

COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACION Y DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS

HONORABLE ASAMBLEA:

Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, les fue turnada para su estudio y dictamen la Iniciativa de Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social, presentada por el C. Fernando Gutiérrez Barrios Gobernador Constitucional del Estado, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 70, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.

Del análisis de la Iniciativa y de su exposición de motivos, en términos de lo dispuesto por los artículos 71, de la Constitución Política del Estado, 47, 49 y 50 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, y 57, 58, 59, 60, 61, 63 y 64 del Reglamento Interior del Poder Legislativo, se somete a la consideración de esta H. Asamblea, el siguiente

D I C T A M E N

La Iniciativa de Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social, enviada por el C. Gobernador del Estado, Don Fernando Gutiérrez Barrios, constituye una trascendental decisión política como respuesta inmediata a una vieja aspiración popular.

La proliferación de los asentamientos humanos irregulares en zonas urbanas, es un fenómeno social que en esta época tiene una importancia capital que debe ser atendida para evitar el crecimiento anárquico de las comunidades y para ofrecer a los veracruzanos de escasos recursos económicos mejores condiciones de vida,

otorgándoles seguridad jurídica en sus bienes para que puedan disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

La presente Iniciativa de Ley, de aprobarse, sustituirá a la Ley para la Venta de Predios Expropiados que data del año de 1949 y que en la actualidad resulta inoperante en muchos aspectos, por lo que este nuevo ordenamiento legal se propone: simplificar y agilizar en zonas urbanas los trámites para la regularización de la tenencia de la tierra y tráfico ilegal de lotes; evitar la proliferación de solares baldíos en las colonias populares; facilitar la introducción de los servicios públicos más indispensables; proteger el patrimonio familiar de los veracruzanos declarando inembargables sus viviendas y en lo posible tender a evitar la formación de nuevos asentamientos humanos irregulares.

El proyecto de Ley en estudio, consta de siete Capítulos y un régimen transitorio, el primero de ellos establece las disposiciones generales, considerando sus normas de interés público y precisando que sólo reglamente la enajenación de predios propiedad del Gobierno del Estado destinados a usos habitacionales de interés social y los de propiedad particular que con la anuencia de los interesados se sometan al imperio de la misma, señala también que nadie podrá adquirir más de un lote; que éstos tendrán una superficie que no excederá de 200 metros cuadrados, y que las personas que los adquieran deberán construir su casa habitación en un término improrrogable de dos años; así mismo prohíbe que estos inmuebles durante los dos primeros años a partir de la fecha de escrituración, sean objetivo de dominio, declarando el inmueble inembargable.

En su Capítulo Segundo, establece las facultades de las autoridades señalando que el Gobernador del Estado dictará el acuerdo general que autorice el destino o enajenación de los predios a regularizar y asignando a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, por conducto de la Dirección General del Patrimonio del Estado, todas las demás atribuciones, lo que traerá indudablemente una mayor simplificación y agilización de los trámites respectivos.

Capítulo Tercero, de gran importancia son las disposiciones de este apartado, que se refiere a la enajenación de lotes, en que el Poder Ejecutivo frente a la

ciudadanía, cree en su palabra, cuando ésta invoca el beneficio de la Ley, mediante protesta de decir verdad y solicita la contratación de un lote con fines habitacionales de interés social sin mediar documento alguno, otorgándole preferencia a los jefes de familia.

El Capítulo Cuarto, introduce, el establecimiento de un registro de solicitudes y de adquirientes, el primero con la finalidad de captar el número de ciudadanos que deseen adquirir un lote para construir su vivienda y dar soluciones antes de que el problema rebase la capacidad de respuesta del Estado y el segundo, con el propósito de evitar el acaparamiento y la especulación de estos inmuebles.

En los Capítulos Quinto y Sexto, se establecen las causas y el procedimiento administrativo para declarar la nulidad o la rescisión de los contratos traslativos de dominio que se celebren conforme a esta Ley, respetando la garantía de audiencia a los interesados. Lo anterior constituye un gran avance, toda vez que la Ley anterior no contemplaba ningún procedimiento en este sentido, además de que debe entenderse que implícitamente se concede acción popular para denunciar las violaciones a esta Ley.

