado o la Sociedad, por medio de la Ley estén impedidos para limitar, organizar o restringir la propiedad, porque el hombre la tenga antes de formar parte de la sociedad y se le reconozca en atención a su calidad de ser humano.

Según Duguit, como no es fundada la tesis de que el hombre tenga derechos innatos anteriores a la sociedad, debe desecharse este fundamento que se invoca en la declaración de los Derechos del hombre. Tampoco la propiedad es un derecho subjetivo, anterior al objetivo. En la doctrina francesa se consideró que como el hombre tenía derechos innatos, eran anteriores a la norma jurídica, y que ésta sólo podía reconocerlos y armonizarlos para evitar los distintos choques en las esferas jurídicas individuales.

Para Duguit, el derecho objetivo es anterior al subjetivo y especialmente al de propiedad, y se funda en el concepto de la solidaridad social.

En la propiedad hace una distinción lógica: Considera que si el hombre tiene el deber de realizar la solidaridad social al ser poseedor de una riqueza, su deber aumenta en la forma en que aquella riqueza tenga influencia en la economía de una colectividad: a medida que tiene mayor riqueza, tiene mayor responsabilidad social.

Duguit piensa que al hombre se le imponen deberes de emplear la riqueza de que dispone, no sólo en beneficio individual, sino colectivo, y es en ocasión de estos deberes como se le reconoce el derecho subjetivo de usar, disfrutar y disponer de una cosa; pero no se le reconoce el derecho de no usar, no disfrutar y no disponer, cuando esta inactividad perjudica intereses individuales o colectivos.

Teniendo el Derecho de propiedad una función en atención a la solidaridad Social, el derecho puede intervenir imponiendo obligaciones al propietario, de carácter negativo y positivo.

En nuestro país, podemos afirmar que a partir de la Constitución de 1917, entramos a un nuevo régimen del Derecho de Propiedad, que se aparta del concepto romano de la propiedad, así como del derecho francés al afirmar que: “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer la propiedad privada las modalidades que dicta el interés público”.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado el concepto de modalidad al afirmar en sus revoluciones que: “Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse, el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad... “La modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación”... “...La modalidad se traduce en una extinción parcial de los derechos del propietario...”

Nuestro Código Civil faculta al derecho de propiedad con las limitaciones y modalidades que fijan las Leyes.

## LA COMPRAVENTA

Es un contrato consensual, bilateral y de buena fe. En el derecho romano, la compraventa no fue traslativa de dominio; el vendedor únicamente se obliga a poner al comprador en posesión de la cosa, o garantizar la posesión pacífica de ella.

Se definía como “Un contrato por el cual el vendedor se obliga a entregar una cosa y a garantizar su posesión pacífica y útil y el comprador, a pagar un precio”.

En otras palabras, por virtud de la compraventa, se obligaba el vendedor de entregar la cosa y garantizar su posesión pacífica y útil, respondiendo de las perturbaciones en la posesión y de los vicios ocultos.

**La compraventa no podía transmitir derechos reales, en virtud de que para ello, existían otras instituciones como las siguientes:**

**TRADITIO.** Consistía en la transmisión de propiedad de las cosas, del dominio o de otros derechos que se hacía en presencia del tradens y de testigos que deberían de ser ciudadanos romanos.

**La injure cessio.** Era un juicio por virtud del cual, el que trataba de transmitir la propiedad se hacía demandar por el que deseaba adquirirla y confesaba la misma, una vez con esto, el Pretor fallaba en el sentido de que el actor se había convertido en propietario; **LA MANCIPATIO.** Ya citada y que es una forma del contrato verbis, Per aes et libram y la **USUCAPION**, que no era más que la prescripción adquisitiva.

Otra característica esencial de la compraventa romana consiste en, según definición: “el vendedor queda obligado a procurar que el comprador pueda tener la cosa en su poder, pero no necesariamente que sea el propietario”. Esto es, el derecho romano admitía la posibilidad de una venta de cosas ajenas; esto es el sentido de que si el vendedor garantizaba la posesión pacífica y útil, el contrato era válido, y el comprador no podía reclamar entre tanto no se le privara de la cosa, aún cuando tuviera conocimiento cierto de que era ajena.

Para el caso de evicción, el vendedor respondía del saneamiento, que consistía en el doble precio del objeto, si la transmisión se había llevado a cabo por la Mancipatio; si la transmisión se había hecho sin observar esta fórmula, el comprador sólo podía reclamar una indemnización equivalente al valor del objeto en el momento de la evicción.

