

875209



# UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

13

FACULTAD DE DERECHO

**"PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 6 CON AFECTACIÓN A LOS ARTÍCULOS 4 Y 5 DE LA LEY PARA LA ENAJENACIÓN DE PREDIOS DE INTERÉS SOCIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE"**

## TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

**Manuel Antonio Escalante Zapata**

DIRECTOR DE TESIS

LIC. JACINTO PORRAS ROMERO

REVISOR DE TESIS

LIC. SAUL GUILLERMO HERNÁNDEZ VALDEZ

BOCA DEL RÍO, VER.

2002

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

### A MI ABUELO

Lic. Efrain Escalante O. (Q.E.P.D),  
Gracias a él, que me enseñó a dar  
mis primeros pasos en esta profesión.

### A MIS PADRES

Sara (Q.E.P.D) y Efrain,  
por haberme brindado su  
confianza en todos estos años.

### A MIS HIJOS

Michelle, Ricardo y Sergio,  
por tener la gracia del Señor  
de conocerlos y amarlos.

### A MI ESPOSA

Virginia, por su amor y  
comprensión durante estos  
últimos años.

**A MIS HERMANOS**  
Cecilia y Efrain, por  
sus consejos y ayuda.

**Al CONTADOR PUBLICO y DOCTORA**  
Ricardo García Guzmán y  
Nora I. Escalante Zapata,  
por los ejemplos de superación  
personal y el apoyo incondicional.

**A MIS AMIGOS**  
Que me han brindado  
su amistad desinteresadamente.

**A LA UNIVERSIDAD**  
**VILLA RICA**  
Por la que obtuve los  
conocimientos de la carrera  
con la cual estoy orgulloso.

## INDICE

### INTRODUCCIÓN

1

### CAPÍTULO I

#### ASPECTOS GENERALES DEL DERECHO AL BIENESTAR SOCIAL

1.1 Antecedentes Históricos.	5
1.2 Las Garantías Sociales.	10
1.3 Bienestar Social.	12
1.4 Beneficios Sociales y la Población.	15
1.5 Seguridad Social.	22
1.6 Variaciones del Bienestar Social.	24
1.7 Regulación y Tenencia de la Tierra.	29
1.8 Seguridad Familiar.	33
1.9 Contemplación Jurídica del Bienestar Social en el Ámbito Constitucional.	36

### CAPÍTULO II

#### EL BIENESTAR SOCIAL EN EL DERECHO VERACRUZANO

2.1 La Asistencia Social y el Bienestar Social.	42
2.2 Antecedentes de la Asistencia Social y el Bienestar Social en Veracruz.	44
2.3 Concepto de Asistencia Social, según la Ley en Veracruz.	55
2.4 Finalidad de la Asistencia Social en Veracruz.	57
2.4.1 Cinco mil viviendas inundadas en el sur.	59
2.4.2 Inicia en San Andrés programa emergente de vivienda.	61
2.5 El Estado y la Asistencia Social.	63
2.6 Proceso actual del Bienestar Social en Veracruz	64
2.6.1 Difícil acceder a una vivienda digna.	65
2.6.2 En Tihuatlán pide patrimonio que no sean sorprendidos por "vivales".	68

2.6.3 Compararán 300 hectáreas para atender la demanda.	69
2.7 Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social.	73
2.3 El Bienestar Social en la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave.	90

**CAPÍTULO III**  
**ANÁLISIS Y PROPUESTA**

3.1 Análisis al artículo 4 párrafo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	93
3.2 Análisis al artículo 25 párrafo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	98
3.3 Análisis al artículo 27 párrafos 1°, 3° y las fracciones I y XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	100
3.4 Análisis a los artículos 4 y 5 de la Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social.	104
3.5 Análisis al artículo 6 de la Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social.	109
3.6 Propuesta de Reforma al artículo 6 con afectación a los artículos 4 y 5 de la Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social del Estado de Veracruz-Llave	117
Conclusiones	128
Bibliografía	136

## INTRODUCCIÓN

La experiencia ha demostrado que la función protectora del Estado en cuanto al bienestar social de quienes cuenta con menos recursos, tiene en la actualidad una relevancia importante para el desarrollo socioeconómico del país, que ya se puede hablar de la existencia de una verdadera intensión democrática, sin embargo, la práctica ha dejado constancia de que en muchos casos los beneficios de este bienestar social son empleados de forma inadecuada, esto se debe en gran medida, a que cuando se elaboran las leyes que les controlan, no se prevén con exactitud determinadas consecuencias.

Sobre este aspecto, la Ley para Enajenación de Predios de Interés Social, vigente a partir del 19 de Enero de 1987, reglamenta los lineamientos destinados a la tenencia y uso de la tierra, así como los de propiedad particular con la finalidad de proteger el bienestar social de las familias con menores recursos.

Regularizar y legalizar la tenencia de la tierra, es una de las acciones jurídicas más adecuada para encontrar una mejor condición social de los ciudadanos para que puedan

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# PAGINACION DESCONTINUA



vivir en condiciones de vida más apropiadas aquellas familias que, por diferentes circunstancias se encuentran marginadas. Sin embargo, en algunos casos la ley debe prever realmente que esta protección se prolongue lo suficiente para que, quienes consiguen el beneficio de la regularización no lo hagan con la finalidad de negociar a corto o mediano plazo los predios otorgados.

En el análisis de esta Ley se puede ver que los artículos 4, 5 y 6 adolecen de una más amplia cobertura, pues a pesar de que norman y regulan la posesión, condicionándola con la construcción de vivienda, otorgan un plazo muy reducido para que el propietario pueda enajenar libremente su inmueble en un término de dos años, si se analiza este punto y se toma en cuenta la exposición de motivos, se puede establecer que la finalidad de la ley es la de proteger el Bienestar Social, pero se contradice, cuando otorga un período relativamente pequeño al permitir una pronta venta del inmueble, lo que despierta el interés de los especuladores que buscan negociar con las necesidades de quienes menos tienen, despojándolos de sus bienes para acrecentar los propios o bien, consiguen el derecho con la finalidad de arrendar los bienes sin utilizarlos directamente, esta situación motiva que existan personas que se dediquen a la obtención de estos bienes con la firme intención de hacerse de recursos económicos de una forma impropia.

Bajo esta prerrogativa es posible analizar el contenido de los mencionados artículos para proponer una reforma en uno de ellos y en los otros dos corregir sus contenidos,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

para así determinar una mejor cobertura hacia el Beneficio Social de los Veracruzanos. Y, tomando en cuenta todos los aspectos solo resta agregar, que el contenido central de mi trabajo de investigación está conformado de la siguiente manera:

El Capítulo Primero denominado ASPECTOS GENERALES DEL DERECHO AL BIENESTAR SOCIAL, abarca los aspectos generales de las garantías al derecho de bienestar social que dentro de la teoría de connotados autores del Derecho, mencionan en relación a este rubro con la finalidad de poder establecer desde esta óptica una idea concreta del significado, importancia y grado de relevancia que tiene este concepto jurídico. También se establece en forma generalizada la forma en que es considerada dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal manera que se pueda conocer lo que éstas representan y qué garantizan, tomando en consideración los conceptos de Seguridad Jurídica, regulación y tenencia de la tierra y seguridad familiar, para de esta forma dejar bien clarificada la intencionalidad del tema que se trata.

El Capítulo Segundo del BIENESTAR SOCIAL EN EL DERECHO VERACRUZANO, está elaborado con el contenido que se refiere al proceso actual del Bienestar Social en el Estado de Veracruz, con la finalidad de establecer si es o no funcional, en él se muestra entre otros aspectos los últimos acontecimientos vividos como consecuencia de las lluvias, donde el Gobierno Veracruzano tuvo que poner en marcha planes de emergencia para proporcionar vivienda a quienes las perdieron por los torrenciales aguaceros; también se

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

adjuntan los aspectos jurídicos del Bienestar Social que dentro de la Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social y de la misma Constitución Política del Estado de Veracruz se manejan.

El Capítulo Tercero es un amplio ANÁLISIS de los artículos constitucionales relacionados con el Bienestar Social, de tal manera que se puede establecer con toda seguridad la importancia de este rubro, esto permite tener fundamentos para lograr una PROPUESTA que reforme el contenido del artículo 6 de la Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social, en consecuencia se afectaría parte del contenido de los artículos 4 y 5 de la misma Ley.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPÍTULO I

### ASPECTOS GENERALES DEL DERECHO AL BIENESTAR SOCIAL

#### 1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los derechos sociales en México tienen antecedentes históricos bien definidos, Jesús Puente Leyva los ubica en un amplio marco tanto formal como objetivo donde encajan la Filosofía, el Derecho y la Teoría del Estado, estableciendo tres momentos de la lucha por la libertad, el primero se refiere a la vida democrática del pueblo mexicano, el segundo a la libertad misma del hombre en el ámbito de la ciudadanía y el tercero en los derechos mínimos del trabajo en el proceso económico y esto también lo remarca Mario de la Cueva cuando menciona que ellos integran "...la trilogía de ideas que sirven de base al orden social dentro del cual vivimos".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> DE LA CUEVA Mario.- Prólogo a: "Declaración de Derechos Sociales (Selección de Felipe Remolín).- pág. VII

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Los Derechos Sociales, que no son otra cosa que los beneficios sociales a los que tiene derecho todo ciudadano mexicano, se encuentran bien definidos en los contenidos de los artículos 3º, 27, 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se consideran un mandato constitucional irrevocable, de esta manera, el Estado Mexicano se obliga a propiciar "...el equilibrio de las relaciones humanas para llegar a la nivelación de los desiguales".<sup>2</sup> Esta última definición de tal precepto referido en la Constitución hace expresar a Trueba Urbina un mérito de tradición jurídica positiva que da a México el honor de ser el país donde es digno de tomar en cuenta al tener una nueva disciplina (la del Derecho Social) que ha venido a transformar en cierta medida la ciencia jurídica.

Esta situación llevó a nuestro país a principios del siglo pasado a una de sus más caras decisiones la Revolución Mexicana, ya que desde sus inicios se preocupó "...por los grandes problemas de la economía, de la propiedad y del trabajo; y dejó de ser un movimiento de caudillismo personal para transformarse en una auténtica revolución social".<sup>3</sup>

Bajo este contexto, los derechos sociales del pueblo mexicano tienen un antecedente inmediato posterior al movimiento armado de 1910, ya que expresamente se pronuncian por vez primera en la Constitución de 1917. Con

<sup>2</sup> TRUEBA URBINA Alberto.- "Derecho Social Mexicano".- pág. 309

<sup>3</sup> RUBALCABA ROSAS Luis.- CONGRESO DE LA UNIÓN/CÁMARA DE DIPUTADOS/L  
LEGISLATURA.- "Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano".- Tomo II (Derecho a la vivienda:  
Rubalcava Rosas Luis N.). pág. 645

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

el transcurso del tiempo se ha tenido que sostener una amplia batalla ideológica con el fin de evitar que tales derechos sirvan indiscriminadamente a favor del interés político individualista o de oportunismo militante, situación que con frecuencia sucede debido a la costumbre de determinados grupos políticos que los emplean para manipular el voto hacia determinado político o a favor de una imagen falsa que favorezca al gobierno en turno.

Referirse al término de beneficio social a favor de cualquier sociedad, implica conocer además de la complejidad en la que se encuentra sumergida la condición humana y sus ámbitos. De acuerdo a Ely Chinoy,<sup>4</sup> para entender el mundo cada vez más complejo en el que vivimos, donde las relaciones entre el individuo y las fuerzas sociales de las masas constituyen un problema central, es necesario explicar las aparentes regularidades de las acciones humanas y los hechos de la vida colectiva; abordando y analizando los conceptos de cultura y sociedad, así como sus implicaciones en un marco contemporáneo. El individuo es mucho más que un mero conjunto de costumbres, creencias, objetivos, valores, respuestas emocionales o actitudes, que responden siempre a patrones culturales.

El bienestar social ha sido condición histórica para el desarrollo individual del hombre y la reproducción social desde los inicios de las culturas. Desde sus orígenes, el Bienestar Social tomó en cuenta dos aspectos principales: "el bien", considerado como el fin

<sup>4</sup> CHINOY Ely.- "La Sociedad (Una introducción a la sociología)".- pág. 35

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

universal que persigue la humanidad en su conjunto, y el "acto de existencia", con lo cual se buscaba obtener una mejor condición de bienestar para la mayoría en general, tomando en cuenta a todas las clases sociales. En un comienzo, "la acción del Estado se limitó a mantener el orden público, preservar la paz y aplicar la ley".<sup>5</sup>

Inicialmente, la obtención del bienestar mantuvo una connotación más bien instintiva, esto, en virtud de la simplicidad de las primeras organizaciones sociales de tipo tribal. Es solo a partir de la sociedad griega cuando éste adquiere una dirección científica organizada, e incluso una orientación filosófica definida. Porque para ellos, la consecución del "bien ser y bien existir" resultaba una instancia de carácter esencial; llegaron a considerarlo como un elemento de justicia dentro de los ideales a alcanzar; dentro de su concepto político pretendía establecer un equilibrio social, situación que se contradecía con el carácter esclavista de esta sociedad.

Desde aquella época, el Bienestar Social se asocia con el de la justicia, conjunción que se ha llegado a considerar que proporcionará finalmente la paz y la seguridad de la población en general, considerando que la finalidad subjetiva de la especie humana es encontrar una forma de vida igualitaria, más digna y justa. Éste se ha convertido en un bastión indispensable que supone una verdadera armonía entre el ser humano y la sociedad en la que se desenvuelve, independientemente de la diferencias

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de clases que históricamente han existido y que difícilmente serán superadas.

En cuanto al concepto que ya manejaba desde entonces Platón, se puede mencionar que consideraba que la sociedad representa un sistema de intercambio donde los hombres aportan y reciben algo, "...es el Estado quien regula tal intercambio y además, el encargado de satisfacer en forma adecuada las necesidades de la población, así como de proporcionar los servicios". En su concepción establece la necesidad de que sea el Estado quien regule y ejecute los programas de Bienestar Social, ya que sólo de esta manera se estaría vigilando la retribución de los hombres a la sociedad a través de la distribución de bienes y servicios, lo que implica la subordinación de las partes al todo (es decir, de todos los componentes de la sociedad al interés común de lograr el Bienestar Social) donde el individuo carece de autonomía frente a la sociedad. Supone, por otra parte, que al conseguirse el bienestar de la sociedad en general, el hombre como ser pensante y actuante de esta sociedad alcanzaría su bien individual a la par que los demás hombres.

Aristóteles también plantea en sus concepciones que el Bienestar Social consiste en dos cuestiones: "...elegir el fin de nuestras acciones y encontrar los actos conducentes al fin. Esta concepción, al igual que la de Platón, emerge dentro de una sociedad predominantemente esclavista; su tesis justifica la posibilidad de proveer de servicios sólo a una parte de la sociedad. Al paso del

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



tiempo esto se va convertir en una característica distinta en la división de las clases sociales."<sup>6</sup>

No ha cambiado mucho la posición de esta concepción, lo que si es posible señalar es que hoy en día se tiene muy presente que: "...el Estado que pretenda la Justicia Social, debe ser rector de la economía y de la Planeación para el desarrollo, porque de esa rectoría depende que, civilizadamente, la población alcance el equilibrio económico, social y cultural que requiere"<sup>7</sup>.

Todo esto es comprensible cuando se llega a crear conciencia de que el pueblo o la Nación como unidad real es el elemento humano del Estado sobre el cual y en beneficio del que se despliega el poder público y, por ende, las funciones en que se manifiesta, ya que "dentro del pueblo o Nación existen dos esferas irreductibles e innegables: la individualidad y la colectividad."<sup>8</sup>

## 1.2 LAS GARANTÍAS SOCIALES

Algunos autores ya comienzan a manejar el concepto de Garantías Sociales como un derecho inalienable de la población y en el caso de Carpizo Olea menciona que vienen a complementar las Garantías Individuales, porque éstas "llevan la idea de la igualdad de oportunidades y que a cada quien se le otorgue lo que le corresponde de acuerdo

\* TORRES TORRES Felipe y DELGADILLO MACÍAS Javier.- "Bienestar Social y Metodología del Espacio Social"- p.p. 19-20

\* SÁNCHEZ BRINGAS Enrique.- Ob. Cit. Pág. 584

\* BURGOA ORIHUELA Ignacio.- "Derecho Constitucional Mexicano"- pág. 589

a sus posibilidades y necesidades, que cada hombre cuente con los satisfactores económicos y culturales mínimos para realmente llevar una vida humana y digna".<sup>9</sup> En base a esto hace referencia que dentro de la Constitución se encuentra en tres grandes regimenes que son:

- a) el régimen educativo regulado por el artículo 3°;
- b) el régimen patrimonial y agrario regulado por los artículos 27 y 28; y
- c) el régimen laboral regulado por el artículo 123.

Sin embargo, no hace mención del régimen de Bienestar Social porque considera que las garantías del régimen patrimonial y agrario contenidas en el artículo 27 abarcan la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, donde la Nación Mexicana tiene el derecho de constituir la propiedad privada y que ésta en cualquier momento le puede imponer a la misma las modalidades que dicte el interés público y social; de esta manera, puede también regular los recursos naturales susceptibles de apropiación para el beneficio social con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana; en base a esto se pueden hacer expropiaciones que se convertirán en utilidad pública (mediante indemnización), para que los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o que no las tengan en cantidad suficiente para sus necesidades puedan tener derecho a que se les dote de

<sup>9</sup> CARPIZO OLEA Jorge.- *"Estudios Constitucionales"*.- Cuarta Edición.- pág. 487

ellas; tomando en cuenta que el latifundio no se acepta como medio legal de explotación de la tierra y para que en los que existan se establezcan las medidas para su fraccionamiento.

En resumen, las Garantías Sociales que se vienen manejando jurídicamente en los últimos años pretenden fundamentarse en la Carta Magna, considerando los principios básicos de la vida económica en México, otorgándole jerarquía superior al interés social por sobre el particular.

### 1.3 BIENESTAR SOCIAL

Desde la óptica apreciativa del Derecho Internacional, se entiende como Bienestar Social el aprovechamiento de todos los elementos materiales que integran una sociedad para alcanzar un justo equilibrio en el nivel de vida general de la población, es decir, la sociedad "...que es un sistema muy amplio de intercambios y se ve afectada por las aportaciones de aquellos individuos que por diferentes causas carecen de los elementos más indispensables de subsistencia".<sup>10</sup>

Por otra parte, de acuerdo con el contenido del Diccionario Jurídico Omeba, se conceptualiza la idea del Beneficio Social partiendo del latín *facere*, que significa "hacer el bien". Se considera que es el deber moral que tiene el hombre de hacer el bien a sus semejantes en proporción a los medios de que disponga, en cuyo sentido

<sup>10</sup> A. BOSSERT Gustavo.- "*Manual de Derecho de Familia*"- pág. 37

atañe a la virtud de la caridad y en éste se relaciona con todas las necesidades humanas, tanto del espíritu como del cuerpo de aquel que no tiene medios para satisfacerlas, dirigiéndose unas veces al entendimiento (la enseñanza), otras a la voluntad (consejos, correcciones) y otras a las necesidades materiales (alimentos, vestidos, habitación y curación de enfermedades).

Un espacio donde se presentan hoy en día algunos requerimientos de reinterpretación conceptual lo constituyen las necesidades básicas de la población. Éstas han sido englobadas tradicionalmente bajo el rubro de *condiciones de vida*; de esta manera quedaron comprendidas todas aquellas variables que habrían de expresar los estándares bajo los cuales debía sobrevivir y reproducirse la sociedad. Implícitamente se determinaron como parámetros de regularización de su nivel de vida el progreso social alcanzado, la capacidad de gestión del Estado y las propias posibilidades económicas logradas por los distintos estratos sociales. Sin embargo, debido en gran parte a las formas administrativas de las economías de los Estados por parte de sus dirigentes y a la globalización general que en el mundo se está dando, existe un desequilibrio cada vez más profundo entre las clases trabajadoras y aquellos que detentan los bienes de producción, esto trae consigo mayores carencias económicas que obligan a las familias a recurrir más frecuentemente a solicitar la ayuda de sus gobiernos.

En el caso de México, el Estado Mexicano no puede ser considerado como un instrumento a través del cual se deben satisfacer todas las necesidades básicas de sus

governados, porque si bien es cierto que éste tiene obligaciones con sus ciudadanos, también es cierto que las desigualdades sociales se siguen dando a pesar de la buena intención de los gobiernos, porque es necesario considerar que se encuentran muy lejos las tesis sociales de nuestro Derecho Positivo "...de la "moralista interpretación" anglosajona que ha desarrollado la llamada "*economía de bienestar*", aceptando con ellos que "convendría" a la sociedad propiciar la redistribución de la riqueza, el ingreso y el bienestar, en cualquier grado, siempre que *nadie* resultara perjudicado (sabia utopía) en el proceso - situación absurda que no se puede traducir a la realidad porque supone la posibilidad de lograr un más alto nivel de bienestar para la sociedad en su conjunto".<sup>11</sup>

Entonces el Bienestar Social debe interpretarse como la adecuada función de las actividades sociales que permitan a los ciudadanos alcanzar una mejor forma de vida, esto se puede lograr únicamente cuando se hace conciencia en la población de la importancia que tiene el luchar, trabajar, sin tener que estar supeditados a la benevolencia del Estado o de cualquier Organización Civil. Porque si bien es cierto que el concepto Bienestar Social se ha manejado como una política inapropiada en beneficio de quienes buscan la atención para lograr sus propios fines, también es cierto que es posible entenderla como la base fundamental de motivación hacia los mexicanos para que alcancen por sí mismos sus propias formas de vida.