El Régimen Transitorio abroga la Ley para la venta de predios expropiados y también sujeta a sus disposiciones las ventas realizadas por los Ayuntamientos de lotes de su Fondo Legal; respeta a quienes adquirieron predios conforme a la Ley que se abroga el plazo de tres años para construir sus casas y establece que los procedimientos de rescisión que se están tramitando actualmente se sujetarán a la nueva Ley.

Sin otro propósito que recoger el que anima al iniciador de la presente Ley en cuanto a la modernización de la estructura jurídica que regula la enajenación de predios del Estado que tiendan a la satisfacción de las necesidades de vivienda popular, suprimiendo requerimientos y exigencias que hasta ahora sólo han propiciado pérdidas de tiempo, trámites engorrosos y gastos innecesarios para los interesados, pero sin descuidar que en todo ordenamiento legal debe imperar el principio de igualdad de las partes y a efecto de no incurrir en omisiones que, en un momento dado hicieran nugatorio el sentido social que campea en todo el texto de la Ley en estudio, las

Comisiones que suscriben se permiten someter a Vuestra Soberanía, para su aprobación, las modificaciones que a cada uno de los preceptos que señalan en este Dictamen se estima procedentes.

En el artículo 3o. se considera que debe ser ampliado el plazo de un año que señala la Iniciativa para que el adquiriente construya su casa habitación, al de dos años, tomando en cuenta que muchas ocasiones la precaria situación de quien adquiere, lo imposibilita para en un plazo relativamente perentorio construir su casa habitación, sin desconocer que las razones que motivaron al autor de la Iniciativa para reducir a un año el plazo de que se viene hablando, son reales pero no se dan en la generalidad de los casos.

El artículo 6o, debe ser modificado a juicio de estas Comisiones para establecer la permisibilidad de que los propietarios puedan además de enajenar su inmueble constituir algún gravamen sobre él, además de precisar que tal enajenación o gravamen deberán realizarse o constituirse de conformidad con las disposiciones del Código Civil, ya que si los beneficiarios de esta Ley son personas de escasos recursos económicos, habrá ocasiones en que se vean precisados a gravar su propiedad en alivio de algún apremio.

A efecto de que quede debidamente señalado que el Titular del Poder Ejecutivo no goza, como es en realidad, de arbitrio para el dictado de sus acuerdos generales en la materia, se propone por estas comisiones Dictaminadoras que los acuerdos dichos deberán sujetarse a los programas de desarrollo urbano, párrafo que adicionaría de ser aprobada esta propuesta, la parte final del numeral 7º. de la Iniciativa en examen para quedar redactado de la siguiente manera:

“ARTICULO 7o.- El Gobernador del Estado, dictará el Acuerdo General que autorice el destino, la enajenación o regularización de predios para fines habitacionales de interés social, con sujeción a los programas de desarrollo urbano”

Por razón de técnica legislativa, los sucritos estiman que el artículo 8o. debe, además de modificarse en su enunciado, y a fin de evitar impugnaciones respecto de la personalidad del representante de Gobierno del Estado se propone la enmienda

consistente en adicionar la fracción VIII de dicho precepto, atribuyendo tal representación al Director General del Patrimonio del Estado por ser el Titular de la dependencia por cuyo conducto ejerce las funciones relativas la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en su carácter de cabeza de sector.

Por otra parte y como quiera que en los términos de la recientemente aprobada Ley Orgánica de la Administración Pública, la Secretaría de Finanzas y Planeación tiene, en casos como el que contempla la iniciativa sujeta a nuestra consideración, atribuciones tratándose de bienes muebles, resulta procedente adicionar el numeral 8o. que se examina con una fracción que vendría a ser la IX para encomendar a la Dirección del Patrimonio la facultad de fijar el valor de venta y la que se encuentra en ese orden pasará a convertirse en la fracción X; manteniéndose en lo demás tal dispositivo en los términos que aparecen en la Iniciativa si bien variado únicamente algunas expresiones por aconsejarlo así la técnica jurídica.