La compraventa romana fue evolucionando, hasta, el grado de que en el cuerpo del mismo, se podía insertar una cláusula en el sentido de que si el comprador no llegaba a ser propietario de la cosa, producía la nulidad de la compraventa.

En los últimos tiempos del Derecho Romano, la Mancipatio y la injure cessio, cedieron su lugar a la traditio, lo que a su vez, de real se volvió a ficta, evolución que preparó el desarrollo del derecho moderno.

En el antiguo Derecho Francés, Pothier, uno de los principales expositores, sostuvo que la compraventa no transmite el dominio, sólo transmite la posesión pacífica de la cosa en beneficio del comprador. Sin embargo autores contemporáneos al señalado Pothier, sostenían que la compraventa por sí sola transmitía la propiedad. Así pues, al redactarse el Código de Napoleón, la compraventa se definió así: “La obligación de entregar la cosa será perfecta por sólo el consentimiento de los contratantes. Hará al acreedor propietario y pondrá a su cargo aquélla, desde el instante en que haya debido entregársele aún cuando no se haya verificado la tradición, a no ser que el deudor sea moroso en entregársele, en cuyo caso quedará la cosa por cuenta y riesgo de este último”. “Será perfecta entre las partes, y la propiedad quedará adquirida de derecho por el comprador, respecto del vendedor, desde el momento en que se convenga en la cosa y en el precio, aunque la primera no se haya entregado, ni pagado el segundo”.

La compraventa sufrió otra evolución, al consignarse, en el Art. 1599 del propio Código de Napoleón “La venta de la cosa de otro, será nula; y podrá dar lugar a daños y perjuicios, cuando el comprador ignore que era de otro”.

Con este artículo, el Derecho Francés se separó del Derecho Romano, en el que existió el principio contrario.

Pasando a nuestra legislación civil, los antecedentes de la compraventa se remontan a los Códigos del 70 y del 84.

Conforme a estos “en las enajenaciones de cosas ciertas y determinadas, la transmisión de la propiedad se verifica por mero efecto del contrato; así pues, la compraventa ha sido traslativa de dominio desde el Código Civil del 70.

El Artículo 2818, del Código Civil del 84 señala: “La venta es perfecta y obligatoria para las partes por el solo convenio de ellas en la cosa y en el precio, aunque la primera no haya sido entregada, ni el segundo satisfecho”.

También estos antecedentes legislativos nacionales se adhieren a la corriente napoleónica, derivada de su Código, al consagrar que la venta de cosa ajena es nula.

En suma, la compraventa en nuestros antecedentes ha sido traslativa de dominio.

Este contrato tiene características siguientes: el Código Civil Vigente en del Distrito Federal define a la compraventa de la manera siguiente:

“Habría compraventa cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho y el otro a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero.”

Esta definición se complementa y explica con la siguiente disposición.

“Por regla general, la venta es perfecta y obligatoria para las partes, cuando se han convenido sobre la cosa y su precio, aunque la primera no haya sido entregada, ni el segundo satisfecho.”

En nuestro Código Civil vigente, la compraventa es traslativa de dominio simplemente por su naturaleza.

Entrando en materia en cuanto a características del Contrato de compraventa y su clasificación, haremos una breve reseña de este punto de la manera siguiente:

Dentro del cuadro general de clasificación de los contratos, la compraventa es un contrato bilateral o Sinalogm tico, porque engendra obligaciones recíprocas. A cargo del vendedor: transmite el dominio de la cosa. A cargo del comprador: pagar un precio cierto y en dinero.

Es un contrato oneroso, porque se establecen derechos y cargos recíprocos. A cargo del vendedor: el derecho de recibir el precio, la carga de transmitir la propiedad de la cosa. A cargo del comprador: el derecho de recibir la cosa y, la carga de entregar el precio.

Es un contrato generalmente conmutativo, en virtud de que desde el momento de su celebración se determinan los provechos o perjuicios de la misma; aunque en casos excepcionales puede ser aleatorio; ejemplo: compra de esperanza.