<sup>11</sup> RAMÍREZ VÁZQUEZ Pedro.- "Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano".- pág. 595

#### 1.4 BENEFICIOS SOCIALES Y LA POBLACION

Hay que incluir en esto la cada vez más creciente incrementación de las poblaciones urbanas concentradas indiscriminadamente en determinados puntos donde con frecuencia existe una gran carencia de trabajo. El desinterés que muchos campesinos tienen por sus tierras o la falta de estímulo los obliga con frecuencia a emigrar a otras zonas en busca de "mejores sustentos", esto conlleva necesariamente al desarraigo de la población y a la frecuente migración. Con la llegada de estos nuevos grupos a las pequeñas o grandes ciudades aumentan los problemas urbanos como son: vivienda, salud, servicios de transporte, distribución de alimentos, trabajadores desempleados, centros de vicio, etc...

Las condiciones de vida se han precisado "mediante la aceptación de niveles mínimos preestablecidos para cada variable (alimentación, vivienda, de salud, educación, etc...), generalmente determinados a nivel cuantitativo por organismos internacionales, sin tomar en cuenta las posibilidades reales que cada grupo social tiene para alcanzar los rangos de bienestar, ni las diferencias regionales medidas en términos de desarrollo alcanzado por los distintos países".<sup>12</sup>

Al aceptarse los rangos de medición de las condiciones de vida prevalecientes en su gran mayoría en las zonas urbanas, donde el Estado ha tenido una

<sup>12</sup> CLEMENTE DE DIEGO Felipe.- "*Instituciones de Derecho Civil*". - p.p. 45-46

injerencia directa significativa, se llega a comprobar con frecuencia que tales propuestas son de tipo populista para lograr el control político del partido en el poder, más que a la idea de lograr un verdadero desarrollo social intencionado. Por otra parte, tampoco se puede asegurar que las condiciones de vida alcanzadas son reflejo del ingreso per cápita, ya que México en la actualidad tiene un alto índice de insuficiencia económica que manifiesta como resultado mayores grupos de gente pobre. Porque si bien es cierto que los grupos de poder refieren "mínimos" de bienestar alcanzados en la actualidad por la población mexicana, estos son correspondientes a los grupos de mayores ingresos quienes en gran medida son los únicos que verdaderamente se benefician con la globalización económica que impera mundialmente y por lo tanto habría de replantearse las causas estructurales que impiden un acceso homogéneamente elevado a un mejor Bienestar Social.

Normalmente, las condiciones de vida de la población se expresan conceptualmente como condición de desarrollo, pero siempre y cuando estén ajustadas a los criterios de la política económica vigente, esto, tomando en cuenta que el Estado asumiera su responsabilidad de conducción. "Esta idea de desarrollo social es prácticamente generalizada en el mundo capitalista desde la década de los treinta, de tal manera que corresponde a un modo específico de ejercer el bienestar, constituyéndose así un ciclo ampliamente conocido como Estado Benefactor. Dentro de éste conviven de manera heterogénea desde políticas sociales asistencialistas encaminadas a palear los efectos de la Gran Depresión, hasta otros de corte desarrollista y

de tipo autogestivo, si bien esta última en montos menos significativos."<sup>13</sup> Sin embargo, en todas ellas aparece como constante la prevención de posibles conflictos de clase generalizados ante una obvia diferencia en los niveles de vida. La idea de mejorar el nivel de vida de las mayorías apareció entonces como un mero recurso ideológico.

Las condiciones sociales y el momento económico actual son indudablemente otras; aparentemente también es distinta la forma en que se pretenden resolver los problemas de tan agudo deterioro que presentan las necesidades sociales básicas. Si bien se refiere que, la responsabilidad de mejorar el nivel de vida real corresponde directamente a los grupos sociales, no debe quedar sujeta al Estado. En México, existió un grave problema generado por más de setenta años de cacicazgo partidista, el anterior Gobierno manipulo tan abiertamente el Beneficio Social que lo empleó en todos sus actos políticos, como mero agente de comercialización para la obtención de votos a su favor, esto mentalizo a grandes sectores de la población de tal manera que ya se consideraba como una obligación que el gobierno solucionara sus problemas, por ejemplo, si se necesitaba un parque para la diversión de la gente, los vecinos del lugar donde se requería no eran capaces de buscar la forma de realizarlo en conjunto, exigían que el Estado les solucionara el problema, si por razones de diversa índole las siembras de alguna región no fueron lo suficientemente productivas para garantizar la producción ni el consumo

<sup>13</sup> GALINDO GARFÍAS Ignacio. - "*Derecho Civil*" - pág. 12



regional mínimo, consideraban como una obligación del Gobierno que les suministraran alimentos, pues eran tan grandes los compromisos que los políticos en el poder manipulaban este tipo de beneficios a la población, que lejos de beneficiar en alguna medida llegaban a convertir a los ciudadanos en individuos dependientes, irresponsables y en casos extremos, en verdaderos afectadores de dichos beneficios, pues muchos de ellos se quedaban con ellos y los vendían sin el menor escrúpulo en un afán de enriquecimiento ilícito.

En México, la disminución generalizada de los niveles de vida por efecto de la profundización de la crisis económica, obliga a una refuncionalización del planteamiento tradicional por el Estado en cuanto al mejoramiento social de las mayorías; se trata ahora de implementar una nueva forma de politizar este renglón, argumentando que se trata de un "ataque frontal y revolucionario a la pobreza". El Estado Mexicano en particular, pugna de esta manera por la consecución del Bienestar Social con una visión actualizada, inscrita en la política global y regional diseñada de acuerdo a las presiones externas de la deuda pública y los lineamientos del modelo económico neoliberal dominante. Se trata, en suma, de modernizar la participación estatal para el mejoramiento social, sólo que ahora con un estrecho margen en su capacidad de gestión, obligada por la transferencia neta de recursos al exterior que impone una disminución del gasto público que antes se destinaba a la atención de los programas sociales.

El Bienestar Social se determina a través de variables explícitas y cada una de ellas tiene sus propios parámetros de calificación; baste citar al respecto que el nivel de alimentación se mide por la ingesta de proteínas y calorías, la educación mediante el grado de escolaridad alcanzado, etc... "De cualquier manera, en todos los casos se pretende lograr un índice global de bienestar que implique una mejoría cuantitativa y cualitativa en condiciones de vida que actualmente presenta la población."<sup>14</sup> Es a través de la respuesta que la población demuestra a los programas de orden social implementados por el gobierno y que determinan los alcances de estos; de esta manera el Estado pretende alcanzar dos objetivos esenciales: el primero, consiste en recuperar mucho de la credibilidad que la anterior administración se encargó de disminuir; la segunda: se encuentra dirigida estratégicamente con el fin de que la ciudadanía, que busca alternativas políticas diferentes a las que prevalecieron durante más de setenta años, retome la idea de coadyuvar en el nuevo Gobierno manteniendo una nueva política sustentada en una adecuada programación económica.

Cubrir casualmente un aspecto del conjunto de los componentes del nivel de vida, no significa un mejor nivel de bienestar, éste tiene que ser global y debe estar permeado por un proceso real al empleo e ingreso familiares suficientemente estables. La realidad que vive la población mexicana difiere en mucho con los reportes que presenta con frecuencia la administración

<sup>14</sup> GOMEZJARA Francisco. - *"Estudio de la Familia Contemporánea"*. - Tercera Edición. - pág. 112

gubernamental. "El poder adquisitivo se ha deteriorado tanto que aquellas personas que antes podían vivir de una forma desahogada, hoy tienen que buscar alternativas de trabajo que les permitan obtener un mayor ingreso pues la carestía de la vida se ha venido incrementando paulatinamente."<sup>15</sup> Hay mexicanos que llegan a tener dos o más trabajos para así poder subsistir y a pesar de ello se encuentran todavía limitados en sus alcances económicos.

Hoy, como siempre, el ingreso aparece como un agente determinante en la mejoría de las condiciones de vida, sin embargo, se observa un deterioro cada vez más acentuado del mismo, al igual que del empleo. El nivel de bienestar parece entonces determinado más que nunca por la capacidad con que el Estado disponga para enfrentar los problemas, aunque como es sabido "...las condiciones resultan complicadas por la restricción obligada del gasto público que afecta los programas sociales. Entonces se trata de que los diversos sectores sociales asuman su propia responsabilidad para el logro del bienestar, acorde con los lineamientos neoliberales que impone el modelo económico vigente. Bajo esta prerrogativa es que el Estado, desde hace ya algunos años ha venido reprivatizando las empresas que tenía a su cargo, pues cada vez más se le dificulta sostener programas de índole social."<sup>16</sup>

Así, el Estado asume tendencialmente tan sólo una parte normativa del bienestar haciendo uso de la infraestructura y la experiencia acumulada, otra parte

<sup>15</sup> KONING René.- "*Sociología de la Familia*".- pág. 35

<sup>16</sup> TORRES TORRES Felipe y DELGADILLO MACÍAS Javier.- Ob. Cit.- p.p. 26-27

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

corresponde efectivamente a la autogestión popular si bien bajo la vigilancia estatal; y otra más a la iniciativa privada mediante transferencias indirectas en prestaciones para trabajadores. De cualquier manera, con todo y que aumenta la población desprotegida que requiere mayor atención por los programas del Estado, lo cierto es que existe una tendencia reprivatizadora cada vez más evidente que incide en los componentes del bienestar e impide a la vez tal posibilidad.

Por otra parte, el acceso en términos de calidad lograda en los diversos componentes del Bienestar Social, se determina en forma cada vez más creciente por el libre juego del mercado, "la globalización económica mundial obliga al gobierno mexicano a establecer nuevas formas de organización que lo comprometen con el exterior"<sup>17</sup> y le obliga a su vez a desligarse en gran medida de su condición paternalista vivida por muchos años, por eso es que actualmente se da con más frecuencia la reprivatización de los servicios médicos, de la vivienda y la educación, que se han ido haciendo insostenibles dentro de los programas contemplados por el Estado, en gran parte debido a la restricción del gasto gubernamental que vive actualmente México, sólo permanecen vigentes aquellos que observan una calidad cada vez más deficiente ante la falta del apoyo presupuestal.

La respuesta para los niveles de bienestar que solicita la población mexicana, presenta cada día un estado más complejo, situación que es mucho más difícil de

<sup>17</sup> ARIAS LOVILLO Raúl y GALVÁN SAAVEDRA Eleazar S. - "Economía" - Tercera Reimpresión - pág. 123

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

determinar y ejecutar por los sectores gubernamentales. "El problema radica en que se exige una más eficiente administración de la pobreza y ésta puede incluir que el Estado incluya desde las respuestas básicas de "concertación" hasta las más represivas con relación a las demandas, lo que evita en muchas ocasiones elevar realmente las condiciones de vida y esto acrecienta el descontento social que cada vez se vuelve más notorio. Es por eso que las actuales administraciones contemplan dentro de su política económica, asumir la responsabilidad de realizar una más equitativa redistribución del ingreso y canalizar en mayor grado la riqueza acumulada, de tal forma que se pueda satisfacer en gran medida los requerimientos de las mayorías, porque se considera que el crecimiento económico que se supone que esta viviendo nuestro país, tiene que expresarse en una mejor calidad de desarrollo social." 18

#### 1.5 SEGURIDAD SOCIAL

Con el surgimiento del capitalismo, la conceptualización de bienestar social se vio afectada en su integración pues tomaron en cuenta los nuevos elementos contribuyentes a la reproducción de la fuerza de trabajo. Debido a que son considerados como auxilio básico en el equilibrio del crecimiento económico, retomándose de forma obligada en las nuevas políticas sociales de los Estados. Fue entonces que se comenzó a manejar el bienestar social como un acto jurídico, prevaleciente en muchas de las normatividades de diferentes países, contemplada en

18 SMITH Adam.- "*Una Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*" - Pág. 47-49

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ocasiones como una necesidad básica de servicio obligatorio por parte del Estado.

Conforme el capitalismo fue consolidándose como un sistema dominante, "la política social se convirtió en un conjunto de decisiones programáticas que crearon nuevos derechos y obligaciones en la sociedad. Este nuevo tipo de política la ejecuta el Estado a través de instituciones jurídicas especializadas que conciben mecanismos globales de distinto tipo que se encuentran dirigidas con la finalidad de satisfacer en su mínima expresión las necesidades básicas de la población."<sup>19</sup> A pesar de que surge como reguladora de los conflictos de clases dentro del mismo capitalismo, periódicamente se convierte en un componente necesario del equilibrio de las relaciones sociales de producción.

En México, las escasas modificaciones que se observan en el desarrollo político del Bienestar Social, son más bien reformas o actualizaciones de paleativos que sirven para enfrentar los diversos problemas que dejan las administraciones anteriores. "Bajo esta prerrogativa, es que emplea medidas correctivas aparentes que se concretan a reducir la jornada de trabajo o la incorporación de la mujer y la desincorporación de los niños al mercado de trabajo, la protección al empleo, erradicación del desempleo y reapertura de políticas para el pleno empleo, tomando en cuenta la regulación del salario, medidas de protección y seguridad social, vivienda, alimentación,

<sup>19</sup> LEVY Marion.- "La Estructura de la Familia y el Análisis Comprensivo de las Sociedades".-  
pág. 233-235

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

capacitación, recreación, etc..."<sup>20</sup> .Estrategias que sirven en gran medida para conformar a los grandes sectores de una población cada vez más creciente de marginados.

La seguridad jurídica reviste caracteres constitucionales que implican la adecuada aplicación de las disposiciones en ella contenida, y el derecho social es en sí, una seguridad jurídica que debe ser prioritaria para el beneficio de la población en general.

#### 1.6 VARIACIONES DEL BIENESTAR SOCIAL

En virtud de la subordinación histórica que se ha mantenido dentro del capitalismo con respecto al crecimiento económico, el Bienestar Social no guarda un criterio de aplicación constante, en ocasiones "es considerado como una actividad netamente empírica que concierne al acto de lo posible (política); en otras se ha planteado que tiene una connotación negativa y otra positiva: la negativa es de carácter económico, ya que la asistencia y demás servicios que se prestan a los necesitados implican un gasto; el carácter positivo se refiere a la responsabilidad asumida por la comunidad para hacer frente a las necesidades globales, independiente de los gastos que deban asumirse."<sup>21</sup>

Visto de esta manera, el Bienestar Social cumpliría de forma por demás teórica una "función netamente residual", es decir, "establecida para controlar a los individuos desviados o dependientes, para de esta manera

<sup>20</sup> ARIAS LOVILLO Raúl y GALVÁN SAAVEDRA.- "ECONOMIA".- TERCERA REIMPRESIÓN.- Ob. Cit.- p.p. 87-91

<sup>21</sup> NACIONAL FINANCIERA (Mercado de valores).- Revista N° 8, Año LVI.- Agosto de 1996.- pág. 38

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

aligerar su situación dentro del contexto entendido como un acto de caridad totalmente público o privado, dirigido esencialmente a establecer un carácter altruista, lo que implicaría una pesada carga para el flujo de la acumulación de riquezas, ya que los gastos requeridos para el bienestar público (especialmente los que tienen un carácter distributivo), son vistos como un impedimento para alcanzar el crecimiento económico."<sup>22</sup> De ahí que a menudo se estime que se gasta con excesos en dicho rubro.

Este enfoque ha restringido en gran medida muchas de las acciones que pretenden beneficiar al conjunto de la población, porque la acción social se ha entendido como un acto parcialmente dirigido a ayudar de forma exclusiva a los grupos más dependientes y marginados de nuestra población. En virtud de ello, el desarrollo social, que es parte fundamental de la actividad comunal es considerado como de sentido estático, es decir, se acepta la idea de forma por demás implícita, que los pobres constituyen una parte especial de la población determinada en cierta categoría cuya condición es totalmente constante.

Por lo que respecta al enfoque desarrollista, este tiene un contenido más amplio, aunque no por ello tenga que entenderse como radical, pues parte de que en una sociedad industrial, todos los ciudadanos requieren de muy diversos servicios sociales para expresar su potencial productivo; también sostiene que los problemas sociales tienen sus raíces tanto en la estructura social como individual.

<sup>22</sup> TORRES TORRES Felipe y DELGADILLO MACÍAS Javier.- Ob. Cit. p.p. 28-31

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Su interés se fundamenta en la planificación del cambio social mediante la dotación de recursos esenciales para mantener y mejorar el funcionamiento de la sociedad. En la práctica no solo se concreta a asignar servicios para la adaptación del individuo sino que integra una marcada preocupación por el autodesarrollo de la comunidad como base de sus recursos potenciales variados. Implica así también un mejoramiento expansivo en los niveles de vida, así como un cambio social sin alterar las estructuras vigentes.

Junto al planteamiento desarrollista, derivan otras concepciones que adolecen de múltiples vacíos en el abordaje integral del Bienestar Social. "En algunos países con economía de mercado, se considera que los programas de bienestar deben contener servicios elementales para satisfacer las necesidades de los pobres, minusválidos, privados de la libertad, alienados, enfermos mentales, etc.. Asimismo se fijan parámetros mínimos de satisfacción para los grupos económicamente vulnerables. En tales casos, la aplicación de la política de bienestar no conlleva la creación de condiciones óptimas de desarrollo social, si bien dentro de su trayectoria existe una tradición de reforma social, lo que se observa es un enfrentamiento de los problemas cuando ya no se encuentra otra salida, adolece además de la falta de medidas preventivas."<sup>23</sup>

<sup>23</sup> LEVY Marion. - "LA ESTRUCTURA DE LA FAMILIA Y EL ANÁLISIS COMPRENSIVO DE LAS SOCIEDADES". - Ob. Cit. p.p. 87-89

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Se considera que la operacionalización del Bienestar Social debe ser a través de aquellas instituciones patrocinadas por la sociedad y organizadas por medio de agencias y programas no exclusivamente gubernamentales que funcionen en el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas, de salud u otras que puedan corresponder al conjunto de la población o parte de ella.

Por tanto, se requiere al concebirse la aplicación del bienestar social de que éste debe abarcar al aspecto global de la sociedad donde tiene que existir una participación activa de sus componentes.

El Bienestar Social incluye "leyes, programas, beneficios y servicios que aseguran o robustecen medidas encaminadas a enfrentar necesidades reconocidas como básicas para la prosperidad de la población y, que implícitamente llevarían un mejor funcionamiento de orden social.

También comprende todas aquellas políticas a través de las cuales el Estado, como representante de la sociedad garantiza un mínimo definido de servicios sociales, ingreso y derecho al consumo aplicando criterios de acceso a los del mercado. La política social se entreteje al mismo nivel de importancia con la política económica, fiscal, de precios, transporte, etc..."<sup>24</sup>. Por eso es, que el Estado toma en cuenta dentro de su presupuesto lo concerniente a los gastos programados en el ámbito del

<sup>24</sup> GUÍA OPERATIVA DE LOS PROGRAMAS INSTITUCIONALES (DIF).- "Antecedentes Históricos en México de Beneficencia Pública".- pág. 9

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Bienestar Social que se espera realizar en un tiempo determinado de administración.

De esta manera es que se puede establecer que el Bienestar Social obedece a una conformación integral, entendiendo como tal todos los planteamientos y demandas sociales organizadas que tienen como objetivo primario el mejoramiento de la población dentro de su contexto espacial y no sólo obedeciendo a la lógica de la presión derivada de la concentración urbana. Bajo este criterio se ubica la amplia gama de políticas y servicios que concierne a varios aspectos de la vida: ingreso, seguridad, salud, vivienda, educación recreación, esparcimiento, vestido, calzado, alimentación, entre otros; donde no tiene que existir una diferenciación social.

La política social ha sido, a través del tiempo la protección contra la necesidad. Esto nos lleva a considerar la existencia de una clara manipulación del concepto de solidaridad, base del Bienestar Social, que integra además, un alto contenido reduccionista, ya que pasa por alto las garantías individuales de mejoramiento, otorgando mayor importancia al factor productivo y económico general. La tarea de la política social no puede concretarse a proporcionar seguridad sólo en los casos extremos de necesidad, se trata más bien de elevar el nivel de vida que el individuo pretende al integrarse al trabajo productivo, siendo el bienestar extensivo a los miembros de su familia y al conjunto de la sociedad donde interactúa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 1.7 REGULACIÓN Y TENENCIA DE LA TIERRA

El bienestar social se convierte para el Estado en un elemento de regulación que le permite establecer estrategias bien definidas y garantizar temporalmente cierto margen de control sobre los grupos sociales. La regulación y tenencia de la tierra ha sido desde la terminación de la Revolución un estandarte político que sirvió al Gobierno anterior como medio para garantizar su estadía en el poder. Para ello se han tenido que establecer normativas que regulan los sistemas de distribución, regulación y tenencia de la tierra, tanto a nivel urbano como rural.

Tomando en cuenta esta referencia, se puede mencionar que la "Revolución Mexicana no se debe concebir como la realización de una sola clase para conseguir el poder sino como un movimiento social que envolvió a todas la fuerzas del país"<sup>25</sup>, esto, por haber sido mencionado por un político integrante del anterior partido en el poder, no puede considerarse más que simple demagogia, ya que en la práctica, los acontecimientos y los resultados rebasan las exposiciones de este tipo, porque a pesar de que la Revolución fue un movimiento social que afectó a todo un país, los resultados, a casi un siglo de su culminación demuestran todavía una gran desigualdad entre los mexicanos.