En este orden de ideas, el artículo 8o. quedaría redactado en la parte cuya modificación se propone, de la siguiente manera:

“ARTICULO 8o.- La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, por conducto de la Dirección General del Patrimonio del Estado tendrá las siguientes atribuciones:

“I a VII.-.....”

“VIII.- Representar al Gobierno del Estado por conducto del Director General, ante cualquier autoridad como consecuencia de la aplicación de esta Ley”.

“IX.- Fijar el valor de venta de los lotes; y,”

“X.- Las que establezcan otras leyes y demás ordenamientos legales”.

Se proponen también por estas Comisiones a la consideración de la H. Asamblea las siguientes modificaciones al Capítulo III de la Ley que se estudia.

El Título del referido Capítulo deberá ser, en opinión de quienes suscriben este Dictamen, sólo “DE LA ENAJENACION DE LOTES” habida cuenta de que no se justificaría enunciar las solicitudes sin mencionar los otros aspectos que se contienen en el Título, tanto más cuanto que todo lo que se regula en él está vinculado precisamente a la enajenación de lotes.

Por lo que hace a la fracción I, en aras de la sintaxis y en atención al contenido real de lo que dispone, se sugiere la conveniencia de cambiar su redacción, debiendo adicionar la fracción II con la exigencia como requisito a satisfacer, el que el solicitante tenga un modo honesto de vivir pues no se justificaría que quien no lo tuviera pudiera ser sujeto de los beneficios de la Ley.

Por lo que toca a la fracción V, vale decir que a fin de hacerla congruente con la modificación al numeral 3o. debe establecer como plazo para la construcción de la casa habitación el de dos años y con el objeto de no permitir que la omisión de un requisito posibilite, llegado el caso, el uso de subterfugios que entorpezcan la celeridad en el procedimiento, se propone adicionar el artículo 9o. con una fracción que vendría a ser la VI referente a la necesidad de que se señale por parte del interesado, domicilio para oír notificaciones.

En consecuencia, el Capítulo III y el artículo 9o. de referencia, quedarán redactados, con sus modificaciones, de la forma siguiente:

“CAPITULO III”

“DE LA ENAJENACION DE LOTES”

“ARTICULO 9o.....”

“I.- Presentar ante la Dirección General del Patrimonio del Estado

solicitud escrita en la que bajo protesta de decir verdad, se proporcionen los datos requeridos”;

“II.- Tener modo honesto de vivir, ser mayor de edad y preferentemente jefe de familia“;

“III y IV.-..... “

“V.- Obligarse a construir y habitar su casa en el plazo de dos años contados a partir de la fecha de la escrituración”; y,

“VI.- Señalar domicilio para oír notificaciones”.

En el artículo 10, sólo se somete a vuestra consideración substituir el término “detentar” que significa desde el punto de vista jurídico poseer en forma ilícita por la locución “tuviera”, supuesto que el precepto que se analiza da preferencia precisamente a los poseedores que lo son lícitamente.

Como quiera que tratándose de solares de propiedad particular, la Iniciativa en su artículo 12 exige que se obtenga la autorización de la Dirección General de Asentamiento Humanos y Obras Públicas y la hipótesis que prevé dicha disposición cobra actualización cuando se trata de asentamientos humanos que requieren de ser regularizados, constituyendo esta acción uno de los fines primordiales de la Ley en estudio, estas Comisiones se permiten proponer que en tales casos baste únicamente que se oiga la opinión del Ayuntamiento correspondiente sin que sea necesaria la autorización que prescribe la Iniciativa, por lo que de ser aceptada la modificación dicho precepto quedará en los siguientes términos:

“ARTICULO 12.- Para la enajenación de lotes propiedad del Gobierno del Estado, será necesaria la autorización correspondiente de la H. Legislatura o de la Diputación Permanente, en su caso, y cuando se trate de solares de propiedad particular únicamente se oirá la opinión del Ayuntamiento que corresponda”.

En el numeral 13 se propone una modificación de semántica en la forma que aparece en el articulado del Proyecto de Decreto con el que culmina el presente Dictamen.