**Es un contrato consensual, porque para su perfección no necesita formalidad alguna; aunque la Ley en materia de inmueble, lo ha convertido en formalista por excelencia.**

**Es un contrato principal y de ejecución instantánea, aunque puede tomar la forma de tracto sucesivo; ejemplo: venta por suministro**

## **MEDIOS DE REGULARIZACION**

## LA EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA

Respecto al concepto de expropiación, SERRA ROJA manifiesta que “la Administración pública tiene necesidades apremiantes que atender, las cuales no permiten dilaciones o interrupciones. Existen bienes que forman parte de la propiedad particular que el Estado se ve obligado a emplear impulsado por una causa de utilidad pública”.

El mismo tratadista define a la expropiación por causa de utilidad pública como “una acción de la administración pública, por la cual ella procede, en contra de un particular, a la adquisición forzada de la propiedad mediante indemnización, o compensación justa y previa, de los bienes necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades del Estado, siempre que existan razones de utilidad pública”.

El principio general que rige a la expropiación en nuestro país es lo que establece la Constitución en el Art. 27 párrafo II que establece: las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de actividad pública y mediante indemnización.

Así mismo, en el citado precepto constitucional se establecen los principios procesales y regula el aspecto agrario de las expropiaciones.

En relación a esta materia se han expedido diversas leyes reglamentarias entre las que destaca la Ley Federal de Expropiación de 1936.

La expedición de la Ley de expropiación corresponde a la Federación y a los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, por lo tanto, es materia de la competencia, tanto del Congreso de la Unión, como de las legislaturas de los Estados y a ellos corresponde determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad

privada; (existe al respecto jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que establece claramente este criterio).

Hay casos en que la expropiación por causa de utilidad pública funciona como un mecanismo para la regularización jurídica de la propiedad urbana. Fundamentos para la anterior estimación, en un sentido teórico, no faltan y al respecto como ilustración transcribimos algunas Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia en las que podemos apreciar como este Tribunal entiende el concepto de propiedad como una auténtica función social.

*Expropiación para Colonias Urbanas.* Aunque la Suprema Corte ha declarado que no existe utilidad pública en la expropiación cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, tal doctrina no es aplicable cuando es un municipio el que ha de sustituirse en el goce de la cosa expropiada, para destinarla a la creación de una colonia para trabajadores que han constituido una sociedad cooperativa, pues la fracción XXX del Artículo 123 Constitucional, declara que son de utilidad social las cooperativas de trabajadores para la construcción de habitaciones baratas; de modo que aún cuando la expropiación se decrete en beneficio exclusivo de una sociedad de esta índole es de utilidad pública, por prescripción constitucional, pues de admitir la tesis contraria, se incidiría en el absurdo de que la Carta Federal ha hecho aquella declaración, negándole al mismo tiempo, toda eficacia; además, la circunstancia de que los trabajadores que forman la cooperativa, pueden disfrutar de un pedazo de tierra para el cultivo, no desvirtúa el carácter urbano de la Colonia ni infringe la Ley de Colonización Federal. T. 41, pág. 1824.

*Expropiación para Urbanizar.* Cuando se decreta la expropiación de un terreno, para el establecimiento de una colonia urbana, el fundamento de utilidad pública no solamente radica en el beneficio que van a recibir los que han pedido la expropiación, con el fin de poblar la colonia, sino en el beneficio que el establecimiento de la misma reporta el Estado, al Municipio, a los vecinos inmediatos a los habitantes de la Ciudad en general, ya que la creación de una colonia urbana viene a determinar el aumento de los negocios, el ensanchamiento y embellecimiento de la ciudad a la cual queda agregada la colonia y el aumento de trabajo que demandan las construc-

ciones, y, por último, contribuye a librar a la clase media de las difíciles condiciones en que se encuentran los que no tienen hogar propio.

*Expropiación.* Las leyes de la Federación y las de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

*Expropiación por Causa de Utilidad Pública.* La jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia, con relación a que las expropiaciones únicamente tienen el carácter de utilidad pública, cuando se sustituye la colectividad llámese municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada, pero que nunca podía ser legal cuando se privara de su propiedad a una persona, para beneficiar a un grupo particular, individuo, sociedad o corporación, ha sido contrariada. En efecto, de una recta comprensión del concepto de utilidad pública, en los términos relativos del Artículo 27 de la constitución, cabe deducir que es más amplio el alcance de la facultad de expropiar, que el restringido que se obtuvo en la jurisprudencia anterior.