<sup>25</sup> REYES HERODES Jesús.- *"Discurso Pronunciado en nombre de los Tres Poderes de la Unión en la Ciudad de Querétaro al conmemorarse el LXI Aniversario de la Constitución de 1917"*.- Periódico El Día del Lunes 6 de Febrero de 1978.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El ejercicio del Bienestar Social integra un contenido político desde el momento en que presenta tanto un factor de regulación social por parte del Estado como la plataforma ideal para exponer reivindicaciones sociales por parte de quienes aspiran al poder. En la fase de consolidación del capital monopolista, el Estado corporativa al partido político dominante, éste a su vez elabora programas de beneficio popular diseñados para legitimizar ante la sociedad a la que aspira representar. En tal caso, el Bienestar Social se convierte en un elemento de negociación entre grupos demandantes y grupos políticos que requieren el respaldo de las "mayorías".

El ejercicio del Bienestar Social se formaliza a través de las instituciones oficiales y son ellas quienes planifican, dependiendo de sus recursos económicos programados, los rubros de atención de las necesidades básicas y el tipo de la población receptora de los beneficios. Lo que contrapone la expresión de igualdad de derechos sociales que contiene la Constitución, ya que si es visto de esta manera, el concepto de Beneficio Social resulta manipulado sin escrúpulos con la finalidad de ejercer un control de las masas bajo una prerrogativa de necesidad de las mismas.

A pesar de que la política de Bienestar Social toma como punto de partida el beneficio social de la población, en la práctica, su alcance se restringe a grupos privilegiados escogidos y determinados por el partido en el poder de acuerdo a su capacidad de concentración del ingreso, o bien de aquellos que cuentan con un control capaz de ejercer presión política y finalmente convertirse

en sujetos de atención por parte del Estado. En el caso de los sectores estructuralmente desprotegidos, a pesar de que se les atiende en algunas de sus demandas, los servicios de bienestar resultan por lo general lentos y deficientes.

Sin embargo, debemos reconocer que dicho esquema comienza a agotarse por efecto de la disminución de los recursos gubernamentales particularmente en renglones estratégicos como salud y educación; todo ello se deriva de la pérdida creciente de la capacidad de gestión del Estado frente a grupos sociales tradicionalmente de carácter "clientelar". Es por eso que Miguel de la Madrid Hurtado expuso francamente que: "...debe explotarse la posibilidad de conformar los instrumentos jurídicos existentes para la adquisición de inmuebles, a las necesidades crecientes de la población en esta materia. Se debe adaptar la legislación a la necesidad de: agilizar la regulación de la tenencia de tierras; constituir reservas territoriales mediante la fijación de los valores de adquisición y la regulación de zonas urbanas y rurales propicias; descentralizar la industria permitiendo el asentamiento de poblaciones en nuevas áreas, aplicar medidas fiscales de estímulo; perfeccionar las leyes de la propiedad en condominio; agilizar los trámites notariales; conformar las muy diversas reglamentaciones de construcción y liberación de trámites; utilizar contratos de fideicomiso, adecuados específicamente a las necesidades de los programas de vivienda; y, en general, atender todas aquellas medidas de carácter legal que se

traduzcan en una justa y ágil solución de los problemas.' '26

Esta posición afecta al Estado Mexicano, visto desde la óptica del Estado como tal y no como ente manipulador de quienes se sirven de él, porque por su parte "...se enfrenta actualmente a una grave crisis de regulación y gestión social. Esto obedece entre otras causas a que no existe una clara readecuación entre los criterios que orientan la acumulación de capital en la fase actual y los lineamientos establecidos por el Estado Benefactor, de los cuales no se logra desprender totalmente dadas las características tan marcadamente heterogéneas de la formación social mexicana.' '27

Esto significa una dualidad de partes, ya que como ente jurídico sirve de protección para determinados grupos que se sirven de él, que lejos de preocuparse realmente en actuar como meros servidores públicos, se enriquecen valiéndose de los puestos que ocupan y al final de cuentas es al Estado a quien se responsabiliza de los resultados de la mala administración realizada por determinados individuos, además, existe una muy grave laguna jurídica, pues no se pide cuentas ni se castiga como debe ser al individuo que daña la imagen de ese Estado que no es otra cosa que un concepto a través del cual se asigna el poder. Por otra parte, enfrenta asimismo la necesidad ineludible de sobrevivir como órgano de regulación social, por ello tiene que rediseñar los planes sociales de acuerdo con la nueva lógica del desarrollo económico, aunque bajo

26 DE LA MADRID HURTADO Miguel. - "Estudios de Derecho Constitucional", - p.p. 64- 68  
27 ARLAS LOVILLOS Raúl y GALVÁN SAAVEDRA Eleazar. - Ob. Cit. pág. 127

condiciones distintas de concertación con la sociedad que representa, de tal manera que la sociedad pueda verse favorecida con una función verdadera de éste.

Desde finales de la década de los sesenta del siglo que acaba de concluir, el Estado Mexicano se enfrenta a la disyuntiva entre atender el bienestar de una población creciente cada vez más necesitada y la presión por recuperar la capacidad de crecimiento de la economía. Además de hacerlo con recursos sistemáticamente recortados, obligado por presiones externas de la deuda. Es por eso que se tienen que establecer nuevas leyes sobre la regulación y tenencia de la tierra.

En el ámbito urbano, debido en gran parte a la cada vez más creciente población, las necesidades de habitación obliga a los Estados y Municipios a seccionar grandes espacios para proporcionar viviendas a un precio accesible en función de las capacidades de las familias. Sin embargo, hay que considerar que son muchos los factores que pueden determinar en un momento dado la infuncionalidad de la intención del Estado de proporcionar vivienda digna a todos los grupos sociales de la población debido en gran parte a que es cada día más creciente la población urbana procedente de la provincia, que como ya se había mencionado anteriormente, ocasiona diversos tipos de necesidades, además de la ya mencionada.

#### 1.8 SEGURIDAD FAMILIAR

La política de Bienestar Social del Estado Mexicano tradicionalmente se había implementado de manera dispersa



y aislada en cada uno de los rubros que la componen. Es hasta el año de 1979, que adquiere un carácter sistematizado al diseñarse el Plan Global de Desarrollo. En este plan se adopta por primera vez la planeación como elemento de dirección. Dentro de sus lineamientos más generales, el Plan contiene diversos objetivos con el fin todos ellos, de incrementar los niveles de productividad, bienestar social, empleo y redistribución del ingreso.

Los propósitos del Estado en el rubro específico del bienestar social, no observaron un mejoramiento cualitativamente importante durante el periodo de operación del Plan Global, que buscaba establecer una mayor seguridad familiar. Sin embargo, es claramente observable cómo se mantuvieron los mismos objetivos al diseñarse el Plan Nacional de Desarrollo aplicado inmediatamente después por el cambio de administración sexenal. Este nuevo Plan tenía por objetivo intentar reiteradamente alcanzar mejorías relativas en las condiciones generales de vida dentro de los mismos rubros contenidos por el Plan precedente y diagnosticados en los resultados de estudios de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

El nivel de vida baja proporcionalmente con el tiempo, pero los criterios de planeación se mantienen inalterables. Recientemente se anexaron una serie de objetivos dentro de la concepción planificada de la política social tendientes a que, mediante el incremento del empleo y una distribución más equitativa del ingreso se cumplan además los rubros señalados en los mínimos de

bienestar, aspectos tales como el desarrollo urbano, medio ambiente y seguridad social. Se trata de emprender un "ataque frontal a la pobreza". De tal manera que de alguna forma se pueda establecer una mejor seguridad familiar, una más amplia cobertura en este rubro.

En este esquema, se pretende que el concepto de Estado Benefactor "quede al margen de los comportamientos activos llevados a la práctica por anteriores administraciones para dar paso a un Estado de corte neoliberal que busca, teóricamente, establecer una igualdad de beneficio a la población.

En este último caso, el Estado intenta compartir las tareas de bienestar con la propia sociedad receptora; ello significa el paso a un esquema parcialmente autogestivo en tanto no rompe totalmente la rectoría oficial."<sup>28</sup>

Con la implementación de nuevas leyes sobre la regulación de terrenos a nivel rural y urbano el Estado espera minimizar en cierta medida, las necesidades cada vez más crecientes de la población y subsanar la cada vez más complicada forma de vida de los mexicanos, por eso es que se menciona que: "...la necesidad en la obtención de prestaciones positivas del Estado ha sido formulada en los últimos años por otro movimientos, opuesto en muchos aspectos a la idea nacional: las clases trabajadoras de la sociedad exigen del Estado en forma cada vez más apremiante el mejoramiento de sus condiciones de vida".<sup>29</sup>

<sup>28</sup> TORRES TORRES Felipe y DELGADILLO MACÍAS Javier.- Ob. Cit. p.p. 28-31

<sup>29</sup> JELLINET Jorge.- "El origen de la Idea del Estado Moderno".- Traducción de Mario de la Cueva, en "Revista de la Facultad de Derecho".- número 43 y 44.- pág. 532

Como se ha podido ver, el Bienestar Social no es un aspecto simplista con carácter nada más altruista por parte del Estado hacia la población o de algunos sectores privados, tiene además, una implicación netamente constitucional, en donde entran en función diferentes factores. Este problema abarca todo el ámbito nacional y cada Estado que conforma la Nación tiene sus propias problemáticas al respecto, por lo que el Estado de Veracruz no se puede eximir de ello.

#### 1.9 CONTEMPLACIÓN JURÍDICA DEL BIENESTAR SOCIAL EN EL ÁMBITO CONSTITUCIONAL

La legitimidad del Bienestar Social se haya en que "...la sociedad esta constituida por dos clases de individuos: los que por su trabajo o por sus ascendientes tienen lo suficiente para satisfacer sus necesidades esenciales y los que no lo tienen. Estos últimos deben su situación a causas muy distintas y puede deberse a que no son individuos capaces de solventar sus propios medios o a factores dependientes de los resultados de la práctica económica vigente. La ociosidad, la vagancia, el despilfarro, dan lugar a la primera, es decir, generan individuos insolventes. La falta de trabajo, el salario insuficiente, las cargas de familia, la vejez, etc... originan con frecuencia problemas a determinados sectores de la población."<sup>30</sup>

El conocimiento que se tiene de las acciones y servicios asistenciales y que se encuentra en relación con

<sup>30</sup> DE IBARROLA Antonio.- "Cosas y Sucesiones".- pág. 920

la actual política social de Bienestar Familiar, data desde la época prehispánica. Los aztecas mantenían una asistencia social integral, pues cubrían las necesidades del hombre desde su nacimiento hasta su muerte.

Durante la época de la colonia, la asistencia social al necesitado se desarrolló con base en la caridad cristiana. En esa época se crearon hospitales, asilos y escuelas para los pobres indígenas.

Posteriormente, en la época de la Reforma, durante el gobierno de Benito Juárez se le da el concepto de Beneficencia Pública, se oficializan los primeros actos de la hasta entonces considerada caridad cristiana y se crea la Dirección General de Fondos de Beneficencia.

El Presidente Porfirio Díaz decreta las primeras leyes relacionadas con la Beneficencia Privada y es hasta 1920 cuando el gobierno reorganiza la Beneficencia Pública, asignándole en su totalidad los productos económicos de la Lotería Nacional y nueve años después se constituye la Asociación de Protección a la Infancia.

Cuando tuvo concretización la Revolución Mexicana, ésta llevaba implícita el buscar solución a diversos problemas sociales. Es de esta manera que "...el 12 de Diciembre de 1914 se adiciona el Plan de Guadalupe del 26 de Marzo de 1913, que originó la lucha contra el usurpador Huerta, adiciones que establecieron que el Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo expidiera y pusiera en vigor, durante la lucha, todas las leyes disposiciones y medidas encaminadas a dar

satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país... legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias".<sup>31</sup> Desgraciadamente, debido a los constantes conflictos existentes, solo es a partir de 1934 en que el Estado comienza a desarrollar su incidencia en vivienda y se proyecta también en la infraestructura; estos primeros pasos coinciden con la institucionalización de la Revolución Mexicana, la estabilidad interior y se comienza con la industrialización.

Posteriormente, el Presidente Lázaro Cárdenas del Río crea la Secretaría de Asistencia Pública, ésta se fusiona en 1943 con el Departamento de Salubridad Pública, creándose la Secretaría de Salubridad y Asistencia, cuyos objetivos eran cuidar a la niñez, disminuir la mortalidad y lograr mejores generaciones para México, ya entonces se comenzó a tomar en consideración el manejo del concepto de Bienestar Social, tomando en cuenta la importancia que tiene la familia como núcleo esencial de la sociedad y que su preservación esta en función de la obligación del Estado.

En 1953, "...el IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social) inicia la construcción de viviendas en renta para empleados y en 1954 crea el Instituto Nacional de la Vivienda, primer institución dedicada específicamente a la vivienda en México.

<sup>31</sup> RAMÍREZ VÁZQUEZ Pedro. "*Los derechos sociales del pueblo mexicano*".- pág. 628

Durante el período de 1958-1964 se crea el ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), con lo que se incrementan con préstamos hipotecarios individuales las viviendas producidas por esta nueva institución.

Hasta 1964, la política, en cuanto a tenencia de la vivienda producida por el Estado fue la del arrendamiento; a partir de este año, esta política sufre una modificación importante al cambiar las formas de adjudicación a propiedad privada, ya que en 1963 se había establecido el Programa Financiero de la Vivienda, junto con el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI).

De 1961 a 1975 se crearon el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (I.N.P.I.), la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (I.M.A.N.) y el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia para crear el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

En el período 1970-1976 se crearon los fondos de vivienda Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo de Viviendas de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y Fondo de Vivienda Militar (FOVIMI). En 1970, el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) se transformó en Instituto de Capacitación Obrera (INDECO) y se creó en el Departamento del Distrito Federal (D.D.F.) la Dirección General de Habitación Popular.

En 1976 se sanciona la Ley General de Asentamientos Humanos y al año siguiente la Ley de Reforma Administrativa de la Administración Federal. A través de estos ordenamientos legales se institucionaliza la acción planificadora y programadora del Estado en la materia de Asentamientos Humanos en general,<sup>32</sup> y de vivienda en particular, creándose las bases para una acción coordinada y racional que ubique al Estado de frente a la problemática en aras de su resolución.

En 1982 el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la familia se integró al sector salud y se le encomendó la realización de los programas de Asistencia Social y cuatro años después, a través de la promulgación de la Ley General de Salud, se le da el carácter de Servicios Básicos de Salud a la Asistencia Social, asimismo se le da el carácter de coordinador al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia de los Centros de Integración Juvenil y del Instituto Nacional de la Senectud.

En el año de 1985 se aprueba la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, que promueve la prestación de los servicios en este campo y que garantiza la concurrencia y colaboración de la Federación, Estados, Municipio y, los sectores Social y Privado.<sup>33</sup> Desde luego que la relación que existe entre la Asistencia Social y el Beneficio Social se establece en el momento mismo que se conforman leyes y reglamentos para regular que la

<sup>32</sup> FAYA VIEZCA Jacinto. - "Administración Pública Federal". - p.p.- 546-557

<sup>33</sup> GUÍA OPERATIVA DE LOS PROGRAMAS INSTITUCIONALES (DUE) - pág. 9

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

prestación de este servicio no se deteriore como en muchas ocasiones se hace.

No es casualidad que se tomen en cuenta estos aspectos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 4° y 25° establece la obligación de proporcionar seguridad a las familias por parte del Estado tanto para la correcta y apropiada distribución de la riqueza como del derecho de tener una vivienda digna y decorosa. Estos artículos los dejaremos pendientes para analizarlos en su debido momento dentro del tercer capítulo, pues servirán de base para alcanzar el objetivo de este trabajo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## CAPÍTULO II

### EL BIENESTAR SOCIAL EN EL DERECHO VERACRUZANO

#### 2.1 LA ASISTENCIA SOCIAL Y EL BIENESTAR SOCIAL

La sociedad Mexicana no escapa a las difíciles situaciones económicas que se viven en todo el mundo y que tienen como centro de impacto la pobreza y la marginación de grandes sectores de la población. A pesar de los grandes esfuerzos que se han realizado en diferentes tiempos y de diferentes formas, los problemas han ido creciendo en tamaño y profundidad incrementándose con las crisis económicas de los últimos sexenios, que nos afecta y que dificulta directamente cada día más la finalidad de la Constitución de alcanzar un mejor nivel de vida para todos los mexicanos.

Actualmente, en el Estado de Veracruz-Llave, a través de diversas Instituciones Gubernamentales, así como de organizaciones civiles, realizan programas para contener el avance de todos estos problemas que nos amenazan hasta el grado de poner en riesgo la estabilidad social.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En una sociedad como la que conforma el Estado Veracruzano, las aspiraciones de sus ciudadanos son tan loables como las de cualquier ciudadano del mundo. Ya que las aspiraciones que tenemos como individuos, como sociedad y como país, sólo estarán en posibilidades de lograrse si tenemos la convicción, voluntad y dedicación de atender de manera adecuada las necesidades de educación, trabajo y vivienda, sobre todo la última, considerando el cada vez más grave crecimiento de la población, por lo que resulta necesario realizar en este trabajo, una recopilación de las acciones de carácter institucional y civil que se llevan a cabo en la Entidad Veracruzana en pro de los marginados; para ello se ha considerado la función de la Asistencia Social, que es donde se encuentra enclavada la cuestión del Bienestar Social que está en relación con el de proporcionar vivienda digna a los más necesitados.

Tomando en cuenta este aspecto, las diferentes actividades que se dan de acuerdo con las necesidades de cada uno de los grupos, es por ello que se han creado diferentes organismos, todos ellos canalizados para atender cada uno de los aspectos problemáticos de nuestra sociedad. Hablar del Bienestar Social en Veracruz no solo implica mencionar lo relacionado con el problema de la vivienda, pues los grupos marginados no tan sólo se encuentran necesitados de habitación, por eso es que menciono otros aspectos de ésta.

Quizás haya quienes consideren que no existe relación entre la Asistencia Social y el Bienestar Social, ya que

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

el primero se considera como una prestación que hacen determinados organismos a quienes por razones inherentes a su condición de marginación extrema se brindan; la segunda en cambio se ve desde la óptica de la familia, es decir, al Bienestar Social se le relaciona casi obligadamente con los derechos que se supone debe tener una familia por el solo hecho de ser considerada como el núcleo básico de la institución social, sin embargo, tanto dentro de la primera como en la segunda, el Estado tiene que cumplir con la función de brindar seguridad jurídica de bienestar social tanto a los menesterosos como a las familias completas, esto en cumplimiento obligado de la constitucionalidad nacional, por lo tanto, no puede brindar apoyo a unos y dejar a los otros a su suerte por el solo hecho de no saber alcanzar parámetros de vida iguales a los que integran una familia.

## 2.2. ANTECEDENTES DE LA ASISTENCIA SOCIAL Y EL BIENESTAR SOCIAL EN VERACRUZ

Desde la época de la colonia se ha tenido conocimiento de que existe en México Asistencia Social para los que se han tenido como más necesitados, esto no tenía otra finalidad que la de exculpar de alguna forma la intransigente manera en que abusaron de la conquista enriqueciéndose sin escrúpulos. Por eso "...es que durante la colonia que, los monasterios e iglesias se encargaron de la atención de los menesterosos y los pobres, las cuestiones de salud estuvieron a cargo de estas instituciones dado que no existían para entonces los

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

albergue u hospitales públicos en los cuales se prestaba atención a los menesterosos." 34

Los antecedentes históricos de salud de la región sureste del País han registrado un número muy extenso de casos epidémicos diferentes desde los inicios de la colonia, cuando las condiciones socioeconómicas se veían afectadas, como es bien sabido, las posturas de los conquistadores fue un total aislamiento para los derrotados, quienes por consecuencia se convirtieron en la gran mayoría de menesterosos, gente sin derecho a una vivienda digna, desde luego que los más afectados eran aquellos que más necesidades económicas tenían, pues la Asistencia Social era brindada solamente por quienes tenían un concepto considerado como muy humanista. Esta situación fue muy evidente en la ciudad de Veracruz, que vio disminuida su capacidad económica cuando se presentaban epidemias, lo que repercutía en las provincias internas del Estado mismo y hasta en la misma Capital, puesto que los productos procedentes de Europa normalmente eran introducidos por el puerto de Veracruz hasta el centro de la República.

Con el transcurso de los años, la colonia fue cambiando obligadamente debido a las exigencias de su independencia de España. Solo es a partir de que México vuelve a obtener la libertad de pensamiento (Septiembre de 1810), en que las nuevas generaciones se preocupan por la situación de un mayor porcentaje de individuos, fueran nativos o extranjeros, es decir, dejan de darse de manera

<sup>34</sup> ALVAREZ AMÉZQUITA José.- "*Historia de la Salubridad y su Origen en América*". - pág. 20

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

descarada las distinciones y los abusos contra los mexicanos tomándose más en cuenta la nacionalidad de los individuos, aunque todavía tuvo que pasar mucho tiempo para que se diera una verdadera preocupación por la cuestión jurídica de los ciudadanos. La Asistencia Social, a pesar de que "...se empezó a dar con carácter más estatal (en los hospitales)," <sup>35</sup> y de que Porfirio Díaz tuvo una de las más grande responsabilidades en este sentido en su vida política, no se puede mencionar que de una u otra formar contribuyó equivocadamente o no en el desarrollo de la actividad de la Asistencia Social, al imponer nuevas políticas de salud en donde se consideraba la posibilidad de atender a ciertos grupos marginados que se sujetaban a sus condiciones políticas.