A fin de que su contenido sea más claro y se ajuste al espíritu que anima al C. Gobernador del Estado al iniciar la presente Ley de abreviar trámites, los suscritos proponen que la redacción del artículo 14 sea la siguiente:

“ARTICULO 14.- Cuando la operación de compra-venta se realice en abonos, deberá celebrarse con reserva de dominio. En este caso cuando el adquirente termine de pagar el precio de la operación, la Dirección General del Patrimonio del Estado cancelará la reserva de dominio mediante simple oficio dirigido a la Oficina del Registro Público de la Propiedad correspondiente”.

Con el objeto de establecer la necesaria congruencia que en todo cuerpo de leyes debe existir, el artículo 15 habrá de modificarse para hacerlo corresponder con la adición propuesta al diverso artículo 8o. y concretamente con su fracción IX, suprimiendo, por tanto, la mención a la Secretaría de Finanzas y Planeación.

En atención a que en el numeral 23 se establece como premisa, como es obvio, que para que la Dirección del Patrimonio proceda debe tener conocimiento de alguna de las causas de nulidad o rescisión que la Ley prevé, se estima por las Comisiones que resulta ocioso precisar que lo hará de oficio o a petición de parte, ya que en todo caso deberá proceder a iniciar el procedimiento respectivo por mandato imperativo de la propia Ley y por ello se propone la supresión de la mención para quedar en la forma que aparece en el articulado.

Constituyendo para el Estado una obligación ineludible el respeto irrestricto a los derechos públicos subjetivos de los gobernados, las Comisiones estiman conveniente modificar las reglas que rigen el procedimiento para declarar la nulidad o rescisión, en tal virtud proponen que siendo obligación del solicitante señalar domicilio para oír notificaciones, no podrá darse el caso de su desconocimiento, empero, como

puede suceder que el interesado lo hubiere variado se prevé que la notificación se practique por edictos publicados en la “Gaceta Oficial” y en el periódico de mayor circulación en el lugar de ubicación del inmueble a fin de no dejar inaudito a quien pudiera pararle perjuicio el referido procedimiento, sin perjuicio de establecer que tal publicación surtirá efectos de notificación personal, de ahí que se proponga que la fracción II del artículo 23 quede redactado de la manera siguiente:

“ARTICULO 23.-.....”

“I.-.....”

“II.- Notificará el acuerdo al propietario en su domicilio y si - hubiere variado éste, mediante edicto publicado en la “Gaceta Oficial” y en un periódico de mayor circulación en el lugar en que se encuentra ubicado el inmueble. La publicación a que se refiere este artículo surtirá efectos de notificación personal”.

Por virtud de que en la práctica puede acaecer que el escrito al través del cual comparezca el interesado se presente precisamente el día que fenece el plazo para hacerlo, sin que exista término para desahogo de las pruebas que llegaran a ofrecerse, en aras de imprimirle celeridad al procedimiento se estima conveniente reducir dicho plazo a quince días y dentro de los quince días siguientes deberán ser desahogados los elementos de convicción que se ofrezcan y que sean admitidos conforme a derecho, concediéndose a la Dirección del Patrimonio un plazo igual para dictar la resolución que proceda; en estas condiciones, se propone modificar el texto de las fracciones III y IV del propio artículo 23 y adicionarlo con una fracción que vendría a ser la V por lo que deberá redactarse, si merecen la aprobación de Vuestra Soberanía las sugerencias apuntadas, corriendo la numeración de las fracciones que comprende el artículo 23 en estudio de la siguiente manera:

“III.- El propietario gozará de un plazo de quince días naturales a partir de que surta efectos la notificación, para expresar lo que a su derecho convenga y para ofrecer pruebas”.

“IV.- Las pruebas que hayan sido admitidas, deberán desahogarse dentro de los siguientes quince días naturales”.

“V.- Transcurrido el plazo anterior, la Dirección General del Patrimonio del Estado, dictará dentro de los quince días naturales siguientes la resolución que proceda, debiendo notificarla al propietario conforme a lo previsto por la fracción II de este artículo”.