Es más amplio porque comprende, además de los casos en que el Estado se sustituye en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar, por sí mismo, un servicio público, o para emprender una obra que reportará utilidad colectiva, aquellos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de realizar estos objetivos, en beneficio de la colectividad. La nueva concepción jurídica de la propiedad, no la reputa ya como un derecho absoluto, sino como una función social, y permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino, además, por razones de interés social, ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni cegar las fuentes de vida, de trabajo o de consumo, con menoscabo del beneficio general; ante la inercia o rebeldía del individuo. para cumplir con este trascendental deber, el Estado, en su carácter de administrador de los intereses públicos, y de órgano destinado a satisfacer las imperiosas necesidades populares, tienen el deber indeclinable de intervenir con la energía y rapidez que el caso reclame, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se

estanque. La expropiación, por razones de utilidad social, se caracteriza por la tendencia a satisfacer, de un modo directo o inmediato las necesidades de determinada clase social, pero mediata o indirectamente, las de la colectividad, sin que los bienes **expropiados dejen** de continuar bajo el régimen de propiedad privada. Así acontece, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, en beneficio de las clases campesinas, como el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. En estos casos, es indudable que los directamente beneficiados, son los individuos pertenecientes a estos dos grandes grupos sociales; pero a la poste, lo es la sociedad, por la interdependencia que la vida moderna ha establecido entre ésta y aquella. Finalmente, la facultad de expropiar, se basa también en razones de interés nacional, que abarca, no solamente a los fines que debe cumplir el Estado, de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad, en casos de crisis, trastornos graves, de epidemias o de terremotos, con las proporciones o caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además, en la imperiosa necesidad de proveer con toda eficacia a la defensa de la soberanía territorial.

Al establecer el Artículo 27 Constitucional, que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública, adopta como concepto básico de la expropiación el de utilidad pública, en su más amplio significado, es decir, el que abarca las tres distintas modalidades que se han analizado.

## EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN

SERRA ROJAS estima que “el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de principios que determinan los requisitos de forma, caminos lógicos, verdaderas garantías, para el mantenimiento de los derechos, por medio de los cuales la Administración Pública expresa la voluntad ejecutiva y realiza los fines que tiene encomendados”.

El procedimiento en general, está constituido por una serie de formalidades que se establecen de una manera general para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, el aseguramiento del bien público. La Administración Pública y los par-

ticulares están obligados a seguir estos desenvolvimientos o desarrollos legales, que se establecen con un propósito de protección General o que se imponen para hacer valer un derecho.

Al respecto el Art. 93, del Código Fiscal del Estado de México siguiendo los lineamientos del Código Fiscal de la Federación señala: “No satisfecho un Crédito a favor del erario del Estado dentro del plazo que para el efecto señalen las disposiciones legales, se hará efectivo por medio del procedimiento Administrativo de ejecución...”; y en su Art. 96 señala que en el caso del Art. 93, la Dependencia Recaudadora donde radique el cobro, formulará la liquidación del adeudo e iniciará la ejecución Administrativa por mandamiento escrito fundado, ordenando se notifique el crédito al deudor y se le requiera para que efectúe el pago en la caja de la misma dependencia dentro de los diez días siguientes al del requerimiento, apercibido de que, si no lo hiciera, se le embargarán bienes suficientes para garantizar el importe del crédito insoluto, así como los vencimientos y gastos de que trata el Artículo 95 del ordenamiento citado.

Dentro de la problemática que presenta la irregularidad de la tenencia de la tierra, dentro del Estado de México, primordialmente en el Valle de México, una de las causas que la originan con mayor frecuencia es el caso de los fraccionadores que con un fraccionamiento debidamente autorizado o con un fraccionamiento irregular inician la venta de los predios mediante contratos privados que contienen compraventas a plazos y que permiten la ocupación del lote prometido en venta y posteriormente por diversas causas dejan estos fraccionadores de cumplir con sus obligaciones fiscales, originando con tal proceder un grave problema social que es el que los ocupantes carecen de un título de propiedad ya que ante el incumplimiento fiscal estos fraccionadores se encuentran imposibilitados para otorgar un contrato de compraventa con las formalidades que exige la Ley. Ante este problema el Gobierno del Estado de México ha venido utilizando con gran éxito, el procedimiento administrativo de ejecución como un instrumento legal para regularizar jurídicamente la tenencia de la tierra, ya que una vez agotado dicho procedimiento se procede a la adjudicación del fraccionamiento, dejando a salvo los derechos de terceros y otorgando en su oportunidad escrituras públicas a los poseedores que acreditan documentalmente el justo título de su posesión, de los predios que forman el Fraccionamiento adjudicado.