Independientemente de la forma en que se condujo al País con relación a los diferentes tipo de enfermedades y a las epidemias en particular, la Asistencia Social no fue muy beneficiada, ya que quedaron antecedentes que muestran la clara afectación que hicieron sus amigos sobre la población más desprotegida cuando es bien sabido que: "...los grandes hacendados utilizaron a miles de seres necesitados en su beneficio y los pocos casos de Asistencia Social que se pueden mencionar, se puede decir que estuvieron dirigidos a dar una imagen internacional de un respeto de los derecho humanos en nuestro País, por eso es que se menciona que solo algunos grupos se vieron beneficiados con tal presunción." <sup>36</sup>

<sup>15</sup> AGUIRRE BELTRÁN Gonzalo.- "*Antropología Médica, sus Desarrollos Teóricos en México*" - pág. 35

<sup>36</sup> AGUIRRE BELTRÁN Gonzalo.- "*Antropología Médica, sus Desarrollos Teóricos en México*" p.p. 43-49

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En el Estado de Veracruz,<sup>37</sup> el primer antecedente sobre Asistencia Social se remonta a Diciembre de 1947, al ser publicada la Ley correspondiente a la prestación de estos servicios en la Gaceta Oficial del Estado. En este marco jurídico se promueve la Asistencia Social a la infancia y a la adolescencia, comprometiendo al Estado a proporcionarla. En ella se favorecen de manera destacada la atención a los menores de dieciséis años sin hogar, ni recursos, así como la asistencia a las madres gestantes y aquellas familias necesitadas de un lugar donde habitar. Desde esta misma fecha entra en vigor la Ley de Asistencia Social y Atención Jurídica a Menores en el Estado de Veracruz, desde entonces, las diferentes administraciones municipales han venido prestando servicios encaminados a la atención de la infancia y la familia. Sin embargo, éstas no se han dado de manera continua, por lo que ha sido necesario que en diferentes épocas el Gobierno del Estado haya cubierto las carencias de programas municipales.

En 1951, el Gobierno del Estado promueve la creación del Departamento de Servicios Sociales. Esta dependencia proporcionaba servicios médicos, ayuda económica y otras ayudas a familias y a niños de escasos recursos, con la intención de aliviar en cierta medida las necesidades de la población de menos recursos.

En 1961, se crea el Instituto de Protección a la Infancia (I.N.P.I.), el cual adiciona los desayunos escolares a los servicios que ya se venían prestando,

<sup>37</sup> Esta información fue retomada del *Plan Municipal de Acción a favor de la Infancia*. Red de Alcaldes Defensores de los Niños. H. Ayuntamiento de Xalapa. Gobierno del Estado de Veracruz, México 1996.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

contribuyendo en gran medida a solventar los gastos de muchas familias veracruzanas, pues se les brindaban los desayunos a los niños en las escuelas, al menos con una comida al día de un menor en una familia era pagada por el Estado.

El 27 de Diciembre de 1974, el Gobernador del Estado de ese entonces expide la Ley N° 23, con la cual crea el Instituto de Protección a la Infancia del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave (I.P.I.V.), como un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El motivo central de dicha Ley era la protección de la niñez como elemento esencial del desarrollo de nuestra Comunidad, muy especialmente por la dinámica demográfica que caracteriza al Estado, con el fin de proteger al menor, y por tanto, fortalecer el núcleo familiar.

Posteriormente, en Enero de 1976, es publicada en la Gaceta Oficial del Estado la Ley N° 98, que retoma y adiciona a la Ley N° 23, transformando al Instituto de Protección a la Infancia del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave (I.P.I.V.) en Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia del Estado de Veracruz-Llave (I.M.P.I.F.V.). Con las nuevas disposiciones legales, el Instituto amplía su cobertura de servicios, llevando a cabo programas de tipo comunitario y actividades productivas, a la vez, se fortalece el sistema de protección al niño y a la familia para dotarse de personalidad jurídica la Defensa del Menor.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A partir del 30 de Abril de 1977, a través de la expedición de la Ley N° 213, fue creado el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz-Llave. Esta institución, desde sus comienzos centró sus esfuerzos en el auxilio a los sectores de la población más desprotegidos, implementándose en las áreas de salud, educación, alimentación, asistencia jurídica y recreación, protección a la vivienda y a la programación de organizaciones comunitarias y empresas productivas.

El 20 de Abril de 1985, se expide en la Gaceta Oficial del Estado la Ley N° 77, cuyo objetivo es la consolidación del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz-Llave. En esta se definen de manera precisa objetivos, patrimonio, forma de organización, políticas de gobierno, sistema de administración y su forma de coordinación con otros órdenes de gobierno y el sector social. Esta ha sido una de las bases más sustentables de un verdadero programa de ayuda a quienes se encuentran limitados en cuanto a sus recursos económicos.

El 9 de Enero de 1986 se expide y publica en la Gaceta Oficial del Estado la Ley N° 60 sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, cuya naturaleza es la integración de las diferentes instancias, dependencias y organismos públicos y privados que prestan servicios a este sector. Se trata de unificar todas aquellas dependencias y organismos en un solo sistema, con la intención de proporcionar mayor sustentación a la familia.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Es hasta 1977, con la creación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (D.I.F.), cuando se establece definitivamente una oficina municipal en cada uno de los municipios de la entidad. A dicho sistema se le dio instancia para ser encargada de dar servicios de asistencia social, médica y jurídica a la familia veracruzana que lo solicite, basta solo que presente su problema para que éste sea canalizado al área legal que corresponda.

Desde su fundación, el D.I.F. mantiene diversos programas orientados hacia la atención a la niñez en las áreas de educación, vacunación, salud, escolar y desayunos escolares; y a la familia en algunos casos de protección contra violencia intrafamiliar, conflictos de carácter jurídico, servicios médicos, estancias infantiles para madres que trabajan, casa-hogar tanto para niños de la calle y en la calle como para indigentes de avanzada edad que han sido abandonados o que se han quedado sin ningún sustento, en muchos casos, su extensión jurídica se hace más amplia al proporcionar los servicios de detección de necesidades de vivienda y canalizarlas a los organismos indicados.

El programa específico de esta institución que trabaja en pro de los menores, es el actualmente denominado Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles (M.E.C.E.D.). En el se llevan a cabo acciones con menores de la calle, en la calle y aquellos infractores que se encuentran en el Consejo Tutelar Central. Se avoca a darles orientación educativa, laboral, civil y de derechos humanos. Trata de reintegrar a su

familia a aquellos niños que aún cuentan con ella; trabajando al interior de ésta con todos los miembros, procurando que exista una estabilidad económica, emocional y social en ella, pero también les procura albergues o casa-hogares e incluso viviendas a través de la dependencia encargada de esta actividad, cuando menores de edad ya han tenido hijos y es posible integrar una nueva familia; de ese modo se rescataría una nueva generación con el firme propósito de adaptarlos a la sociedad.

Los diversos programas desarrollados se integraron con el Plan Municipal de Acción a favor de la Infancia, fundamentado en el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia 1995-2000 y el Plan Municipal de Desarrollo, los cuales fueron considerados proyectos básicos para la vida familiar y la población infantil.

La colaboración interinstitucional, es otra estrategia de trabajo para realizar programas en pro de este sector de la población veracruzana.

Dentro de este rubro, se encuentran diversos programas cuya finalidad prioritaria es la prevención de conductas antisociales y la preservación de la salud de menores, jóvenes y familias en general. Además de la procuración de proporcionar vivienda a las familias más necesitadas, con la finalidad de que las puedan pagar poco a poco. Mismas que se están llevando a cabo a partir del actual programa estatal de gobierno en coyuntura con el Programa Educación Salud y Alimentación (PROGRESA) que tiene a su cargo el gobierno federal.

Las instituciones participantes que colaboran interinstitucionalmente son:

- Desarrollo Integral de la Familia (D.I.F)
- Secretaría de Educación y Cultura (S.E.C.)
- Secretaría de Salubridad y Asistencia (S.S.A.)
- Instituto Mexicano del Seguro Social (I.M.S.S.)
- Instituto de Seguridad para la Asistencia Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (I.S.S.S.T.E.)
- Consejo Estatal de Población (COESPO)
- Programa Comunitario de la Mujer (PROCOMU)
- Procuraduría General de Justicia del Estado (P.G.J.E.)
- Instituto Nacional Indigenista (I.N.I.)
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
- Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDUVER)
- Consejo Nacional para el Fomento Educativo (CONAFE)
- H. Ayuntamiento de los 210 municipios veracruzanos.

Los programas realizados por estas instituciones son:

Programa Estatal para el Fortalecimiento de la Familia (P.E.F.F.); su objetivo esencial es difundir entre la sociedad en general y los núcleos familiares en lo particular, los programas y conocimientos relacionados con la familia para lograr que la población sea el sujeto activo en la transformación de sus comportamientos, actitudes y valores familiares. Pues se considera de suma importancia que los componentes de las familias se

unifique con la intención de alcanzar mejores formas de vida.

Desarrollo Integral del Adolescente (D.I.A.); se propone coadyuvar a la formación y desarrollo biopsicosocial integral de los adolescentes, mediante proyectos de carácter preventivo en todas las áreas y contextos que determinan su bienestar.

Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles (M.E.C.E.D.). Su objetivo general es: prevenir la expulsión y el abandono del hogar de los niños y adolescentes; coordinando acciones que propicien la participación de sus familiares, los propios niños, la comunidad y las autoridades, para lograr la interacción de los menores a su contexto familiar, escolar y social.

Campaña Nacional de Prevención de Adicciones: contempla el mejorar como miembros de la familia en las relaciones con la pareja, los hijos, la escuela y la comunidad; mediante la dignificación de la persona, promoción de valores y la comunicación familiar con el fin de fomentar la prevención de adicciones.

Por otra parte, existen organizaciones no gubernamentales (ONG'S) de carácter civil que se dedican también al trabajo con menores marginados y familias marginadas. Algunas, les brindan un espacio para vivir y educación, ya que su labor primordial es la de servir de albergues, pero en otros casos se encargan de buscar solución a los problemas de índole familiar, considerando que si los niños huyen de sus hogares es precisamente

porque se da en ellas una problemática lo suficientemente afectable que incluye a todos los componentes. Esto en gran parte se debe a la pobreza en que se desarrollan estas familias.

El Movimiento de Apoyo a Niños Trabajadores y de la Calle, no es una institución gubernamental, ni religiosa, pero avalada por la Arquidiócesis de Xalapa, cuya finalidad es apoyar y promover la educación y la organización de los niños que trabajan o viven en la calle, siendo ésta su principal lugar de sobrevivencia.

En lo que se refiere al trabajo con menores de la calle, en la calle e infractores, actualmente se denomina Movimiento de Apoyo a Niños Trabajadores y de la Calle, A.C. (MATRACA, A.C.), la que realiza labores en beneficio de éstos. Sin embargo, y a pesar de no ser totalmente aceptada su función, esta organización civil incursiona en los problemas familiares tratando de reintegrar a los niños al núcleo familiar y procura con ellos ubicar a las familias en los canales adecuados que les brinden un más amplio servicio. MATRACA nació con el nombre de MANITAS JUNTAS en mayo de 1991, como fruto de la inquietud de universitarios por el compromiso de generar una respuesta para este sector, tan desprotegido por la sociedad.

Han puesto en marcha cuatro programas de apoyo a los niños xalapeños:

- a).- Programa de Alimentación, Vestido y Educación a los Niños que Viven en la Calle, para Contribuir con el Niño de la Calle: pretende brindar una

alternativa de vivienda, a su desarrollo como personas.

- b).- Programa del Niño Trabajador: promueve el respeto a los niños en sus lugares de trabajo, en sus familias y en sus espacios recreativos, así como su organización para la búsqueda colectiva de soluciones a su problemática.
- c).- Programa de Atención a Familias y Prevención Comunitaria: su finalidad es reintegrar a su familia a los niños que han roto este vínculo. Ello, bajo condiciones favorables, involucrando a la comunidad en medidas de prevención del callejerismo.
- d).- Programa de Difusión y Medios: busca impulsar en la sociedad una cultura de respeto a los derechos de los niños trabajadores y de la calle, así como proporcionar a éstos canales para la expresión de sus ideas.

### 2.3 CONCEPTO DE ASISTENCIA SOCIAL, SEGÚN LA LEY EN VERACRUZ

La Asistencia Social implica toda una gama de factores que se encuentran relacionados con las necesidades prioritarias de aquellos cuyos recursos económicos los ponen en el renglón de los marginados. Por eso es que no se puede mencionar tan solo uno de sus aspectos como lo es el Bienestar Social en cuanto a la vivienda, pues existen con ella una serie de factores que se interrelacionan, pero que forman parte de una sola problemática común: la familia.

Por eso es que la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social que rige al Estado de Veracruz contempla en su artículo 3° qué se entiende por Asistencia Social y nos dice: "...al conjunto de acciones tendientes a modificar las circunstancias de carácter social que impiden al individuo su desarrollo integral, protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y/o mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva".

Con esta conceptualización podemos entender que si bien es cierto que, una gran mayoría de la población actual de veracruzanos vive una más de las acostumbradas crisis sexenales, también es cierto, que cada vez se ha ido detectando una creciente población más pobre, es decir, lejos de lograrse una mejor forma de vida como se pretende desde el punto de vista constitucional, la intención de ésta se ha visto mermada por los acontecimientos económicos mundiales que han repercutido en nuestra sociedad por las relaciones que nos ligan a los países más industrializados.

El problema de la falta de trabajo y la falta de vivienda son en mucho, la causa frecuente del surgimiento de familias con conflictos, que necesariamente repercuten en la vida de los individuos hasta el grado de generar menores de la calle y en la calle, familias desarticuladas que con frecuencia enfrentan conflictos económicos que van más allá de sus posibilidades físicas e intelectuales. Algunas veces, las familias luchan por conservar la unión, lo hacen trabajando en conjunto, sin embargo, los sueldos

son tan bajo que no llegan a satisfacer las necesidades más básicas, considerando que muchas de ellas tienen más de cinco o seis hijos, esto es muy frecuente en las familias pobres, de ahí que no puedan cubrir con eficiencia sus gastos más indispensables.

#### 2.4 FINALIDAD DE LA ASISTENCIA SOCIAL EN VERACRUZ

Bajo esta prerrogativa es que el Estado se siente obligado a proporcionar ayuda a quienes no ha podido beneficiar con relación al postulado constitucional que indica: "un mejor reparto de la riqueza nacional". Así, con la creación del rubro de Asistencia Social se incluyen aquellos aspectos relacionados con las necesidades de quienes se encuentran marginados social, política y económicamente.

La Asistencia Social en Veracruz tiene por finalidad el beneficio directo sobre:

- ✓ Menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujeto a maltrato;
- ✓ Menores infractores; en cuanto a su readaptación e incorporación a la sociedad y sin menoscabo de lo que establezcan los ordenamiento legales aplicables;
- ✓ Indígenas;
- ✓ Alcohólicos, fármaco dependiente e individuos en condiciones de vagancia;
- ✓ Mujeres en período de gestación o lactancia;
- ✓ Ancianos en desamparo, incapacitados, marginados o sujetos a maltrato;



- ✓ Inválidos, minusválidos o incapacitados por causas de ceguera, debilidad visual, sordera, mudez, alteraciones del sistema neuro-músculo-esquelético, deficiencias mentales, problemas de lenguaje y otras deficiencias;
- ✓ Indigentes;
- ✓ Personas que por su extrema ignorancia requieran de servicios asistenciales;
- ✓ Víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono;
- ✓ Familiares que dependen económicamente de quienes se encuentran detenidos por causas penales y que queden en estado de abandono;
- ✓ Habitantes del medio rural o urbano que carezcan de lo indispensable para su subsistencia; y
- ✓ Personas afectadas por desastres.

Es precisamente en la parte que menciona sobre la asistencia a los habitantes que carezcan de lo más indispensable para su subsistencia, donde se toma como obligación la búsqueda de solución a los problemas de viviendas de las personas que son atendidas por el DIF. Y en cuanto a la asistencia a personas afectadas por desastres, en los casos más recientes de inundaciones vividas en los meses del año 1999, se brindó viviendas a quienes fueron afectados por los torrenciales aguaceros, según lo podemos constatar en los textos emitidos por diferentes periódicos durante esa fecha:

#### 2.4.1 CINCO MIL VIVIENDAS INUNDADAS EN EL SUR

Coatzacoalcos, Ver., 3 de octubre.- Unas cinco mil viviendas del sur de la Entidad están inundadas. Mientras tanto, los comerciantes resienten pérdidas económicas por más de dos millones de pesos, indicaron autoridades municipales.

Ruperto Vázquez Ovando, Regidor en este Ayuntamiento, indicó que más de tres mil viviendas en esta ciudad registran afectaciones por las constantes lluvias. Señaló que las inundaciones se registran en 31 colonias de la zona pantanosa de la ciudad, en las inmediaciones del Río Calzadas, afluente del Coatzacoalcos, que ha crecido en su caudal en 1.25 metros sobre su nivel normal.

Agregó, que esta situación motivó la intervención de elementos del Tercer Batallón de Infantería y la Sexta Compañía de Infantería, ambos de la 29 Zona Militar y aplican el Plan DN-III de auxilio a la población.

Por su parte, el Secretario Técnico de la Unidad de Protección Civil en las Choapas, Luis Ramón Martínez, señaló que en esa ciudad resultaron afectadas por las inundaciones unas dos mil viviendas de 12 colonias.

Al desbordarse el arroyo control, la zona comercial quedó anegada por las aguas.

Colonias como Francisco Villa, Tiburoneros, Cuevita, Brecha, Tepito, Producción y Divina Morales, entre otras

de las Choapas, quedaron inundadas al alcanzar las aguas más de un metro de altura.

La avenida 20 de Noviembre, la principal de la ciudad, fue cubierta por el agua que alcanzó una altura de 1.20 metros, inundando alrededor de 50 locales que en algunos casos sufrieron la pérdida total de mercancía.

De acuerdo con la información de que dispone el Alcalde Choapense, Nicasio Reyes Cruz, más de 300 familias resultaron afectadas en sus hogares, siendo trasladadas a las instalaciones de las logias masónicas Fénix 57 y Benito Juárez, donde reciben albergue y comida caliente.

Los comerciantes con el apoyo de la Policía Municipal, rescatan sus pocas pertenencias, pero conservadoramente estiman en más de 2 millones de pesos las pérdidas económicas sufridas.

Entre los comercios que fueron anegados por las aguas figuran almacenes de ropa, zapaterías, farmacias, mercerías, papelerías y restaurantes.<sup>38</sup>

En este caso concreto, se puede afirmar que es funcional en un 100% los programas que tiene previstos el Estado en casos de emergencias como la vivida todavía no hace muchos meses. Lo que significa que importantes es para la comunidad veracruzana la existencia de estas medidas tendientes a apoyar a la población. Con ello se puede establecer que en ciertos casos, la emergencia de brindar apoyo y vivienda a los damnificados resulta

<sup>38</sup> Diario de Xalapa.- Lunes 4 de Octubre de 1999, p.p. 1-6'

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

todavía mas trascendental que lo que cotidianamente se conoce como proporcionar viviendas a los que las necesitan, el siguiente reporte periodístico nos muestra la capacidad del Estado en este rubro:

#### 2.4.2 INICIA EN SAN ANDRÉS PROGRAMA EMERGENTE DE VIVIENDA

“Con la finalidad de apoyar la reconstrucción de viviendas que fueron afectadas por la temporada de fuertes precipitaciones pluviales, el Ayuntamiento local que preside el Doctor Roberto Enríquez Ruiz, la Delegación en la Entidad de la Secretaría de Desarrollo Social y el Gobierno del Estado, llevarán a cabo este día la instalación de la Coordinación Municipal para la Segunda Etapa del Programa Emergente de Vivienda, donde se harán efectivos los apoyos para los damnificados por inundaciones.

El acto que se efectuará en la Sala de Cabildos del Palacio Municipal, a las 11 horas, será, además del Alcalde, asistido por el Lic. Erick Madrazo, Delegado Regional de SEDESOL con sede en Acayucan y el Antropólogo Alfonso Hernández Olamendi, Delegado Regional de la SEDESOL y contará con la presencia de los beneficiados, siendo un total de 178 familias en esta etapa.

Los beneficiados, de escasos recursos pertenecen a distintos lugares del Municipio, todos ellos del medio rural. Igualmente familias de la periferia de la ciudad están contempladas en esta segunda etapa y pertenecen a los barrios de Buenavista, Primero de Mayo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Dentro de los recursos que habrán de recibir las familias por afectaciones a sus hogares, se refieren a quienes tuvieron daños parciales, daños leves y daños totales; es decir, techumbres zafadas, grietas diagonales en techumbre, triángulo superior agrietado, grietas verticales en esquina, aplanados caídos, grietas intermedias, muros desplomados, grietas horizontales, muros derrumbados, grietas sobre puertas y ventanas, esquinas zafadas, viviendas totalmente derrumbadas y vivienda socavada.

De esta manera el Gobierno Municipal que preside Roberto Enríquez Ruiz, ha procurado recurrir en todo momento ante las instancias federales y del Estado, para poder resarcir en parte, los daños que cientos de familias sufrieron por el temporal y en los que ha instruido a las diversas áreas de la administración, como el DIF Municipal y la Dirección de Fomento Agropecuario para que apoyen hasta el total restablecimiento de cosas, en las zonas afectadas.<sup>39</sup>

Los desastres naturales no son previsible y por ello con frecuencia suceden acontecimientos como los que se mencionan anteriormente, es aquí en donde deben entrar en función las capacidades de acción de las administraciones que conforman al Estado Mexicano, sobre todo en el ámbito de la solidaridad y el apoyo social. Con este tipo de medidas, el Gobierno Veracruzano cumple con dos objetivos, el de apoyar a quienes viven una desgracia y el asegurarse de que los pobladores encuentren solidaridad.