Si la razón toral de la Iniciativa en examen la constituye la necesidad, entre otras no menos importantes, de evitar el acaparamiento y el tráfico ilícito de lotes que han permitido el enriquecimiento de personas sin escrúpulos e indiferentes a la solidaridad social, los suscritos piensan que resulta indispensable adicionarla con un Capítulo VII que regule las sanciones de naturaleza penal para el delito cuyo tipo quedará previsto en el artículo 28 señalado en el artículo 29 la sanción a que se harán acreedores los sujetos activos del ilícito penal que se tipifica, de tal suerte que de merecer la aprobación de esta H. Asamblea la propuesta de que se trata, los preceptos dichos se redactarán en la forma que sigue:

“CAPITULO VII”

“DE LAS SANCIONES”

“ARTICULO 28.- Para los efectos de esta Ley comete el delito de falsedad el que proporcione datos o informes no apegados a la verdad mediante los cuales adquiriera sin derecho uno o varios de los lotes a que se refiere el presente ordenamiento”.

“ARTICULO 29.- Al responsable del ilícito previsto por el artículo anterior, se le aplicará una sanción de tres meses a cinco años de prisión.”

Por último, debe merecer la aprobación de esta H. Legislatura el Capítulo que regula los preceptos transitorios por encuadrar dentro de lo que enseña la técnica legislativa, sin embargo y a efecto de prever el posible surgimiento de

antinomias, las Comisiones proponen adicionar el régimen de transitoriedad con un artículo que vendría a ser el Segundo debiendo correrse la numeración y adicionar igualmente el numeral Tercero que pasará a ser el Cuarto en un párrafo final para quedar como sigue:

“TRANSITORIOS”

“ARTICULO PRIMERO.-.....”

“ARTICULO SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley”.

“ARTICULO TERCERO.- Se abroga la Ley para la venta de Predios Expropiados, del ocho de agosto de mil novecientos cuarenta y nueve, así como todas sus adiciones y reformas”.

“ARTICULO CUARTO.- Los lotes de fundos legales constituídos de acuerdo con la Ley Sobre Subdivisión de la Propiedad Territorial del cuatro de julio de mil ochocientos ochenta y nueve y las leyes de la materia que no han sido abrogadas, podrán ser vendidos por los Ayuntamientos correspondientes, previa autorización de la Legislatura del Estado, sujetándose a los preceptos de esta Ley y demás disposiciones aplicables”.

“ARTICULO QUINTO.- A quienes hayan adquirido lotes conforme a la Ley para la Venta de Predios Expropiados y aun no construyan su casa habitación, se les respetará el plazo de tres años contados a partir de la fecha de escrituración para que cumplan con esta obligación”.

“ARTICULO SEXTO.- Los procedimientos de rescisión que se estén tramitando en la Dirección General del Patrimonio del Estado al entrar en vigor la presente Ley, se sujetarán a lo previsto por la misma”.

Como podrá percatarse esta H. Asamblea, la Ley que ahora se somete a vuestra consideración no hace sino recoger, con absoluto apego a los derechos públicos subjetivos que nuestra Constitución General consagra en su artículo 4o, el derecho de los mexicanos a disfrutar de vivienda digna y decorosa como una de las conquistas más legítimas de la Revolución Mexicana.

Por las anteriores consideraciones, las Comisiones que suscriben se permiten proponer a la ilustrada consideración de Vuestra Soberanía la aprobación del siguiente

PROYECTO DE DECRETO

SALA DE COMISIONES DE LA HONORABLE QUINCUAGESIMA CUARTA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ-LLAVE, EN LA CIUDAD DE XALAPA-ENRIQUEZ, SU CAPITAL, A LOS VEINTICUATRO DIAS DEL MES DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE.

COMISION DE GOBERNACION

DIP. LIC. FLUVIO C. VISTA ALTAMIRANO

Presidente

DIP.LIC. ESTANISLAO RAMOS OSORIO DIP.LIC. JORGE MORENO SALINAS

Vocal

Vocal

COMISION DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS

DIP. BENITO CASTELLANOS MARIN DIP. ING. MANUEL ZAMORA CASAL

Vocal

Vocal