## **INMATRICULACIÓN**

Indiscutiblemente la inmatriculación es una figura jurídica regulada por el Derecho positivo que puede operar como un mecanismo de regularización de la propiedad inmobiliaria.

DE PINA, en lato sensu nos señala que es la inscripción o anotación al Registro Público, respecto de cosas, actos o derechos, con objeto de dar publicidad a su existencia y alcanzar mediante ella los efectos jurídicos legales. Es también la incorporación de una finca al Registro Público de la Propiedad, introduciéndola de este modo a la vida Registral.

En sentido estricto, la inmatriculación se verifica, de acuerdo al Código Civil, mediante información de dominio, mediante la información judicial que la ordene y que se haya dictado como consecuencia de la representación de titulación fehaciente que abarque sin interrupción un período de cinco años por lo menos y por medio de la inscripción del decreto publicado que convierta en bien de dominio privado un inmueble que no tenga tal carácter o del título que se expida con fundamento en aquel decreto.

El Código Civil estipula que el que haya poseído bienes inmuebles con el tiempo y con las condiciones exigidas para prescribirlos y no tengan título de propiedad, o teniéndolo no sea inscribible por defectuoso, si no está en el caso de deducir la acción de Usucapión por no estar inscritos en el Registro Público de la Propiedad en favor de persona alguna, podrá demostrar ante el Juez que ha tenido esa posesión rindiendo la información respectiva en vía de jurisdicción voluntaria, acompañando el certificado de no inscripción expedido por el Registro Público de la Propiedad, así como el relativo al estado fiscal del inmueble, pudiendo recibirse la información con citación del Ministerio Público, de la autoridad Municipal, del Registro Público de la propiedad, de los colindantes y de las personas registradas en la oficinas Fiscales y previa publicación en los medios de información designados por la propia Ley.

Comprobada debidamente la posesión al Juez declararía que el poseedor se ha convertido en propietario en virtud de la prescripción y tal declaración se tendrá como título de propiedad y será inscrito

en el Registro Público de la Propiedad previa protocolización de la sentencia que se realice ante un Notario Público.

La inmatriculación, por su propia naturaleza es una forma idónea de regularización de la tenencia de la tierra de aquellos bienes que no se encuentran inscritos en el Registro Público de la Propiedad, inclinándonos a pensar que esta figura es indispensable, en algunos casos, como medio de incorporación al Registro Público y consecuentemente al empadronamiento fiscal.

En virtud de la naturaleza señalada en el párrafo anterior y para servirse de esa institución como un mecanismo de regularización de la tenencia de la tierra, en el Estado de México se reformó el Código Civil en fecha 2 de julio del presente año en el sentido de que para la inmatriculación, a demás de los órganos jurisdiccionales, los interesados podrán acudir ante el Registro Público o solicitarlo, mediante el respectivo procedimiento que se establece en el Reglamento del Registro Público. Esta inmatriculación administrativa dejará siempre a salvo los derechos de terceros; la inmatriculación así realizada no podrá modificarse sino mediante determinación judicial contenida en sentencia ejecutoriada; así mismo el Código establece que cualquiera que se crea con derecho a los bienes materia de la inmatriculación administrativa podrá oponerse en los términos que señale el Reglamento citado.

#### PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA O USUCAPION

La prescripción adquisitiva, llamada también desde el Derecho Romano Usucapion, es el medio de adquirir, el dominio de ciertos bienes a través de la posesión detentada sobre los mismos.

ARAUJO VALDIVIA estima que es una Institución de derecho justa y moral en sí misma y aún necesaria en el orden social. Es justa porque aunque desposea al propietario lo hace por el abandono de éste ante la posesión de otro; moral porque hace dueño de la cosa a quien posee frente de quien la dejó abandonada sin aprovecharla; conveniente y aún necesaria porque evita litigios y consolida estados de hecho en beneficio del orden social y la tranquilidad.

Nuestro Derecho positivo establece que todos los bienes que están en el comercio son susceptibles de Usucapión, que se requiere tener una posesión originaria sobre ellos, es decir, ponerlos a título y con la presunción de dueño; en forma pacífica, continua, pública y de buena fe. En cuanto al término se establece en 5 años cuando se ha poseído de buena fe y 10 años cuando la posesión sea de mala fe.