<sup>39</sup> Periódico Política. - Viernes 10 de Diciembre de 1999. - pág. 11

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 2.5 EL ESTADO Y LA ASISTENCIA SOCIAL

A pesar de que la Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social menciona que será la Dirección de Patrimonio del Estado la encargada de la administración de todo lo relacionado con estos predios, lo cierto es que con frecuencia y debido a la inadecuada administración pública, se estima que otros organismos dependientes del Estado se encarguen de hacer la entrega de estos predios por las necesidades imperantes como es el caso de las afectaciones por lluvia, en donde el DIF tuvo gran participación e incluso, se permite que partidos políticos sirviéndose de presión, soliciten predios para entregar a sus seguidores, lo que en muchas ocasiones concentra la entrega en determinados grupos que no tiene necesidades verdaderas.

De acuerdo a la contemplación de la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social en su artículo 15 se establece que: "El Gobierno del Estado contará con un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la ciudad de Xalapa-Enríquez Veracruz, que se denominará Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz, el cual será el organismo rector de la Asistencia Social y tendrá como objetivos la promoción de la Asistencia Social, la prestación de servicios en ese campo, la promoción de la interrelación sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo las instituciones públicas y privadas, así como la realización de las demás acciones que establece esta Ley y las disposiciones

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

legales aplicables." Sustentado en estas bases legales, dicho organismo tuvo a su cargo la asistencia social brindada a los veracruzanos afectados por las lluvias torrenciales del pasado en todos los aspectos. Es aquí donde es sano reconocer que ninguna Ley puede prever los acontecimientos naturales que se dan con frecuencia y que suelen en ocasiones causar grandes estragos en los patrimonios familiares de la población como lo fue en este caso en la entidad veracruzana. Sin embargo, en base a la aplicación correcta de las leyes si es posible que se establezcan los medios idóneos para apoyar a quienes se vean afectados por dichos acontecimientos.

## 2.6 PROCESO ACTUAL DEL BIENESTAR SOCIAL EN VERACRUZ

La entidad veracruzana al igual que cualquiera de los Estados de la República Mexicana debe cumplir con los lineamientos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el Bienestar Social es una actividad jurídica ya establecida previamente que ningún Gobierno puede eludir, sin embargo, el problema del acceso a una vivienda digna se refleja en los resultados que las mismas autoridades encargadas de esta actividad manifiestan, sobre todo porque ofrece una serie de complejidades donde entran en juego desde cuestiones políticas hasta situaciones económicas marginales por la falta de trabajo y otros aspectos también importantes; debido a esto, con frecuencia se puede ver en los periódicos de cualquier entidad del Estado de Veracruz reportajes que mencionan las problemáticas que se esta viviendo al respecto, como ejemplo más claro mencionaremos los siguientes:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 2.6.1 DIFÍCIL ACCEDER A UNA VIVIENDA DIGNA

“Para acceder a una vivienda digna, las familias humildes de Veracruz y de México necesitan invertir dinero y esfuerzo durante treinta años, lo cual es el resultado de la ausencia de programas gubernamentales para dotar créditos a quienes no tienen un sueldo fijo o ganan menos de dos salarios mínimos.

Un trabajo de campo que realizaron investigadores de la organización no gubernamental Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, entre propietarios de viviendas de colonias pobres populares en las principales ciudades del país recogió el testimonio de éstos, los cuales en su mayoría coincidieron en que invirtieron “30 años de su vida, desde la compra del terreno, la construcción del primer cuarto hasta el último”, señaló Guillermo Curiel Rodríguez, responsable del área social de esta organización.

La población que obtiene recursos entre uno y tres salarios mínimos, no construye su casa en un año; cuando la inician, lo hacen de manera progresiva, arrancan con un “cuarto redondo, regularmente de material; después invierten en tabique, hormigón y hacen crecer su espacio habitacional”.

En el Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos se detectó, agregó Curiel Rodríguez, que una familia de escasos recursos construye su casa a lo largo de treinta

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



años, por lo tanto "esas viviendas están en permanente construcción".

Este centro, con el apoyo de organizaciones internacionales elaboró un proyecto de construcción de pies de casa en dos meses con un costo de 8 mil pesos en Xalapa, en la reserva territorial que ya se aplicó con éxito.

Este modelo, indicó Guillermo Curiel "está tomado de la realidad", pues se comienza con un cuarto de 16 metros cuadrados, que es un espacio suficiente para una familia de cinco integrantes.

Esta propuesta, sostuvo, permite, que una familia humilde en tres años, habite una vivienda digna, pues incluyen aportaciones económicas a través de "tanda-ahorro" que facilitan los recursos para la compra de material y de pago de trabajadores.

La investigación que realizó ese centro, también demostró que "la familia, por muy pobre que esté, tiene capacidad para aportar un centavo o un peso por su vivienda".

Para una familia de escasos recursos contar con una vivienda, actualmente es muy difícil, debido a que no acceden a créditos hipotecarios, por lo que el Gobierno del Estado debe "recurrir a organizaciones no gubernamentales expertas en construcción de vivienda popular".

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sobre todo, indicó, para que se apliquen los proyectos de esas organizaciones en los municipios donde las lluvias e inundaciones dañaron o destruyeron cientos de viviendas es un tanto difícil.

Está demostrado, agregó, que "ningún gobierno tiene capacidad financiera para responder a la necesidad de vivienda de la población, porque no prioriza ni invierte en esa necesidad de miles de familias pobres".

También, expuso por último que lo que encarece la construcción de vivienda progresiva es la intervención de empresas inmobiliarias, por lo que en programas dirigidos a población de escasos recursos, éstos deben "estar en manos de la sociedad civil, como organizaciones no gubernamentales y el municipio y supervisada por quien quiera el Gobierno del Estado".<sup>40</sup>

Este documental nos muestra con toda crudeza la situación actual de muchas familias mexicanas, esta es consecuencia de la falta de empleo en muchas ocasiones y de la difícil situación económica que atraviesa la población en general. En Veracruz son muchas las familias que no cuentan con recursos para solventar directamente los costos de compra tanto de terreno como de material para la construcción de sus viviendas y en muchas ocasiones no es necesario que pasen 30 años para que puedan tener finalmente una vivienda sino que una gran mayoría se conforma con tener lo suficiente para poder alquilar una habitación en condiciones inapropiadas que

<sup>40</sup> Diario de Xalapa. Jueves 4 de Noviembre de 1999. Pág. 3/A

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

estarían en contraposición con la dignificación de vida que se pretende alcanzar con los lineamientos de la Constitución. Si a esto le añadimos los casos en que existen personas sin escrúpulos que sorprenden con sus acciones a los más necesitados, el problema es todavía mayor y sobre todo muy frecuente, basta ver los contenidos de un periódico local en donde se puede apreciar esta situación.

#### 2.6.2 EN TIHUATLÁN PIDE PATRIMONIO QUE NO SEAN SORPRENDIDOS POR "VIVALES"

"TIHUATLÁN.-Un llamado de alerta viene realizando Patrimonio del Estado a los vecinos que requieran un lote donde fincar sus viviendas y no se dejen sorprender por personas que aprovechándose de la ocasión vienen vendiendo terrenos en fraccionamientos irregulares.

Las familias que adquieran esos predios que no cuentan con la autorización correspondiente, tendrán problemas con la dependencia correspondiente, por eso están realizando un exhorto a los vecinos que soliciten un terreno lo hagan con la instancia competente.

Ante esta situación Patrimonio del Estado viene informando que los interesados en adquirir un predio acuden al Ayuntamiento a solicitar toda orientación al respecto a fin de cerciorarse que el dueño del terreno a fraccionar cuente con la autorización adecuada.

En caso contrario solamente van a comprar problemas cuando los deberían de resolver los propios fraccionadores, quienes abusan de las necesidades de la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

gente por conseguir un lote donde poder fincar sus casas, sin el menor recato, lo único que les interesa es agenciarse rápidamente y de manera fácil unos buenos billetes".<sup>41</sup>

Aquí el problema no estriba en tener la buena intención de brindar a los que tienen necesidad de vivienda el apoyo a través de los organismos que se han prefijado, sino que también sería correcto que se sancionara fuertemente a quienes operan de esta manera.

#### 2.6.3 COMPRARAN 300 HECTÁREAS PARA ATENDER LA DEMANDA

"La reserva territorial de Xalapa ya se agotó, de ahí que la Secretaría de Desarrollo Regional (SEDERE), adquirirá este año por lo menos 300 hectáreas para estar en condiciones de responder a las demandas de lotes de interés social, informó el responsable de esa dependencia, Porfirio Serrano Amador.

Esa compra formaría parte del proyecto de adquirir dos mil hectáreas que serían convertidas en reservas territoriales en las principales ciudades del Estado.

La SEDERE analiza varios terrenos donde podría ubicar en Xalapa una pequeña reserva territorial. Uno de ellos está sobre la carretera Federal a Veracruz.

<sup>41</sup> Diario de Xalapa.- Lunes 8 de Noviembre de 1999.- pág. 6

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

De manera inmediata, con el fin de proporcionar a los solicitantes lotes de interés social "con más necesidad", se contempla comprar 300 hectáreas.

La adquisición de terrenos por parte del Gobierno beneficiará a pobladores de doce ciudades, pues es en ellas donde se registra "más necesidad y demanda" de lotes, mencionó el Secretario de Desarrollo Regional.

La Dirección de Patrimonio del Estado tiene un censo de solicitudes de aproximadamente 40 mil terrenos, por ello, para responder esa demanda y "abatir el déficit existente", la SEDERE contempla adquirir, a partir del próximo año, dos mil hectáreas anualmente, precisó Serrano Amador.

Con la compra anual de dos mil hectáreas de tierra urbana, apunto "superaríamos el rezago que existe y además habría oferta para la nueva demanda que se va generando".

Para el Gobierno del Estado el programa de reservas territoriales es muy importante, porque significa "orientar y fomentar un crecimiento ordenado de las ciudades", añadió.

Sobre la denuncia del Movimiento Popular Independiente (MOPI), de que en la administración estatal pasada hubo un manejo irregular en la asignación de terrenos en la reserva territorial de Xalapa, Serrano Amador indicó que oficialmente no ha recibido petición oficial para que se abra una investigación.

En el momento en que el MOPI haga llegar esa denuncia se hará lo conducente, "siempre por la vía legal", indicó el funcionario."<sup>42</sup>

Como puede observarse, el simple hecho de tener derecho al acceso a una vivienda digna significa un problema de dimensiones considerables para quienes carecen de ingresos fijos o que ganan menos de dos salarios mínimos, esto resulta preocupante, pues bien sabemos que cada día es más frecuente encontrarse con familias que en conjunto no ganan ni siquiera el salario mínimo, lo cual implica que ni siquiera podrán tener la aspiración de lograr alcanzar este objetivo. Y a esto hay que añadir que en promedio se tardan hasta 30 años en fincar con dignidad un hogar en las mínimas condiciones.

A esta situación antes mencionada hay que añadir el problema cada vez más frecuente donde un determinado grupo de individuos manipula la entrega de estos terrenos con arreglos entre funcionarios y los fraccionadores, establecen condiciones de venta que se encuentran fuera de la Ley, cuando esto sucede, aquellos que ingenuamente compran estos terrenos son defraudados ante la complacencia de las autoridades sin que sean castigados los defraudadores porque son protegidos por los mismos funcionarios públicos que verían afectada su imagen si se descubriera la verdad y, lo más vergonzoso es que cuando llegan nuevas administraciones, con un propósito claramente mal intencionado no investigan los reportes de anomalías pues existe una forma de protegerse entre ellos

<sup>42</sup> Diario de Xalapa.- 4 de Octubre de 1999.- p.p. 1 y 6'

mismos y así no ser castigados como debe de ser. En este sentido, Patrimonio del Estado tiene la obligación de vigilar que no se especule con esta necesidad social, así como también la facultad de realizar las investigaciones pertinentes para consignar a las autoridades correspondientes la aplicación de la Ley para quienes llevan a cabo la defraudación.

Es verdad también que con frecuencia se puede acceder a información que menciona la compra de un número indeterminado de hectáreas para la supuesta atención de la demanda social existente en cuanto al ramo de la vivienda. Pero también es cierto que existen funcionarios corruptos que de común acuerdo con los fraccionadores se distribuyen estos terrenos para posteriormente cederlos bajo prerrogativas y componendas. Lo más preocupante es la actividad que desempeñan algunos funcionarios, que sirviéndose de los puestos y en beneficio de un determinado partido político, especulan con frecuencia con estos terrenos para obligar en cierta medida a quienes los solicitan a alinearse a dichos partidos, dándole un tinte político a esta necesidad social que es obligatoria del Estado y que en ningún caso tiene porque ser empleada como instrumento político. Resulta entonces indispensable que la misma Ley Para la Enajenación de Predios de Interés Social contenga un artículo que exima toda posibilidad de especulación y manipuleo del interés social por parte de los partidos políticos, sea cual fuere éste.

Cuando la situación de la entrega de predios de interés social tiene un marcado interés político, contradice en mucho el espíritu de la Ley para la

Enajenación de Predios de Interés Social, y degrada la constitucionalidad hasta el grado de hacerla quedar como mera letra muerta cuando menciona la firme intención de beneficiar sin distinción a los más necesitados. Visto esto, es necesario que se mencione dicha Ley en el siguiente punto.

## 2.7 LEY PARA LA ENAJENACIÓN DE PREDIOS DE INTERÉS SOCIAL

Es sobre la base de los contenidos anteriores en que consideramos necesario, hacer mención sobre la *Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social*, sobre todo en los primeros artículos, que es la parte más importante y que está relacionada con el contenido de esta investigación, empezando con la exposición de motivos que a la letra se transcribe:

### (EXPOSICIÓN DE MOTIVOS)

#### C. SECRETARIO DE LA H. QUINCUAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL ESTADO.

#### PRESENTE

En la consulta popular que como candidato a la gubernatura del Estado realicé por toda la geografía veracruzana, pude constatar que la irregularidad de la tenencia de la tierra en zonas urbanas, impide a un gran sector de la población de escasos recursos económicos, disfrutar de seguridad jurídica, de vivienda y de los servicios públicos más indispensables que justamente merece su dignidad de veracruzanos.



En consecuencia regularizar y legalizar la tenencia de la tierra es uno de los aspectos prioritarios de mi gobierno, para que cada veracruzano tenga la certeza de que su hogar, su casa, constituye no sólo un noble y sagrado reducto familiar, sino un patrimonio intocable, que nada ni nadie pueda afectar.

Cabe señalar, que el marco legal vigente mediante el cual se han desarrollado los programas de regularización de la tenencia de la tierra en zonas urbanas para beneficiar a los habitantes de colonias populares, ha sido rebasado por la dinámica realidad socioeconómica en que se desenvuelve nuestra Entidad.

Convencido de que es necesario transformar moldes inoperantes en la Administración, nos proponemos modernizar la estructura jurídica que regula la enajenación de predios propiedad del Estado destinados a satisfacer las necesidades de vivienda popular en nuestro Estado.

Reglamenta además, la regularización de predios de propiedad particular, cuando los interesados acepten regirse por las disposiciones de esta Ley, mediante la firma de un convenio. Esta situación actualmente, se da con bastante frecuencia, sin base legal.

La ley para la venta de Predios Expropiados que solicitamos abrogar data de año de 1949, y en la época actual resulta inoperante en muchos aspectos para agilizar los procedimientos de regulación de la tenencia de la tierra en zonas urbanas.

El proyecto de ley que propongo a esa Soberanía, de ser aprobado, permitirá la simplificación de los trámites para regularizar o adquirir lotes destinados a la construcción de vivienda popular.

En él se establece que para adquirir un lote bastará que los interesados presenten una solicitud por escrito bajo protesta de decir verdad. Se suprime la obligación de presentar una serie de constancias, que solo ocasionan pérdidas de tiempo y gastos innecesarios a los interesados.

Asimismo, señala normas para evitar la especulación y acaparamiento de lotes urbanos, además de que protege el patrimonio familiar porque dispone que los inmuebles adquiridos a su amparo serán inembargables mientras sean propiedad del adquirente original o de sus herederos.

Determina también, que la superficie máxima de los lotes será de 200 metros cuadrados, que es suficiente para satisfacer la necesidad habitacional de una familia numerosa, lo que nos permitirá atender a un mayor número de solicitantes, facilitando y abaratando la introducción de los servicios públicos más indispensables.

Además evitará la práctica viciosa de vender planos a los colonos, que ha dado lugar a confusiones en la contratación de lotes y establece en cambio, la elaboración de un croquis sin costo alguno para el adquirente que permitirá elaborar el título de propiedad.

La iniciativa establece disminuir de tres a un año, el plazo para que el adquirente construya su vivienda; ésto obedece a que en la práctica se observa que quienes tienen menos recursos económicos construyen y habitan de inmediato su casa, en cambio quienes tienen más posibilidades no lo hacen, dejando su lote abandonado, esperando que adquiera plusvalía para después venderlo. Los lotes baldíos constituyen un grave problema para los vecinos y los Ayuntamientos porque sus dueños no participan con sus contribuciones para la introducción de servicios públicos. En consecuencia, al rebajar a un año el plazo para cumplir con la obligación de construir la casa habitación, se pretende reducir al mínimo el alto porcentaje de lotes baldíos en colonias populares, promover la construcción de vivienda, facilitar la introducción de servicios públicos y evitar en lo posible la creación de nuevas colonias irregulares.

Para facilitar el cumplimiento de esta obligación, el Estado celebrará convenios con los organismos encargados de promover el desarrollo urbano y la construcción de viviendas.

Este nuevo ordenamiento legal permitirá al adquirente vender libremente su inmueble después de dos años contados a partir de la firma del contrato respectivo, siempre y cuando haya cumplido con la obligación de construir y habitar su vivienda.

Se instituye un registro de solicitudes formuladas y de ventas realizadas a efecto de captar la demanda y

evitar el acaparamiento de lotes en manos de una sola persona o familia.

A diferencia de la Ley actual, la iniciativa contempla un procedimiento administrativo para declarar la nulidad o la rescisión de los contratos traslativos de dominio por causas imputables a los adquirentes, y establece el recurso de reconsideración administrativa.

El proyecto también permite a quienes adquirieron sus lotes bajo la vigencia de la Ley que ahora se propone abrogar y que cumplieron con la obligación de construir sus casas, vender libremente sus inmuebles; y a quienes aún no construyen su vivienda, se les respeta el término de 3 años que dicho ordenamiento establece, contado a partir de la fecha de escrituración.

Por lo antes expuesto, y con fundamento en el artículo 87 fracción III de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, por su digno conducto, me permito someter a la consideración de esa Honorable Legislatura, la siguiente:

## **LEY PARA LA ENAJENACIÓN DE PREDIOS DE INTERÉS SOCIAL**

### **CAPITULO I**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

##### **Artículo : 1**

La presente Ley es de interés público y reglamenta la enajenación de predios propiedad del Gobierno del Estado destinados a usos habitacionales de interés social, así

como los de propiedad particular que con la anuencia de los interesados se rijan por estas disposiciones.

**Artículo : 2**

Nadie podrá adquirir en propiedad por sí, ni por interpósita persona más de un lote y la extensión superficial de éste no excederá de 200 metros cuadrados, salvo las situaciones que la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas por conducto de la Dirección General del Patrimonio del Estado considere excepcionales.

**Artículo : 3**

Las personas que adquieran un lote baldío al amparo de esta Ley, deberán construir su casa habitación en un plazo improrrogable de dos años.

**Artículo : 4**

Las construcciones que se edifiquen en los lotes a que se refiere esta Ley, deberán ser destinadas para la casa habitación del adquirente. Estos inmuebles durante los dos primeros años contados a partir de la fecha de escrituración, no serán objeto de contratos de arrendamiento ni de comodato.

**Artículo : 5**

Los lotes que se enajenen conforme a esta Ley, y las viviendas que en ellos se construyan son inembargables,

mientras sean propiedad del adquirente original o sus herederos.

**Artículo : 6**

Durante los dos primeros años contados a partir de la fecha de escrituración, los inmuebles adquiridos conforme a esta Ley no podrán enajenarse y sólo podrán gravarse para construir casa habitación. Transcurrido este plazo, los propietarios que hayan cumplido con la obligación de construir su vivienda, podrán enajenar o gravar libremente su inmueble conforme a las disposiciones del Código Civil.

**CAPITULO II  
DE LAS AUTORIDADES**

**Artículo : 7**

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.

**Artículo : 8**

Corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, por conducto de la Dirección General del Patrimonio del Estado:

- 1.- Vigilar la observancia y aplicación de la presente Ley;

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

- II.- Emitir los acuerdos individuales de enajenación de lotes;
- III.- Firmar los contratos en favor de los adquirentes;
- IV.- Sancionar los convenios entre propietarios y colonos para la enajenación o regularización de predios de particulares destinados a usos habitacionales de interés social;
- V.- Llevar un registro de solicitudes formuladas y ventas realizadas;
- VI.- Tramitar y resolver todo lo relativo a las acciones de nulidad y rescisión mediante el procedimiento administrativo que establece esta Ley;
- VII.- Celebrar convenios de coordinación con el Instituto que promueva la construcción de viviendas en el Estado;
- 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 relacionados con la materia.

**CAPITULO III**  
**DE LA ENAJENACIÓN DE LOTES**

**Artículo : 9**

Pueden adquirir solamente aquellas personas que llenen los requisitos siguientes:

- I.- Presentar ante la Dirección General del Patrimonio del Estado, solicitud escrita en la que bajo protesta

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

de decir verdad, se proporcionen los datos requeridos;

- II.- Tener modo honesto de vivir, ser mayor de edad y preferentemente jefe de familia;
- III.- Ser vecino del lugar de la ubicación del lote, por lo menos un año antes de la solicitud;
- IV.- No ser propietario de otro inmueble destinado a casa habitación; y
- V.- Obligarse a construir y habitar su casa en el plazo de dos años a partir de la fecha de la escrituración.

#### Artículo : 10

Quando varios solicitantes pretendieren el mismo lote, se dará preferencia al que tenga la posesión lícita, si nadie la tuviera se otorgará al jefe de familia que primero hubiere presentado su solicitud y si éstas fueran simultáneas se sortearán.

#### Artículo : 11

Para efectuar la enajenación de lotes se levantará previamente un plano del predio, conteniendo numeradas las manzanas y los lotes que han de destinarse a la venta, con expresión de sus linderos y superficies, también se harán figurar en dicho plano las calles y superficies destinadas a uso público.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



**Artículo : 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.

**Artículo : 13**

Los compradores de lotes deberán pagarlos al contado o en abonos por acuerdo de la Dirección General del Patrimonio del Estado en un plazo que no podrá exceder de tres años; en este último caso se fijará un interés sobre saldos insolutos igual al más bajo que señale el Fondo Nacional para las Habitaciones Populares.

**Artículo : 14**

Cuando la operación de compraventa, 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

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

dirigido a la Oficina del Registro Público de la Propiedad correspondiente.

**Artículo : 15**

El valor de cada uno de los lotes será fijado tomando en consideración su ubicación, calidad del terreno, superficie, así como los gastos que se hubieran realizado para su lotificación.

**Artículo : 16**

A cada Título de Propiedad se acompañará un croquis que deberá ser firmado por el Jefe del Departamento Técnico de la Dirección General del Patrimonio del Estado.

**Artículo : 17**

Los Notarios que escrituren terrenos conforme a las disposiciones de esta Ley tendrán la obligación de entregar una copia certificada del Contrato respectivo a la Dirección General del Patrimonio del Estado.

**Artículo : 18**

Los jefes de las Oficinas de Hacienda del Estado, serán los encargados de cobrar el precio de los lotes y cualquier otra cantidad autorizada por la Dirección General del Patrimonio del Estado, otorgando el recibo oficial correspondiente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**CAPITULO IV  
DEL REGISTRO**

**Artículo : 19**

En el registro de solicitudes se asentará: el nombre del peticionario, la fecha de recepción de la petición, el número del expediente y el nombre de la congregación y municipio.

**Artículo : 20**

En el registro de adquirente, se asentará el nombre del comprador y el de su cónyuge, así como los datos que identifiquen el lote, el nombre de la colonia, congregación y municipio.

**CAPITULO V  
DE LA NULIDAD Y RESCISIÓN DE LOS CONTRATOS**

**Artículo : 21**

Es causa de nulidad, además de las previstas en el Código Civil del Estado, la falsedad de los datos proporcionados por el adquirente en su solicitud, con violación a los preceptos de esta Ley.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**Artículo: 22**

Son causas de rescisión:

- I.- El incumplimiento de los preceptos de esta Ley o de alguna cláusula estipulada en los contratos de compraventa;
- II.- La falta de pago de tres mensualidades consecutivas, cuando la operación haya sido concertada a plazo.

**CAPITULO VI****DEL PROCEDIMIENTO PARA DECLARAR LA NULIDAD O LA RESCISION****Artículo: 23**

Cuando la Dirección General del Patrimonio del Estado tenga el conocimiento de una causa de nulidad o rescisión de un contrato traslativo de dominio celebrado conforme a esta Ley, procederá a petición de parte o de oficio como sigue:

- I.- Dictará acuerdo de inicio de procedimiento administrativo de nulidad o rescisión del contrato respectivo;
- II.- Notificará el acuerdo al propietario en su domicilio y si hubiere variado éste, mediante edicto publicado en la "Gaceta Oficial" y en el periódico de mayor circulación en el lugar en que se encuentre ubicado el inmueble. La publicación a que se refiere este artículo surtirá efecto de notificación personal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 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.

**Artículo : 24**

Al decretarse en forma definitiva la nulidad o rescisión de un contrato traslativo de dominio celebrado conforme a esta Ley, el interesado tendrá derecho únicamente a que se le reintegre la cantidad que hubiere pagado.

**Artículo : 25**

El interesado podrá interponer ante la Dirección General del Patrimonio, el recurso administrativo de reconsideración contra la resolución a que se refiere el artículo que antecede dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la notificación, debiendo

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

resolver la autoridad en los siguientes ocho días naturales.

La interposición del recurso suspenderá de plano la ejecución de la resolución.

**Artículo : 26**

Cuando no se haya hecho valer el recurso a que se refiere el artículo anterior, o en el caso de que haya sido resuelto contra las pretensiones del recurrente, la Dirección General del Patrimonio del Estado, procederá a la ocupación del inmueble y comunicará la resolución a la Oficina del Registro Público de la Propiedad y del Comercio correspondiente para los efectos de su anotación y a Catastro para que se efectúe la variación de los padrones.

**Artículo : 27**

Se concede acción popular, para denunciar las violaciones a esta Ley.

**CAPITULO VII  
DE LAS SANCIONES**

**Artículo 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 adquiera sin derecho uno o

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

varios de los lotes a que se refiere el presente ordenamiento.

### **Artículo 29**

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

### **TRANSITORIOS**

#### **Artículo Primero**

La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la "Gaceta Oficial" del Estado.

#### **Artículo Segundo**

Se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

#### **Artículo 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.



#### Artículo Cuarto

Los lotes de Fondos Legales constituidos 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.

#### Artículo Quinto

A quienes hayan adquirido lotes conforme a la Ley para la venta de Predios Expropiados y aún 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.

#### Artículo Sexto

Los procedimientos de rescisión que 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.

DADA EN EL SALON DE SESIONES DE LA HONORABLE QUINCUAGÉSIMA 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.- Lic. Miguel Ángel Díaz Pedroza, Diputado Presidente.- Rúbrica.-

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Profra. Martha Silva Sánchez de O.- Diputado Secretario.-  
Rúbrica''.

EN CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO POR LA FRACCIÓN PRIMERA DEL ARTÍCULO 87 Y PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ - LLAVE, Y PARA SU DEBIDA PUBLICACIÓN Y OBSERVANCIA, EXPIDO EL PRESENTE DECRETO EN LA RESIDENCIA DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL, EN LA CIUDAD DE XALAPA - ENRÍQUEZ, VERACRUZ, A LOS VEINTINUEVE DÍAS DEL MES DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE.

## 2.8 EL BIENESTAR SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE

De acuerdo a los procedimientos jurídicos, la emisión de una Ley debe estar fundamentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en ella se consideran los artículos que se relacionan con esta función obligada del Estado Mexicano, sin embargo, la Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social, el único elemento válido de fundamentación a que apela el Gobernador del Estado es el artículo 87 en su fracción III de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave y ésta hace mención a lo siguiente:

''Artículo 87.- Son facultades y obligaciones del Gobernador:

I.- . . .

III.- Iniciar, ante la legislatura, las leyes y decretos que juzgue convenientes para el mejoramiento de la Administración Pública."

Tomando en cuenta el contenido de esta disposición, se puede decir que solamente se establece como marco jurídico de fundamentación para la elaboración de una Ley por parte del Ejecutivo Estatal al mencionado artículo y por otra parte, resulta indispensable mencionar que los contenidos de los artículos primero, segundo y tercero de la Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social, se encuentran de acuerdo con las expectativas propuestas en la exposición de motivos y que cumplen a su vez, con los lineamientos que establecen los artículos 4 párrafo cinco; 25 párrafo primero y 27 párrafo primero y tercero y, fracción 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tal motivo, se puede establecer que en nada son criticables sino que por el contrario, se sujetan a los lineamientos jurídicos institucionales, pues la ley se realiza precisamente para dar cumplimiento a las disposiciones de brindar a la población el beneficio del interés social, que es una de las funciones elementales de la actividad pública del Estado.

En ellos se puede apreciar que la Institución encargada del control se sujetará a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas por conducto de la Dirección General de Patrimonio del Estado, de tal manera que las personas que adquieran un lote se obliguen a cumplir con las exigencias de dichos artículos. Aunque en la práctica y de acuerdo a las necesidades prevalecientes, otros organismos se encarguen de llevar a cabo la

canalización de las necesidades de vivienda, situación que fue muy necesaria con la afectación reciente por causas de lluvias y que ya ha sido comentado en párrafos anteriores.

Por lo que hace a los artículos cuatro, cinco y seis, de la Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social, es menester referir que serán analizados con posterioridad en el siguiente capítulo pues sirven de fundamento para la propuesta final de este trabajo.

### CAPÍTULO III

#### ANÁLISIS Y PROPUESTA

##### 3.1 ANÁLISIS AL ARTÍCULO 4° PÁRRAFO 5° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue elaborada por los constituyentes con una muy clara finalidad, procurar el derecho de los mexicanos y su respeto hacia él, así como el de garantizar una vida más digna a todos los mexicanos en la pretensión de alcanzar una mejor sociedad. Es por eso que en sus postulados contempla tanto los derechos como las obligaciones de los mexicanos en general y de la misma manera prevé el Bienestar Social partiendo de la idea de la asistencia social que involucra varios aspectos.

En este ámbito, es que el artículo 4° establece la obligatoriedad de la Ley de proteger y promover el desarrollo humano de los mexicanos tanto en sus lenguas como en su cultura, sus usos y costumbres, así como el

empleo de los recursos y formas específicas de organización social para garantizar a éstos, el acceso desde todos los ámbitos jurídicos, la obligación del Estado de brindar seguridad y bienestar a sus ciudadanos. Con base a ello es que en el párrafo Quinto se deja bien claro que, "toda familia tiene derecho de disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".<sup>43</sup> Es por eso que bajo esta objetividad "el día 13 de enero de 1917 se dio a conocer en la asamblea constituyente que: "En toda negociación... que diste más de dos kilómetros de los centros de población, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que serán equitativas."<sup>44</sup> Desgraciadamente, durante un período bastante considerable el Estado no se preocupó por seguir favoreciendo este renglón que hoy día es bastante significativo.

Se entiende que todo Estado tiene como función elemental vigilar por el Bienestar Social, político y económico de sus conciudadanos. Esta función ha quedado establecida desde el surgimiento de la Revolución Mexicana como factor de seguridad nacional, lo que implica que se tengan que tomar medidas de carácter jurídico para proteger los bienes nacionales; de tal manera, que los recursos con que cuenta sean aprovechados al máximo siempre en beneficio de quienes conforman al mismo. De lo

<sup>43</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

<sup>44</sup> RAMÍREZ VÁZQUEZ Pedro.- "LOS DERECHOS SOCIALES DEL PUEBLO MEXICANO" -Ob. Cit.- pág. 629

contrario se estaría incurriendo en un acto totalmente inconstitucional que iría en contra del espíritu elemental del derecho humano. Sin embargo, en la práctica hemos podido comprobar que esto no se ha cumplido realmente, pues cada vez son mayores los sectores que se empobrecen y menos los grupos que detentan las riquezas del país.

Es necesario aceptar que la demanda de vivienda (demanda real) necesita de propuestas adecuadas a la condición de la realidad; no inventar respuesta ni suponerlas en base a componendas políticas que lo único que persiguen son fines personales de individuos que en realidad no tienen ninguna intención de solucionar el problema. Porque, es indispensable reconocer que el producto demandado necesariamente deberá vincularse con los procesos económicos sociales y urbanos, ya que es seguro que de seguir esta situación surjan conflictos con el transcurso de los años y en base a ello, establecer mecanismos que sirvan para buscar la solución tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Para que el producto "vivienda" tenga la calidad adecuada, es necesaria la participación de todos los agentes sociales, principalmente, la de los que son o serán sus usuarios. Para que esto se cumpla, es necesaria la participación real y efectiva, en la elaboración de los mismos programas.
- b) Se hace necesaria la aplicación racional de las tecnologías contemporáneas del diseño y construcción de las viviendas.
- c) También es indispensable una programación del mercado de la vivienda que deberá contener todos

los aspectos relacionados con el proceso, vigilado lo más escrupulosamente honorable por el Estado.

- d) Para ello se hace necesaria la labor de coordinación de las acciones entre el sector público y privado, lo que podría mejorar en mucho la calidad de la vivienda;
- e) Una verdadera articulación con el contexto urbano y geográfico, porque tarde o temprano se revertirá el abuso que de los espacios naturales hace la sociedad; y
- f) Un marco jurídico reglamentario que además de apoyar la concepción de la vivienda durante el proceso de producción, consumo y uso, sancione con medidas drásticas tanto a los especuladores como a los mismos administradores públicos involucrados en estos actos deshonestos, con sanciones económicas, independientemente de las de tipo corporal a que sean acreedores.

De la comprensión y aplicación de estos elementos es posible esperar una verdadera responsabilidad por parte de quienes se encargan de este renglón de la Administración Pública, así, el derecho a la vivienda dejará de ser una utopía manipulada por unos cuantos y podrá convertirse en una realidad garantizada institucionalmente, porque debe entenderse que la política de vivienda ocupa un contexto más amplio que la sola idea de la edificación incongruente, tiene una más amplia perspectiva de desarrollo, entendiéndose dentro de las políticas nacionales de estructuración territorial, relacionadas con las redes de infraestructura, con el suelo, el equipamiento, la generación de empleos y las actividades

productivas, en general, con el Bienestar Social tan trilladamente mencionado por todos los políticos y tan inteligentemente considerado por los constituyentes de 1917.

Es por eso que como una justificación a esta situación, el Estado se obliga cada vez más a prestar asistencia social, a quienes en base a estos postulados lo exigen como un derecho inalienable, lo que conlleva a una dependencia necesaria de la población marginada que no alivia en nada el problema, pero si lo hace cada vez más profundo. Si se analiza con detenimiento, esta situación lo que provoca con mucha frecuencia es crear una mentalidad de dependencia, por eso es que muchos mexicanos consideran que el Estado tiene la obligación de proporcionarles los más mínimos beneficios, sin que les cueste mucho esfuerzo de su parte, esto es una situación generada en gran parte por la corrupción y la manipulación del partido que estuvo en el poder que sin escrúpulos, sus políticos jugaron con las necesidades y la pobreza de la Nación, actitud que daño los status sociales hasta sus cimientos.

Crear una nueva conciencia de cambio implica todo un reto, porque nuestra sociedad es considerada como una de las más corruptas del mundo y solo el establecimiento de mecanismos sancionadores capaces de erradicar los delitos en forma contundente se hace cada vez más necesario y se hará todavía más, debido al incremento poblacional, porque si hoy se lucha con una corrupción simulada, mañana se tendrán que enfrentar a grupos carentes del menor escrúpulo y la sociedad en su conjunto será afectada sin



que exista posibilidad de alcanzar mejores niveles de vida como se propone en la Carta Magna.

Como hemos visto en el primer capítulo, el Bienestar Social reviste diversas características que van, desde la protección a los derechos más elementales de quienes no pueden alcanzar los niveles económicos más básicos, para sostenerse con dignidad hasta para aquellos, que cumpliendo con su función laboral tienen con mayor prioridad derechos que establece la misma Constitución.

El artículo cuarto, en su párrafo quinto, deja entonces bien definida la función de protección a la familia en cuanto al Bienestar Social con derecho a una vivienda digna, como obligación por parte del Estado, lo que implicaría que la Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social en nuestro Estado, debería señalarlo como referencia fundamental para la formulación de ésta.

### 3.2 ANÁLISIS AL ARTÍCULO 25 PÁRRAFO 1° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Cuando se menciona que es obligación del Estado la protección del Bienestar Social, es porque se encuentra establecido en la Carta Magna, pero también es menester referir que para poder concretar esta función, se hace indispensable que él mismo establezca y defina la soberanía de éste sobre el territorio que le corresponde regir, y en el artículo 25, párrafo primero hace mención de esta manera:

"Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución." <sup>45</sup>

Como puede apreciarse la preocupación de los constituyentes era bien definida en cuanto a la protección de todos y cada uno de los ciudadanos, pero también es necesario establecer claramente la procuración de una distribución justa y equitativa de los ingresos y riquezas de la Nación; de tal manera que todos los mexicanos se beneficien y se pueda alcanzar una mejor forma de vida que es la finalidad de una sociedad que se considere justa, porque se prevé, la libertad y la dignidad de los individuos, los grupos y clases sociales que lo conforman merecen tener una seguridad que les permita alcanzar un mayor grado de justicia social y esa mejor condición de vida que tanto se menciona.

Si esta obligación del Estado quedo establecida desde los inicios de la Constitución, justo es que los Estados de la República se obliguen a cumplir con los lineamientos que establece ésta, por lo que en base a ello es que se

<sup>45</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

debe considerar en Veracruz, que la Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social, debe contener también los mecanismos que sancionen las voracidades de ciudadanos inescrupulosos, situación que en ningún momento menciona dicha Ley, pero que es considerada dentro de la Carta Magna, cuando establece el artículo 27 en la fracción XVII en su párrafo tercero: "Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno." Más no menciona, que las personas que constituyan esta violación serán sancionadas

### 3.3 ANÁLISIS AL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO 1° Y 3°; Y LAS FRACCIONES I Y XVII DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Otro aspecto importante del Bienestar Social lo establece el contenido del artículo 27 constitucional en sus párrafos primero y tercero; y las fracciones I y XVII, todo con la finalidad de cumplir su función de protección de sus ciudadanos en este renglón. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 27 lo siguiente:

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."<sup>46</sup>

Con la facultad que otorga este artículo al Estado, queda comprendida la rectoría que sobre los bienes de la Nación, tiene para sí cumplir con los dos primeros postulados constitucionales, pues esta necesidad se hizo indispensable debido, en gran parte a las experiencias vividas hasta antes de la creación de tan insigne Ley Fundamental, es por eso que en el párrafo tercero remarca esta disposición jurídica cuando menciona:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;

<sup>46</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad." 47

Tomando en cuenta esta disposición constitucional se sobreentiende, que el interés común prevalece por sobre los particulares, es decir, que en ningún momento se podrá dar reconocimiento a los latifundios cuando existen necesidades primarias básicas que cubrir, por eso es que se establece también con toda precisión en la fracción I, sobre las prescripciones que:

- I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

Previendo las necesidades de aplicación de estos contenidos constitucionales, en la fracción XVII del mismo artículo 27 se menciona que:

XVII. "Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno."

Es bajo este fundamento, que puede establecerse quizás, la actuación del Gobierno Veracruzano para la emisión de la Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social, pues es con base a estos postulados que se puede entender la facultad del Ejecutivo Estatal para su actuación, que sin embargo, no es mencionada ni referida en ningún momento dentro de la exposición de motivos ni de la Ley misma, aunque cabe mencionar que el texto fue copiado íntegramente de la Constitución, sin tomarse la molestia de analizarlo más a fondo para ver si era posible prevenir la protección integra de los derechos de los ciudadanos veracruzanos contra aquellos que acostumbran a negociar con las necesidades de los demás.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Como puede apreciarse, constitucionalmente existe el sustento y la fundamentación jurídica que faculta al Estado a ejercer la función protectora del Bienestar Social en beneficio de todos los mexicanos, por ello es que la Constitución prevé la expropiación de los bienes en beneficio de la Nación.

### 3.4 ANÁLISIS A LOS ARTÍCULOS 4 Y 5 DE LA LEY PARA LA ENAJENACIÓN DE PREDIOS DE INTERÉS SOCIAL

La finalidad de las leyes, según su propio espíritu, es la de proteger los derechos de quienes se rigen por sus postulados, en el caso de la Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social, los contenidos de los artículos cuatro y cinco, hacen clara mención sobre la importancia que tiene el hecho de que las construcciones que se realizan en los predios adquiridos, no sean dados en contratos de arrendamiento ni comodato, pues se ha podido detectar en la práctica, que con frecuencia hay ciudadanos que adquieren por medios ilegales estos predios para posteriormente emplearlos comercialmente, bien construyendo departamentos para rentarlos o simplemente, construir una casa que una vez terminada, será arrendada o dada en comodato e incluso vendida, aunque sea en contra de las disposiciones legales, que traerán consecuencias posteriores a quienes las adquieren y, de esta manera obtener beneficios económicos de un bien que se encuentra claramente previsto como de interés social.

Analizando el contenido del artículo cuarto que dice:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

"Las construcciones que se edifiquen en los lotes a que se refiere esta Ley, deberán ser destinadas para la casa habitación del adquirente. Estos inmuebles durante los dos primeros años contados a partir de la fecha de escrituración, no serán objeto de contratos de arrendamiento ni de comodato."<sup>48</sup>

Puede apreciarse que existe una clara disposición con la finalidad de establecer la protección de bien social en beneficio del adquirente, sin embargo, considerando la exposición de motivos, específicamente donde menciona:

"...la irregularidad de la tenencia de la tierra en zonas urbanas, impide a un gran sector de la población de escasos recursos económicos, disfrutar de seguridad jurídica, de vivienda y de los servicios públicos más indispensables que justamente merece su dignidad de veracruzanos."

Pues bien, si se ha podido detectar esta irregularidad de la cual hace mención el mismo Ejecutivo Estatal que es una constante necesidad ya comprobada directamente por él, resulta entonces incongruente que la protección del bien no sea extendida más allá del plazo que establece este artículo, considerando que dos años son un periodo muy corto para evitar el arrendamiento y el comodato, pues quienes especulan con estos predios normalmente son lo suficientemente pacientes para esperar el cumplimiento de la Ley y así poder obtener beneficios

<sup>48</sup> LEY PARA LA ENAJENACIÓN DE PREDIOS DE INTERÉS SOCIAL.- s/n pág.- Sufragio Efectivo no Reelección.- Palacio de Gobierno, Xalapa-Enríquez, Ver.- 29 de Enero de 1987

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



económicos en su favor al término del período establecido, en cambio, una familia de bajos recursos que con mucho esfuerzo logró obtener el beneficio de un predio, muy difícilmente venderá su propiedad antes de 10 o 15 años, pues si el interés del Estado es el de proteger el Bienestar Social, debe entonces extenderse el período de no arrendamiento o comodato de dicho artículo y modificarse en su contenido, ya que como se ha mencionado, si el Estado tiene realmente la intención de proteger este renglón, debe entonces tomar en cuenta que una familia que adquiere un predio de interés social, lo hace con el fin de procurarse un beneficio que le sirva por muchos años para su protección y una familia no cumple con su función total en el transcurso de un año o dos, para que esto sea posible normalmente deben transcurrir un mínimo de 15 años en que los hijos de ese matrimonio, ya tiene sus propias iniciativas y empiecen a buscar nuevos horizontes, por lo tanto, resulta ingenuo que se dé un período de dos años para tener derecho al arrendamiento o comodato de un predio de interés social si se supone que debe estar protegido por un período más amplio, considerando que quienes lo adquirieron buscan tener un bien que los proteja durante muchos años (toda una vida incluso), donde crezca su familia y puedan convivir nuevas generaciones, por lo tanto, debe entenderse que no venderán dicha propiedad al menos por un período mínimo de quince años.