El Art. 932 del Código Civil del Estado de México establece que quien hubiere poseído bienes inmuebles con las características anotadas, tendrá derecho a promover juicio contra quien aparezca como propietario de esos bienes en el Registro Público de la Propiedad, a fin de que se declare que por el transcurso del tiempo ha adquirido la propiedad; la sentencia ejecutoriada de ese juicio se inscribirá en la Oficina del Registro Público y servirá de título al poseedor.

Es innegable, que la Usucapión nos brinda una forma más, por su propia naturaleza, de regularizar la tenencia de la tierra solucionando irregularidades de la propiedad urbana y por tanto el Estado debe aprovechar la utilidad social de esta institución.

## CONSIDERACIONES FINALES

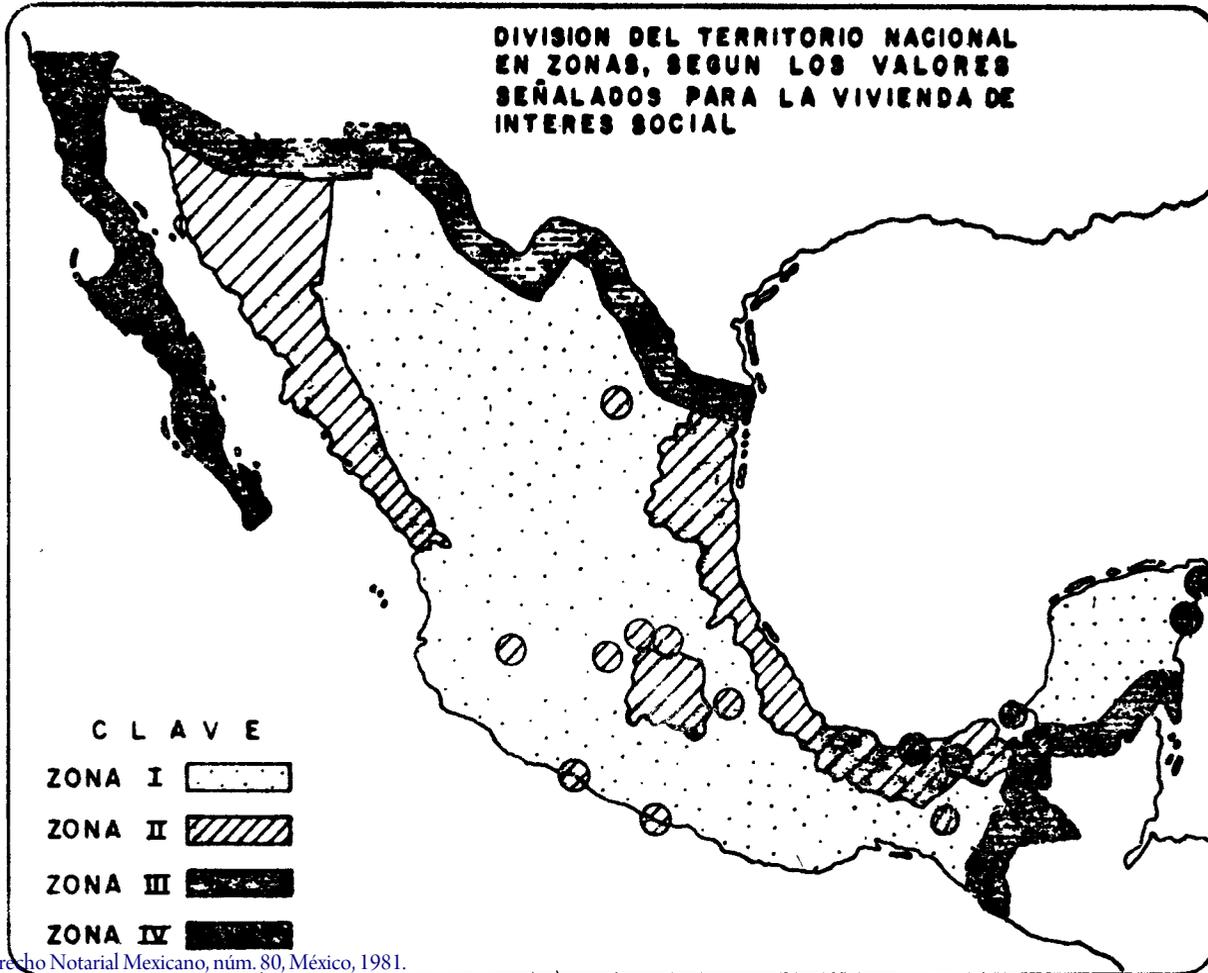
La intención del presente trabajo no va más allá que el presentar un panorama general, desde el aspecto jurídico, de la problemática que presenta la vivienda de interés social.