Normalmente puede verse en la práctica que quienes tienen más necesidades económicas y por lo tanto, más necesidad de adquirir un predio de interés social, son quienes más tiempo lo conservan en virtud de apreciarlo como un bien de alta estimación y que sólo llegan a

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

desprenderse de él cuando existen problemas difíciles de superar o cuando han pasado a manos de una o más generaciones posteriores, lo cual implica que si en este sentido la Ley amplía el período de no contratos de arrendamiento ni de comodato, es más, si establece que no debe haber tales manifestaciones mientras se encuentre en poder de los legítimos dueños durante un periodo obligado de quince años, protegería más ampliamente a los que realmente tienen necesidades de éstos, pero además, permitiría que esta ampliación de período nulificará en gran medida las especulaciones, pues quienes negocian con este tipo de bienes de interés social difícilmente esperarían un tiempo de quince años para poder realizar operaciones ilícitas con dichos terrenos.

Tomando en cuenta esta apreciación es necesario que se analice también el contenido del artículo 5 de la Ley en comento, ya que se menciona en él, que las viviendas que se construyan en estos lotes se consideran "...inembargables, mientras sean propiedad del adquirente original o sus herederos", lo cual vuelve a dejar clara la preocupación del Estado de que se proteja el interés de la familia. En vista de ello, se puede establecer la inembargabilidad por un período mínimo de 15 años, con la reserva de intereses acordes a las posibilidades económicas de esa familia y como consecuencia extender el período de renta o comodato al mismo tiempo, como recurso definitivo, prohibir la práctica de estos dos conceptos, esto permitirá alejar definitivamente a los especuladores, pues si bien es cierto que el adquirente original puede fallecer en el término de unos meses, también es cierto que siempre existe la posibilidad de que los herederos

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

tomen posesión de los bienes del finado y así se trasmite la herencia haciéndola prolongable por una o más generaciones.

De esta manera, el Estado estaría protegiendo que aquellos beneficiados, tampoco se desprendan de su beneficio en tan corto tiempo, porque si se analiza con más profundidad, se puede prever también aquellos casos en los que muchas personas humildes caen, en la adquisición de un predio donde construirán una casa ligera, en la espera de que transcurra el tiempo establecido en la Ley para posteriormente venderlo a otras personas que ya tienen terrenos y que se dedican a estas actividades, esta situación es muy común y explicable porque al carecer de posibilidades económicas siempre ven en el beneficio de la venta de su terreno, una posibilidad de tener aunque sea por un corto tiempo un dinero que posiblemente jamás vuelvan a ver junto en toda su vida y, esto, trae consigo más problemas, porque la cabeza de esta familia buscará nuevamente que se le dé otro terreno en otro lugar y posiblemente proceda de la misma manera, lo cual, lejos de solucionar el problema lo hace más extensivo, en cambio, si el Estado establece como una obligación la no venta del predio de interés social por un período mínimo de 15 años a reserva de encontrarse en una situación extraordinaria comprobable, le permitiría eliminar en cierta medida muchos de estos casos y podría atender realmente a un mayor número de familias verdaderamente necesitadas y no viciadas en estas conductas, si esto es así, entonces es más creíble que exista la necesidad de una extensión de protección en el artículo quinto.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 3.5 ANÁLISIS AL ARTÍCULO 6 DE LA LEY PARA LA ENAJENACIÓN DE PREDIOS DE INTERÉS SOCIAL

En la exposición de motivos que presentó el Lic. Fernando Gutiérrez Barrios ante la Quincuagesima Cuarta Legislatura del Estado, hizo hincapié en que la iniciativa de esta Ley se hacía con la finalidad de disminuir de tres a un año el plazo para que el adquirente construya su vivienda, esta medida es muy saludable en virtud de que como él mismo lo menciona: "...en la práctica se observa que quienes tienen menos recursos económicos construyen y habitan de inmediato su casa, en cambio quienes tienen más posibilidades no lo hacen, dejando su lote abandonado, esperando que adquiera plusvalía para después venderlo", esta situación es muy común, sobre todo cuando no existe un fundamento legal que permita el castigo a los especuladores.

La mención de que los más necesitados son capaces de realizar con mayor prontitud la construcción de su hogar, se debe en gran medida a que por lo regular, estas personas le dan un valor más estimativo al bien conseguido, saben que es muy difícil para ellos conseguir estos beneficios, por lo tanto, es mucho menos probable que se desprendan tan fácilmente de su bien, en cambio, quienes están acostumbrados a obtener beneficios comerciales, su obsesión es únicamente la de adquirir para vender en un período determinado, lo que les genera en gran medida buenas utilidades. Si se pudiera analizar con detenimiento esta contraposición, es seguro que se tendrían bases para establecer mejores mecanismos de protección a los beneficios de interés social que el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Estado esta obligado a proporcionar a los más necesitados, pero también se anularía en gran parte, la especulación de predios y se permitiría a la vez ampliar verdaderamente la posibilidad de cubrir más ampliamente, las necesidades de un mayor número de familias veracruzanas.

Además, por si fuera poco, cuando los especuladores adquieren estos terrenos, normalmente los dejan abandonados sin preocuparse de ellos, lo que genera mayores problemas de salud, pues en muchas ocasiones son empleados por los vecinos como basureros donde se crearán toda clase de fauna nociva, esto, independientemente de que también son ocupados por los viciosos para situaciones poco favorables para la sociedad y vecinos, agregando también, merma las recaudaciones a que tiene derecho el Ayuntamiento correspondiente; ya que sus dueños, al no realizar ninguna obra en él, dejan de participar en las contribuciones y, los servicios públicos quedan inconclusos debido a que no cuenta con red de drenaje, y cuando se tiene necesidad de establecerla se tienen que romper las losas cementadas de la calle, en detrimento de las obras públicas realizadas.

Todos estos problemas se pueden evitar cuando se toma en cuenta, que la población que verdaderamente tiene necesidad de este tipo de bienes de interés social, son más conscientes de la importancia que tiene el conservarlo, pues brinda seguridad a toda su familia, y en el fondo de todo ello, se supone que esta es la finalidad o el objetivo real de esa actividad jurídica del Estado: *que es la protección de la familia.*

Con respecto a esta apreciación, vale la pena mencionar el contenido del artículo 6 de la Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social que a la letra dice:

**Artículo : 6**

"Durante los dos primeros años contados a partir de la fecha de escrituración, los inmuebles adquiridos conforme a esta Ley no podrán enajenarse y sólo podrán gravarse para construir casa habitación. Transcurrido este plazo, los propietarios que hayan cumplido con la obligación de construir su vivienda, podrán enajenar o gravar libremente su inmueble conforme a las disposiciones del Código Civil."

Si la finalidad del Estado como obligación establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la de proporcionar bienestar a las familias mexicanas para alcanzar una mejor forma de vida, esta no se logra en dos años o con el hecho de autorizarse la enajenación del bien de interés social con tan solo haber cumplido con la construcción, ya que como he mencionado anteriormente, una familia que se encuentre conformada con uno, dos o tres hijos al momento de recibir el beneficio social, no alcanzará por ello un nivel de vida más óptimo, esto es una falsedad, ya que necesita mínimo quince años para poder ver los resultados de crecimiento, educación y desarrollo de los hijos, así como la incrementación de su seguridad económica, considerando que la seguridad de una vivienda le brindará a la vez la

posibilidad de preocuparse por alcanzar mejores niveles de vida. Entonces, no se debe estar de acuerdo en que únicamente por los dos primeros años, partiendo de la fecha de escrituración, los bienes inmuebles adquiridos con carácter de Bienestar Social se encuentren libres de enajenación porque como ya se ha mencionado anteriormente, se comprobó y el mismo Lic. Gutiérrez Barrios lo afirmo, son precisamente los especuladores quienes esperan tan solo el vencimiento legal de esta disposición para enajenar los bienes que han sido asignados para tal función, dando con ello motivo de una clara especulación. Esta situación deja invalidada la objetividad del Estado de brindar protección al conglomerado cuyas necesidades básicas son elementales y a la vez contraviene el espíritu de la Constitución en el contenido de su artículo 27 que ya se ha mencionado en el anterior capítulo.

En 1978, Pedro Ramírez Vázquez uno de los más reconocidos y mejor pagados arquitectos mexicanos a nivel mundial hizo mención a este respecto exponiendo ante el Congreso de la Unión en la Cámara de Diputados lo siguiente:

“Para el año 2000, sólo en 22 años, se calcula que la población de este país podrá ser de 109 millones de habitantes a 144 millones de habitantes como mínimo. Seremos más distintos, porque cualitativamente el país se va transformando de país rural a país urbano.

Hoy enfrentamos a un volumen gigantesco de necesidades no satisfechas. En el caso de la habitación se ha calculado que tenemos un déficit nacional de viviendas

estimado entre 2.3 y 5.1 millones de viviendas. Estas necesidades que arrastramos del pasado serán adicionadas a las demandas crecientes que día a día se generan.

Nos podemos preguntar: ¿en dónde vamos a acomodar y con qué vamos a construir la vivienda de la nueva población, si las tendencias demográficas actuales nos indican que para el año 2000 alrededor de 70 millones de habitantes se ubicarán en áreas urbanas?

En 22 años seremos cerca del doble, 22 millones de familias, de las que 11 millones serán nuevas, lo que es igual a producir 11 millones de casas en sólo 22 años.

Construir 500,000 casas en promedio al año es el reto. Para poder imaginar lo que esto significa podemos ejemplificar que 11 millones de casas distribuidas en una densidad similar a la ciudad de México, habría de cubrir una superficie de medio millón de hectáreas.

Esta dinámica demográfica marca el ritmo de atención que deberá darse a las necesidades de bienestar que le corresponden, en total congruencia con la estrategia nacional de desarrollo.

Este fenómeno tiene que ocurrir y no debe atemorizar.

Deben enfrentarse los hechos con seriedad, con trabajo, con planeación.



El crecimiento de las ciudades ya no debe ser sorpresivo, la necesidad de corrección y regulación no debe ser soslayada.

El problema social que tenemos planteado es un problema que podemos y debemos resolver. Tenemos que encontrar soluciones de equilibrio, porque si son muchos los problemas, muchas deben ser también las fórmulas para resolverlos, de modo que al racionalizar el crecimiento de la población y estructurarlas de forma más coherente..."

Uno de los problemas principales de los seres humanos en general es la poca importancia que le damos a las situaciones que se nos plantean o consideramos a quienes lo hacen como alarmistas por el simple hecho de tener la capacidad de analizar más profundamente y prever lo que pasará en el futuro. Han pasado casualmente esos 22 años que menciona el Arquitecto Ramírez Vázquez y podemos comprobar que le asistía la razón. Porque es verdad que la población crece de forma desproporcionada y con ello se generan nuevas familias. Y que si el déficit nacional de viviendas estimado se encontraba entre 2.3 y 5.1, hoy podemos ver que éste se ha visto rebasado hasta el grado de que se ha convertido en una preocupación para los gobiernos de todos los Estados y la capacidad del Estado de construir un determinado rubro de viviendas se ve rebasada por la creciente necesidad de vivienda que manifiesta la población tanto nacional como veracruzana. Porque si bien es cierto que el crecimiento de las ciudades ya no es cuestión de asombro, si lo es de preocupación, porque sería sano cuestionarnos la misma pregunta que él hizo hace 22 años: ...¿en dónde vamos a

acomodar y con qué vamos a construir la vivienda de la nueva población...?

Hoy las tendencias de crecimiento poblacional han rebasado las expectativas previstas por el Arquitecto Ramírez Vázquez. Esto demuestra que se hace necesaria una legislación más amplia, que permita corregir errores del pasado y que regule y controle los abusos que sobre este aspecto se hacen, porque ya no es un reto como él lo planteó en su momento, es una necesidad real apremiante.

Si en verdad lo que el Estado pretende proteger es el Bienestar Familiar, habrá que analizar más a fondo la verdadera situación de este problema, consideran como se ha mencionado que los adquirentes de estos predios lo hacen cuando sus hijos están pequeños, por lo que si se analiza a fondo, se puede fácilmente encontrar que la causa de esta adquisición es precisamente porque buscan con honestidad protegerlos brindándoles un hogar, por lo tanto ésta protección no puede durar menos de dos años y resulta incongruente que la Ley proteja tan solo este tiempo el predio de una posible venta, pues aunque el adquirente se registra a nombre de uno solo, el bien se supone que es para toda la familia, lo que implica un beneficio más amplio cuando realmente se realiza el acto jurídico con esta pretensión. En cambio, si la Ley protege más ampliamente de la posible comercialización del predio, los mismos adquirentes estarán obligados a conservarlo por mucho más tiempo, lo que a la larga permitirá al Estado hacer una distribución más equitativa y darse tiempo para cubrir las necesidades reales de quienes sí lo necesitan, de esta manera, si alguno de los adquirentes (padre o

madre) quisiera vender el predio por problemas conyugales con su pareja o por deudas de índole personal, la misma Ley le impedirá actuar en perjuicio de su patrimonio familiar, porque la idea es que se proteja a éste y no tan sólo a un individuo.

Por otra parte, existe un problema cada vez más frecuente, la inmigración de familias enteras del campo hacia las ciudades, debido en gran parte al alto crecimiento poblacional de éste. La presencia en las ciudades de núcleos familiares representa para los municipios una problemática de más fuentes de trabajo, espacios recreativos, transportes, servicios públicos y, por consecuencia, viviendas. Esto obliga al crecimiento desmedido del área urbana que con frecuencia se hace de manera desproporcionada y sin una adecuada planificación.

La venta de predios de interés social tiene por finalidad aliviar esta problemática, desgraciadamente siempre existen personas mezcladas en la política que se sirven de estas necesidades de la población urbana venida del campo para lograr sus objetivos personales, individuos humildes que con frecuencia desconocen de leyes y de normas que rigen la obtención de terrenos para casa-habitación. Esta ignorancia es empleada por dirigentes sin escrúpulos que encabezan grupos marginados para emplearlos como medio de presión política y obligar a los dirigentes gubernamentales a proporcionales terrenos que son fraccionados de forma inapropiada, en donde además el dirigente y sus familiares, valiéndose de artimañas jurídicas se apropian de una buena cantidad de terrenos, mismos que dejan baldíos para cumplir con el tiempo fijado

por la Ley y así poder enajenarlo a su antojo. Esto amerita que sea reformada la Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social de tal manera que elimine toda posibilidad de ingerencia en estas actividades a cualquier grupo político.

Tomando en cuenta esta prerrogativa, en realidad, el beneficio de la vivienda suele ser a medias, pues no todos los que participan en estos movimientos logran obtener su predio, posteriormente vuelven a la misma exigencia y se repite el esquema hasta la saciedad. Lo que si es seguro es de que las ciudades con estas situaciones adquieren más población que por lógica les ocasiona mayores problemas.

El problema de la especulación se puede decir que se encuentra muy en relación con la corrupción imperante que rige actualmente a México, como es bien sabido, el problema de la repartición de terrenos se hace en medida a las disposiciones que tienen los adquirentes de corresponder a la exigencia de quienes los especulan.

### 3.6 PROPUESTA DE REFORMA AL ARTICULO 6 CON AFECTACIÓN A LOS ARTICULOS 4 Y 5 DE LA LEY PARA LA ENAJENACIÓN DE PREDIOS DE INTERÉS SOCIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ LLAVE

Se analizaron los artículos 4 párrafo 5°; 25 párrafo 1°, 27 párrafos 1°, 3° y fracciones I y XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos considerando la importancia de saber de dónde parten los fundamentos jurídicos que permiten al Estado de Veracruz la necesidad de creación de la Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social.

El aspecto más interesante de estos análisis radica en la importancia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a la obligatoriedad que tiene el Estado Mexicano de proporcionar una vida digna de todos aquellos mexicanos que integran la Nación, esto en base al derecho natural que todo ser humano tiene, por ello, la misma Carta Magna se asegura de que los bienes materiales con que cuenta la Nación y que incluye tanto sus territorios como los recursos naturales e incluso los bienes económicos que permitirán asegurar la mejor distribución de la riqueza.

Sin embargo, es importante mencionar que la explosión demográfica ha dado pauta al crecimiento desmedido de la población y esto ha traído como consecuencia la desestabilización económica del país, pues se hace necesaria la creación de fuentes de trabajo para el sostenimiento de los cada vez mayores grupos de personas que en forma más constante abandonan sus lugares de origen para incursionar en la vida urbana con la intención de procurarse una vida digna.

Así, a pesar de que el artículo 25 pretende garantizar el desarrollo integral de la Nación, son muchas las razones y circunstancias que limitan al Estado en lograr el cumplimiento de esta disposición, lo que conlleva necesariamente al empobrecimiento de cada vez mayores sectores de la población y la concentración de la riqueza en menos grupos. Las desigualdades económicas y de trabajo obligan a la población a buscar con más frecuencia la protección del Estado, esto a su vez supedita y limita

la función social hacia él mismo, llegándose incluso a la dependencia casi extrema donde grupos sociales consideran como obligación del Estado el cubrir sus necesidades más básicas, el ejercicio de esta situación con frecuencia provoca rezagos sociales, ya que muchos individuos se vuelven incapaces de valerse por sus propios medios para alcanzar a cubrir sus más elementales necesidades básicas.

Con el fin de garantizar el bienestar social de sus gobernados, el Estado Mexicano en su artículo 27 establece la forma en que él tendrá derecho sobre todos los territorios y bienes de la Nación, para así poder tener la capacidad de transmitirlos a todos aquellos que hayan nacido en su territorio y en casos especiales a extranjeros, bajo ciertas condiciones claramente definidas en la Constitución. Es por eso que, siguiendo la línea jurídica previamente establecida, los Estados que conforman la Nación crean las leyes que les permitirán ejercer el control sobre los bienes patrimoniales contenidos en sus territorios y de esta manera establecer las condiciones en que se manejara la enajenación de predios de interés social, con la finalidad de proporcionar a las clases más necesitadas la tan mencionada garantía de vivienda constitucional que se ha mencionado anteriormente.

Encontrar solución a este problema no resulta fácil, ya que por una parte, toda la buena intención del Gobierno de Veracruz de cumplir con estos lineamientos constitucionales se ve rebasado por la cada vez más creciente población urbana. En los últimos veinte años a existido un grave abandono de los campos, las necesidades

económicas se han visto más recrudescidas por el desempleo, la desigual forma de pago de las cosechas de los campesinos y las afectaciones climatológicas que en los últimos años tuvieron grandes consecuencias. Muchas familias que habitaban en las zonas rurales cambiaron de domicilio, pues se quedaron sin bienes o perdieron a gran parte de sus familiares; lo que ha traído como consecuencia un desequilibrio social, ya que con ellos se genera la exigencia de crear nuevas fuentes de ingreso y viviendas.

A esta situación hay que añadir otros factores que pueden y deben ser erradicados si no generan nuevos y mayores problemas como ya lo había mencionado hace 22 años el Arquitecto Ramírez Vázquez. Es necesario que se tome conciencia de que cuando se establecen las leyes como ésta deben preverse situaciones de abuso de autoridad, malos manejos, coyotaje, venta ilegal de terrenos, apropiación de predios con fines ilegales, manipulación política, etc., que necesariamente deben ser sancionadas sin distinción de jerarquías porque de otra manera es utópica y equivocada la posición del Estado de pretender brindar una imagen de "democracia". En ocasiones el simple establecimiento de una mayor cobertura de protección legal sobre determinados rubros puede solucionar un problema que con frecuencia no se quiere tomar en cuenta porque en muchas de las veces los mismos funcionarios públicos son los que se encuentran involucrados en esa corrupción que tan amablemente nos ha brindado uno de los primeros lugares en el mundo y porque a decir verdad, si se implantaran leyes honestas, muchos de los funcionarios serían los primeros en ser afectados por ellas,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

astutamente sujetan el establecimiento de las leyes de tal manera que además de que los beneficie, el alcance de su sanción sólo se encuentre limitada a quienes no gozan de participar en la Administración Pública.

En el caso concreto de la Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social y fundamentándonos en la exposición de motivos que dio origen a la misma, hago hincapié en que si bien es cierto que el Estado tiene la obligación de proporcionar bajo fundamento constitucional el Bienestar Social de la población y se han podido detectar anomalías jurídicas que son mencionadas por el mismo Gobernador del Estado, también es cierto que existe la posibilidad de encontrar una solución práctica desde el mismo ámbito jurídico a estos problemas. Esto ya ha sido analizado en los contenidos de los subincisos 3.4 y 3.5 cuando se mencionaron los artículos 4, 5 y 6 de la Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social. Por lo tanto, considerando todo ello, mi propuesta de solución a este aspecto jurídico es la siguiente:

Si el Estado desea realmente proteger el Bienestar Social otorgado por su medio a los Veracruzanos, es necesario que los predios que se han proporcionado como de interés social cumplan con esa función por un periodo más amplio, ya que una familia que a logrado este beneficio no puede ni debe arrendar ni dar en comodato dichos predios, porque esto está en contraposición con el verdadero espíritu de protección jurídica mencionada por la Constitución, ya que si se profundiza en este aspecto, la finalidad de Bienestar Social es de Interés Público no debe en ningún momento dar márgenes que permitan la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



comercialización bajo ninguna circunstancia, porque no son creados para que sirvan a otros fines. Además, el contenido del artículo cuarto dice claramente que las construcciones estarán destinadas para casa-habitación. Por lo tanto, si el artículo 4 a la letra dice:

“Las construcciones que se edifiquen en los lotes a que se refiere esta Ley, deberán ser destinadas para la casa habitación del adquirente. Estos inmuebles durante los dos primeros años contados a partir de la fecha de escrituración, no serán objeto de contrato de arrendamiento ni de comodato”.