Estimamos que el estudio a fondo de cada caso, por parte del Notario, permite una adecuada solución a la escrituración, ya que éste Funcionario Público es quien debe establecer el mecanismo jurídico a seguir; cuando se trate de problemas de regularización de la Tenencia de la Tierra y cuando se trate propiamente de la Titulación de Vivienda de Interés Social, el Notario debe encontrar la forma en que sea lo más ágil posible esa escrituración.

Así pues, únicamente pretendemos establecer que el Notario, en su carácter de Perito en Derecho, debe tener un conocimiento profundo en este problema tan complejo, de las diversas Leyes, Decretos, Instituciones y mecanismos que se relacionen con el tema que nos ocupa, pues solamente en esa forma podrá establecer criterios correctos en relación con un programa de vivienda de interés social, ya que estos programas son también muy variados en cuanto a su forma y desarrollo, toda vez que ésta obedece a su origen.

Por esas razones nosotros proponemos que la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, en coordinación con los Consejos de Notarios Estatales, se avoque a realizar una compilación de todas las Leyes, Decretos y Reglamentos que se encuentran relacionadas con el tema que nos ocupa, pues es claro que el Notario debe coadyuvar con las autoridades oficiales no solamente en lo que estrictamente pudiéramos llamar escrituración, si no que debe orientar desde su inicio, en la mejor solución jurídica y práctica, que permita un sistema ágil y económico de los trámites de escrituración.

En cuanto al problema en sí de los programas de viviendas para los económicamente débiles, deben elaborarse trabajos que propongan soluciones y que sean presentados por los Consejos de Notarios Estatales, a las autoridades correspondientes, en los que se proponga la adecuación de los instrumentos jurídicos existentes, estímulos fiscales, etc., con el objeto, de hacer más expedito el procedimiento de las viviendas de Interés Social.



Z o n a	Valores de la vivienda	Ingreso mensual de los sujetos de crédito	Valor de estaciona- miento (Solo para mul- tifamiliares)	Remo- delación urbana *
<b>I</b> Comprende los Estados de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas.	No superior a:  VAIM \$222,000.00 VIS A 882,000.00 VIS B 536,000.00	No superior a:  \$11,300.00 18,400.00 27,800.00	\$27,000.00 42,000.00 42,000.00	No superior a:
<b>II</b> Comprende el Distrito Federal, los Estados de México, Morelos, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y las zonas metropolitanas de las ciudades de Acapulco, Gro., Guadalajara, Jal., Monterrey, N. L., Puebla, Pue., Querétaro, Qro.; las zonas urbanas de Ciudad Lázaro Cárdenas, Mich., Tuxtla Gutiérrez, Chis., Ciudad Sahagún y Tula, Hgo.	VAIM \$260,000.00 VIS A 409,000.00 VIS B 582,000.00	\$18,200.00 22,600.00 30,200.00	\$27,000.00 42,000.00 42,000.00	\$446,000.00 669,000.00 669,000.00
<b>III</b> Comprende una faja de cien km. a lo largo de nuestras fronteras Norte y Sur (a excepción de la zona fronteriza del Estado de Baja California Norte), Isla del Carmen, Camp. y el área metropolitana de Coatzacoalcos, Ver. y Villahermosa, Tab.	VAIM \$300,000.00 VIS A 450,000.00 VIS B 636,000.00	\$15,900.00 24,900.00 33,000.00	\$27,000.00 42,000.00 42,000.00	
<b>IV</b> Comprende los Estados de Baja California Norte, Baja California Sur, la Isla de Cozumel y Cdad., Cancún, Quintana Roo.	VAIM \$342,000.00 VIS A 494,000.00 VIS B 702,000.00	\$17,400.00 27,300.00 36,400.00	\$27,000.00 42,000.00 42,000.00	

\* Se refiere a valores de viviendas o locales comerciales o industriales, que correspondan hasta el 30% de las unidades que integren al edificio o al conjunto.

NOTA: Valores e Ingresos Vigentes hasta el 31 de Octubre de 1980

FUENTE: Banco de México, S. A.