Debe decir:

**Artículo : 4**

“Las construcciones que se edifiquen en los lotes a que se refiere esta Ley, y que serán para casa habitación por ser de Interés Social, únicamente serán destinadas para servir a tal objeto y bajo ninguna circunstancia podrán ser dadas en renta, comodato o venta, bajo caución penal, debiéndose cumplir rigurosamente el plazo convenido, mismo que no será menor de 15 años.”

De esta manera sí se puede cumplir con el lineamiento jurídico de protección al Bienestar Social, porque se supone que el bien dado es en beneficio de una familia y como tal merece ser protegido por sobre cualquier acción en contra. Así quienes tengan la intención de negociar con este tipo de predios a corto plazo encontrarán una imposibilidad de hacerlo y solo podrá ser funcionable para quienes realmente lo necesiten. Por otra parte, el Estado estará en mayores posibilidades de abarcar un mayor número

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

de beneficiados, considerando que no habría posibilidad de que solicitarán y entregarán más que a quienes realmente los vivan e incluso aquellos ciudadanos que acostumbran especular con sus propias necesidades verían también restringida esta posibilidad. Además, si se agregara que quienes ya han adquirido y violaron esta disposición no tendrían derecho de exigir una nueva vivienda, esto independientemente de la sanción penal que se mereciera.

Con respecto al artículo 5 de la Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social; la exposición de motivos menciona que ésta: "señala normas para evitar la especulación y acaparamientos de lotes urbanos, además de que protege el patrimonio familiar porque dispone que los inmuebles adquiridos a su amparo serán inembargables mientras sean propiedad del adquirente original o de sus herederos"; esta es una inteligente y bien instrumentada contradicción jurídica, porque si se lee con detenimiento se presta a que en muchos casos los especuladores hipotecarios obliguen a los propietarios a vender la propiedad para así poder realizar la transacción, ya que una vez liberada de esta condición se supone que el predio puede ser negociado, entonces, dónde quedaría la elegante frase que se antepone en el mismo contenido que dice: "además protege el patrimonio familiar". Si se pretendiera realmente esto, quienes consideraron la formulación de este artículo debieron tomar en cuenta la doble intención de su contenido, porque como ya he mencionado, para los especuladores sólo bastará explicar al adquirente que se debe pagar a la mayor brevedad el total del costo del terreno y así se liberará por una parte del compromiso con el Estado y por el otro le

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

sugerirán que inmediatamente venda para que pueda realizar cualquier transacción, esto se puede hacer, por ejemplo "vendiendo" a un hermano solo de palabra y queda dentro del mismo ámbito familiar; pero ya se estaría negociando el predio. Considero que si bien el Estado tiene alguna obligación con los mexicanos en cuanto a proporcionar este tipo de predios, ésta debe ser recíproca también para el adquirente como un acto de solidaridad en beneficio de la economía nacional. Por lo tanto, el artículo 5 que a la letra dice:

"Los lotes que se enajenen conforme a esta Ley, y las viviendas que en ellos se construyan son inembargables, mientras sean propiedad del adquirente original o sus herederos".

Debe decir:

**Artículo : 5**

"Los lotes que se enajenen conforme a esta Ley bajo ninguna circunstancia podrán ser embargables. Sin embargo, las construcciones que en ellos se edifiquen, son sujetas de ser hipotecadas, pero únicamente bajo la supervisión de la Administración Estatal correspondiente y para su embargo total deberá transcurrir un periodo de 15 años, que es solo hasta entonces, cuando el predio quedará liberado de todo compromiso, la violación de este precepto será causa de sanción penal".

Volviendo a retomar la idea del espíritu positivo de protección al Bienestar Social que incluso hace mención tanto la Constitución como la exposición de motivos de la Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social, si

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

se extiende el tiempo de inembargabilidad de los predios se limitará en mucho la intención de los especuladores, pero a la vez se estará dejando en libertad para la posibilidad de obtener préstamos hipotecarios a los adquirentes sobre las construcciones que ocupen dicho predio, de tal manera que puedan realizar operaciones bajo estricta vigilancia del Estado y así poder incrementar la construcción del patrimonio, garantizándose dicho pago solo hasta el finalizar el tiempo comprometido para la liberación del predio.

Tomando en cuenta estas disposiciones, automáticamente el contenido del artículo 6 quedaría obsoleto, porque no habría posibilidad de hacer uso de los dos años que menciona ya que no se podrían enajenar los predios y solo se podrían gravar las construcciones en ellas fincadas por disposición legal. En cuanto al último texto, sería necesariamente indispensable que quienes quisieran especular con los predios, tendrían que verse obligados a esperar un lapso de 15, 20 o más años que son en los que normalmente se establecen los compromisos con las personas de necesidades marginales, de esta manera se estará protegiendo verdaderamente bajo un más amplio margen el bienestar social que tanto se menciona, pero a la vez, se obliga a los especuladores a no pensar en la posibilidad de intentar negociar este tipo de necesidades marginadas de muchos veracruzanos y si se quiere prever que los partidos políticos no lo utilicen como forma manipulada en su favor, dicho artículo se puede realizar de otra manera, así el artículo 6 que a la letra dice:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

“Durante los dos primeros años contados a partir de la fecha de escrituración, los inmuebles adquiridos conforme a esta Ley no podrán enajenarse y sólo podrán gravarse para construir casa habitación. Transcurrido este plazo, los propietarios que hayan cumplido con la obligación de construir su vivienda, podrán enajenar o gravar libremente su inmueble conforme a las disposiciones del Código Civil”.

Debe decir:

**Artículo : 6**

“Durante los 15 primeros años contados a partir de la fecha de escrituración, los predios adquiridos conforme a esta Ley, no podrán enajenarse y sólo podrán gravarse para construir casa habitación. Asimismo, están protegidos contra cualquier tipo de acto político. Por lo tanto, sólo podrán ser entregados por el Organismo asignado oficialmente para ello. Cualquier otra Institución que los emplee como medio de manipulación, será sancionada de acuerdo a las leyes correspondientes, sin distinciones.”

De esta manera, se considera tendría una verdadera cobertura la protección del Beneficio Social, ya que se incrementaría el tiempo para poder enajenarlos, además de que estarían protegidos contra los grupos que se valen de esta necesidad para manipular, crear obligatoriedad, especular e incluso cometer actos lesivos al patrimonio nacional y, así, se daría cumplimiento al espíritu de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

solidaridad que le dio origen a través de los  
constituyentes de 1917.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**CONCLUSIONES**

El contenido de este trabajo de investigación me ha permitido generar una mejor comprensión de los aspectos jurídicos del Derecho, ya que a través de él he aprendido la importancia que tiene para el profesional este tipo de estudios, así puedo concluir en este tema que:

Primero.- El Bienestar Social es un Derecho Jurídico que emana del espíritu Constitucional que busca la igualdad entre los mexicanos, de tal manera que las riquezas patrimoniales de nuestro País puedan ser más equitativamente distribuida entre la población en función de las necesidades de cada familia.

Segundo.- El Estado para cumplir con lo que le establece la Carta Magna tiene necesariamente que ejercer sus derechos sobre aquellos bienes que se encuentran dentro de su territorio, para así poder garantizar a sus gobernados que los bienes nacionales sean distribuidos de la forma más equitativamente posible, para ello se fundamenta en los artículos 25 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Tercero.- Que las garantías sociales están en función con el Bienestar Social de la población en su conjunto, en virtud de que es indispensable el establecimiento de impartición educativa, control del patrimonio nacional, control agrario y un régimen laboral confiable, todo ello con la finalidad de que los mexicanos alcancen una mejor forma de vida.

Cuarto.- El Bienestar Social individualmente se considera como el deber moral que tiene el ser humano de hacer el bien a sus semejantes en proporción a los medios de que disponga y que puede ser dirigido a diferentes ámbitos como la enseñanza, la voluntad y las necesidades materiales de alimento, vestido, habitación y curación de enfermedades o acceso a la vivienda, pero en conjunto, se considera como el aprovechamiento total de todos los elementos que integran la sociedad, con la finalidad de alcanzar un justo equilibrio en el nivel de vida general de la población, es por eso que se hace necesario el amplio intercambio, donde las aportaciones de los más beneficiados económicamente permitan satisfacer las necesidades más elementales de quienes por diversas circunstancias adolecen de ellas.

Quinto.- Es por eso que no deben ser objeto de manipulación o especulación por parte de grupos que no tienen otra finalidad que el enriquecimiento ilícito, valiéndose de sus relaciones con personajes involucrados en la política o la Administración Pública. De ahí que resulte necesaria una mayor cobertura legal en este rubro y también en su caso la sanción penal, ya que solo de esta manera se podrá erradicar en gran parte este problema.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Sexto.- En base a la obligación que tiene el Estado de cubrir el rango de Bienestar Social de sus gobernados puede considerarse como una función intrínsecamente constitucional y que normalmente regula él. Por eso se puede entender que el Bienestar Social lo proporciona y protege siempre el Estado, en cambio la Asistencia Social que está en relación con éste puede ser brindada tanto por él como por grupos o asociaciones particulares, aunque en ocasiones deba ser vigilada.

Séptimo.- En Veracruz, este renglón también se hace obligatorio para el Estado, en virtud de que está establecido dentro de la Constitución y que es uno de los elementos básicos de la función administrativa de él. Por eso es que, cuando se dieron los acontecimientos en que la población sufrió los estragos de la naturaleza en sus afectaciones patrimoniales, el Gobierno de Veracruz implementó lo más pronto posible programas de emergencia para proporcionar Bienestar Social en esos momentos de desastres.

Octavo.- Sin embargo, el proceso actual del Bienestar Social en nuestro Estado enfrenta situaciones que son manifestadas por la máxima autoridad del gobierno, en donde lejos de progresar, parece ser que se hace cada día más complicada al enfrentarse a grupos sociales que sin escrúpulos comercian con las necesidades de quienes de por sí se encuentran en desventaja social y económica.

Noveno.- Un analista jurídico sabe exactamente, que es necesario establecer mejores mecanismos jurídicos que

permitan una más amplia protección de las leyes en aspectos tan delicados como la protección del bienestar familiar, porque las condiciones sociales, políticas y económicas han ido evolucionando en relación con las tendencias del crecimiento poblacional y que traen consigo nuevas formas de actuar en los individuos, por lo tanto, las normatividades deben cubrir aquellas situaciones en donde se ponga en riesgo la posibilidad de un delito o un abuso, sobre todo cuando ya existe precedente de tal comportamiento social.

Décimo.- Es necesario crear conciencia que el Estado, no puede seguir siendo objeto de uso para determinados grupos y que, aquellos que de alguna manera se encuentran vinculados con la Administración Pública, tienen más responsabilidad que una persona común, pues en su actuar, afectan en grandes proporciones y de manera general los intereses de toda una Nación, ya no es posible entonces, seguir permitiendo que quienes están encargados del gobierno no sean sancionados verdaderamente, cuando se encuentren involucrados en actividades delictivas.

Décimo primero.- Si el bienestar familiar representa, una importante preocupación para alcanzar una mejor forma de vida para nuestros conciudadanos, y la misma Constitución lo establece como parte de su espíritu ennoblecido por considerarla como necesidad prioritaria de una verdadera evolución social humana, es necesario entonces, que se establezcan fundamentos jurídicos que protejan con mayor amplitud este rango constitucional.

Décimo segundo.- La ley para la Enajenación de Predios de Interés Social, está realizada con la más noble intención, sin embargo, siento, que en el punto en que he realizado esta investigación, se limita en mucho porque como referí, si en realidad se desea proteger el bien familiar, habría que tomar en cuenta que una familia promedio, no alcanzará una vida más digna en un período de dos años por el simple hecho de haber adquirido un predio y construido en él una vivienda con muchas limitaciones, se necesita, un período más amplio para que cualquier familia vea superada su condición económica y social, por lo tanto, la protección en cuanto a los predios de interés social que el Estado otorga a los necesitados, puede extenderse en el tiempo, con ello, se estaría verdaderamente protegiendo más ampliamente este rubro; y, en cuanto a la manipulación política que algunos partidos hacen de esta necesidad, también se puede corregir si se establece un artículo que sancione esta situación, es por eso que propongo las siguientes reformas a la Ley en Mérito:

El artículo 4 que dice:

**Artículo : 4**

“Las construcciones que se edifiquen en los lotes a que se refiere esta Ley, deberán ser destinadas para la casa habitación del adquirente. Estos inmuebles durante los dos primeros años contados a partir de la fecha de escrituración, no serán objeto de contratos de arrendamiento ni de comodato”.

Debe decir.

**Artículo : 4**

"Las construcciones que se edifiquen en los lotes a que se refiere esta Ley, y que serán para casa habitación por ser de Interés Social, únicamente serán destinadas para servir a tal objeto y bajo ninguna circunstancia podrán ser dadas en renta, comodato o venta, bajo caución penal, debiéndose cumplir rigurosamente el plazo convenido, mismo que no será menor de 15 años."

En cuanto al artículo 5 que dice:

**Artículo : 5**

"Los lotes que se enajenen conforme a esta Ley, y las viviendas que en ellos se construyan son inembargables, mientras sean propiedad del adquirente original o sus herederos."

Debe decir:

**Artículo: 5**

" Los lotes que se enajenen conforme a esta Ley bajo ninguna circunstancia podrán ser embargables. Sin embargo, las construcciones que en ellos se edifiquen, son sujeto de ser hipotecadas, pero únicamente bajo la supervisión de la Administración Estatal correspondiente y para su embargo total deberá transcurrir un periodo de 15 años, que es sólo hasta entonces, cuando el predio quedará liberado de todo compromiso, la violación de este precepto será causa de sanción penal."

Y finalmente, el artículo 6 que dice:

**Artículo : 6**

"Durante los dos primeros años contados a partir de la fecha de escrituración, los inmuebles adquiridos conforme a esta Ley no podrán enajenarse y sólo podrán gravarse para construir casa habitación. Transcurrido este plazo, los propietarios que hayan cumplido con la obligación de construir su vivienda, podrán enajenar o gravar libremente su inmueble conforme a las disposiciones del Código Civil."

Debe decir:

**Artículo : 6**

"Durante los 15 primeros años contados a partir de la fecha de escrituración, los predios adquiridos conforme a esta Ley, no podrán enajenarse y sólo podrán gravarse para construir casa habitación. Asimismo, están protegidos contra cualquier tipo de acto político. Por lo tanto, sólo podrán ser entregados por el Organismo asignado oficialmente para ello. Cualquier otra Institución que los emplee como medio de manipulación, será sancionada de acuerdo a las leyes correspondientes, sin distinciones."

Todas estas propuestas no son realizadas al azar, han sido analizadas dentro de los contenidos de este trabajo y por lo tanto, las considero como mecanismos que limitan mucho la especulación y acaparamiento de los bienes de la Nación con carácter de interés social y que en ninguna circunstancia deben servir como objeto de comercialización, debiendo tomar en cuenta que es

necesario que se establezcan medidas caucionales para alejar toda intención de lucrar con los predios.

## BIBLIOGRAFÍA

1. AGUIRRE BELTRÁN Gonzalo.- "Antropología médica, sus desarrollos teóricos en México".- Editorial CIESAS del Golfo.- Xalapa, Equez., Ver., México 1986
2. ALVAREZ AMÉZQUITA José.- "Historia de la salubridad y su origen en América".- Editorial Novaera.- México 1978
3. ARIAS LOVILLO Raúl y GALVÁN SAAVEDRA Eleazar S.- "Economía".- Tercera Reimpresión.- Editorial Talleres de ARTES GRÁFICAS, S.A DE C.V.- Xalapa, Egez. Veracruz 1997
4. A BOSSERT Gustavo.- "Manual de Derecho de Familia".- Editorial ASTREA de Alfredo y Ricardo Depalma.- Buenos Aires, Argentina 1990
5. BURGOA ORIHUELA Ignacio.- "Derecho Constitucional Mexicano".- Editorial Porrúa, S.A.- México 1996
6. CARPIZO OLEA Jorge.- "Estudios constitucionales".- Cuarta Edición.- Editorial Porrúa, S.A/UNAM.- México 1994

7. CLEMENTE DIEGO Felipe.- "Instituciones de Derecho Civil".- Editorial Ediciones RIALP, S.A.- Madrid, España 1959
8. CHINOY Ely.- "La sociedad (Una introducción a la sociología)".- Editorial Fondo de Cultura Económica.- México
9. DE LA CUEVA Mario.- Prólogo a: "Declaración de Derechos Sociales (Selección de Felipe Remolin)".- Editorial Secretaria del Trabajo y Previsión Social.- México 1974
10. DE LA CUEVA Mario.- "Derechos sociales de los mexicanos".- números 43 y 44.- Editorial UNAM.- México 1961
11. DE IBARROLA, Antonio.- "Cosas y Sucesiones".- Editorial Porrúa, S.A.- México 1996
12. DE LA MADRID HURTADO Miguel.- "Estudios de Derecho Constitucional".- Editorial Porrúa, S.A.- México 1980
13. FAYA VIESCA Jacinto.- "Administración Pública Federal".- Editorial Porrúa, S. A. México 1997
14. GALINDO GARFIAS Ignacio.- "Derecho Civil".- Editorial Porrúa, S.A.- México 1983



15. GOMEZJARA Francisco.- "Estudio de familia contemporánea".- Tercera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México 1995
16. GUÍA OPERATIVA DE LOS PROGRAMAS INSTITUCIONALES pp(DIF).- "Antecedentes Históricos en México de Beneficencia Pública".- Editorial Desarrollo Integral de la Familia.- México, D.F. 1995
17. KONING René.- "Sociología de la familia".- Editorial Siglo XXI.- México, D.F. 1988
18. LEVY Marion.- "La estructura de la familia y el análisis comprensivo de las sociedades".- Editorial Amorrortu.- Buenos Aires, Argentina 1968
19. RAMÍREZ VÁZQUEZ Pedro.- "Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano".- CONGRESO DE LA UNIÓN/CÁMARA DE DIPUTADOS/L LEGISLATURA.- "Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano".- Tomo II.- (Derecho a la vivienda: Rubalcava Rosas Luis N.) Editorial Manuel Porrúa, S.A. Librería.- México 1978
20. RUBALCAVA ROSAS Luis N.- CONGRESO DE LA UNIÓN/CÁMARA DE DIPUTADOS/L LEGISLATURA.- "Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano".- Tomo II (Derecho a la vivienda: Rubalcava Rosas Luis N.).- Editorial Manuel Porrúa, S.A. Librería.- México 1998

21. SÁNCHEZ BRINGAS Enrique.- "Derecho Constitucional".- Editorial Porrúa, S.A.- México 1998
22. SMITH Adam.- "Una Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones".- Editorial Aguilar.- Madrid, España 1968
23. TORRES TORRES, Felipe y DELGADILLO MACÍAS Javier.- "Bienestar social y Metodología del Espacio Social".- Editorial UNAM/Escuela Nacional de Trabajo Social.- Instituto de Investigaciones Económicas. México 1990
24. TRUEBA URBINA Alberto.- "Derecho Social Mexicano".- Editorial Porrúa, S.A.- México 1978

**LEGISLACIÓN**

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.-  
Edición de 1999.- Editorial Sista, S.A.- México 1999
2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ.- Edición  
de 1999.- Editorial O R I, Leyes, Códigos y Reglamentos  
Estatales y Municipales.- Serie: Legislación  
Veracruzana.- Segunda Edición.- Mayo de 1999.- Xalapa,  
Veracruz
3. Ley para la Enajenación de Predios de Interés Social.-  
s/n pág.- Sufragio Efectivo no Reelección.- Palacio de  
Gobierno, Xalapa-Enriquez, Ver.- 29 de Enero de 1987

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## REVISTAS Y PERIÓDICOS

1. Diario de Xalapa.- Lunes 4 de Octubre de 1999
2. Diario de Xalapa.- Jueves 4 de Noviembre de 1999
3. Diario de Xalapa.- Lunes 8 de Noviembre de 1999
4. Diario de Xalapa.- Lunes 4 de Octubre de 1999
5. JELLINET, Jorge. "El origen de la idea del Estado Moderno".- Traducción de Mario de la Cueva, en "Revista de la Facultad de Derecho", números 43 y 44, México 1961
6. NACIONAL FINANCIERA (Mercado de Valores).-Revista No. 8, Año LVI.- Agosto de 1996
7. Periódico Política.- Viernes 10 de Diciembre de 1999
8. Plan Municipal de Acción en Favor de la Infancia. Red de Alcaldes Defensores de los Niños. H. Ayuntamiento Constitucional de Xalapa. Gobierno del Estado de Veracruz, México 1996
9. REYES HEROLES Jesús.- "Discurso pronunciado en nombre de los Tres Poderes de la Unión en la Ciudad de Querétaro, al conmemorarse el LXI Aniversario de la Constitución de 1917".- Periódico El Día, Lunes 6 de Febrero de 1978

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN