



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2023, Centenario de la Muerte del General Francisco Villa"
"2023, Cien años del Rotarismo en Chihuahua".

H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

PRESENTE.-

Los que suscriben, **GUSTAVO DE LA ROSA HICKERSON, EDIN CUAUHTÉMOC ESTRADA SOTELO, LETICIA ORTEGA MÁYNEZ, ÓSCAR DANIEL AVITIA ARELLANES, ROSANA DÍAZ REYES, MAGDALENA RENTERÍA PÉREZ, MARÍA ANTONIETA PÉREZ REYES, ILSE AMÉRICA GARCÍA SOTO BENJAMÍN CARRERA CHÁVEZ y DAVID OSCAR CASTREJÓN RIVAS**, integrantes del Grupo Parlamentario de **MORENA**, con fundamento en lo previsto por el artículo 68 fracciones I y último párrafo del artículo 202 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, así como los artículos 167 fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, 75, 76 y 77 fracción I, del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo, comparecemos ante esta soberanía para presentar **Iniciativa** efecto de proponer la creación de la Ley Especial de Legalización de Viviendas y Terrenos de Asentamiento Urbanos y Periurbanos para el Estado de Chihuahua, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

I.- MARCO JURIDICO:

Previo a exponer las necesidades fácticas que obligan a la aprobación de una ley especial como la que se propone, resulta indispensable establecer la definición jurídica de la misma y la fundamentación legal que la



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2023, Centenario de la Muerte del General Francisco Villa"
"2023, Cien años del Rotarismo en Chihuahua".

sustenta, a efecto de precisar legislativamente las características y alcances de la misma. De esta manera y, atendiendo al principio de interpretación de las normas, en tratándose de leyes especiales, es decir, las que se aplican únicamente a una o varias categorías de sujetos, o a hechos, situaciones o actividades específicas, que no sólo son de carácter principal, sino que resultan de preferente aplicación frente a las leyes generales.

Lo antes dicho, atiende al principio general de derecho consistente en que "la norma especial deroga a la general", virtud de la cual, al existir una norma especial que es incompatible con la general, no hay duda de que la norma especial para los casos en que existe sumisión expresa de las partes a una jurisdicción determinada, deroga a la norma general.

Así en este contexto jurídico, la "ley especial" designa una norma que extrae de otra, una institución, situación o supuesto de hecho y lo provee de una regulación heterogénea o distinta. La tendencia de este tipo de ley es la concreción o singularización, de modo que representa una excepción a la norma de alcance general.

Señalado lo anterior, debemos dejar claro que la ley especial que se propone, no es una ley privativa de aquellas que encuentran su prohibición en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que atentan contra el principio de igualdad jurídica, ya



que las leyes privativas se caracterizan porque se refieren a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos y por el hecho de que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano pierden su vigencia; Mientras que las leyes especiales, aun cuando se aplican a una o a varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, sí se encuentran investidas de las características de generalidad, abstracción y permanencia, dado que se aplican a todas las personas que se colocan dentro de las hipótesis que prevén y no están dirigidas a una persona o grupo de ellas individualmente determinado, además de que su vigencia jurídica pervive después de aplicarse a un caso concreto para regular los casos posteriores en que se actualicen los supuestos contenidos en ellas, no transgrediendo, por tanto, el citado precepto constitucional.

También se aclara que la ley especial que se propone no es una ley o norma supletoria, toda vez que las leyes supletorias, que son de carácter subsidiario y cuya aplicación procede únicamente ante la insuficiencia de la ley principal, la supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes; O bien, cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones; El carácter supletorio de la ley resulta



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2023, Centenario de la Muerte del General Francisco Villa"
"2023, Cien años del Rotarismo en Chihuahua".

en consecuencia, una integración y reenvío, de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida; Implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida. En cambio las leyes especiales, o sea, las que se aplican sólo a una o varias categorías de sujetos, o a hechos, situaciones o actividades específicas, no sólo son de carácter principal, puesto que su aplicación no depende de insuficiencia alguna en relación con otro ordenamiento, sino que resultan de preferente aplicación frente a las leyes generales, atento al conocido principio relativo a que la ley especial se reputa derogatoria de la general.

En este sentido, si bien el Código Civil del Estado provee diversas disposiciones que regulan la usucapión, también conocida como prescripción adquisitiva o prescripción positiva, no existe obstáculo legal para prever las leyes especiales en materia de usucapión que puedan aplicarse en razón de que la realidad actual de la posesión de bienes inmuebles y el fracaso de las políticas neoliberales en materia inmobiliaria, aunado al derecho a la vivienda digna como un derecho humano y la forma de adquirirla que obliga al estado a proporcionarla, han rebasado las disposiciones obsoletas que regulan la prescripción adquisitiva o prescripción positiva, contenidas en el Código Civil como el de Chihuahua que data del 23 de marzo de 1974, es decir, estableciendo desde hace 48



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2023, Centenario de la Muerte del General Francisco Villa"
"2023, Cien años del Rotarismo en Chihuahua".

años sin reforma, las reglas para adquirir la propiedad por prescripción positiva, en abierta contradicción con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, que trajo al mundo jurídico el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón social y legal suficiente, para proponer y aprobar la presente ley, toda vez que, ante el conflicto entre una ley general y otra especial, debe prevalecer esta última.

Así tenemos que el componente jurídico indispensable para determinar la viabilidad de propuesta de ley especial que se presenta, es la generalidad y necesidad de la misma, toda vez que el beneficio de la regularización de la vivienda se extiende entonces a todos los que encuadran en el esquema jurídico que se contiene en el decreto.

Asimismo, fortalece la naturaleza jurídica de la propuesta, el ámbito de validez temporal, personal y material que se regula, el cual que no se agota en un solo acto, lo que la separa de una ley privativa, pues se parte de la consideración de que uno de los elementos más importantes de una ley especial como la que se propone, es el relativo a los ámbitos de validez temporal, material y personal. Esto es así, debido a que ello define si la ley de regularización de la vivienda es en realidad una legislación de carácter general e intemporal o si establece un régimen de excepción en la usucapión y/o prescripción adquisitiva o prescripción positiva ordinaria, que regula desde hace 48 años sin reforma el código civil de Chihuahua,



lo que en la propuesta no es así, toda vez que la ley especial de regularización de la vivienda, beneficia a todo un sector de la sociedad que se encuentre en los supuestos que establece el decreto, aunado a que estos beneficios son atemporales, es decir, no tener un plazo o condición que limite sus efectos y que abarca todas las conductas que le dan origen, en forma completa y no seccionadas o utilizando métodos selectivos para determinar la adjudicación de los beneficios, situación que por su objetivo marca la diferencia con la leyes privativas las que se caracterizan en razón de que la materia y supuestos que tratan y les da origen desaparece después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano o cuando menciona individualmente (nominalmente) a las personas a las que se va aplicar, lo que no es el caso en la presente propuesta pues la misma será aplicable sin consideración de especie o de personas a todos los casos que previene, ya que al misma será efectiva a todas las personas que se encuentran o lleguen a encontrarse en la clasificación establecida.

II.- EL DERECHO A LA VIVIENDA:-

El derecho humano a la vivienda se encuentra plenamente reconocido en el artículo 4º, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalando, "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo."



Así mismo, la Ley de Vivienda en su tercer artículo señala que las disposiciones de esa Ley, deberán aplicarse bajo principios de equidad e inclusión social **de manera que toda persona, sin importar su origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o el estado civil pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda**

Se igual manera, los tratados internacionales vinculantes de los que México es parte, el artículo 11, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece el derecho de toda persona a una vivienda adecuada, así como la obligación de los Estados Parte de tomar las medidas apropiadas para asegurar su efectividad. Por otra parte, de la interpretación realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas en la Observación General No. 4 a dicho numeral, así como de los Lineamientos en Aspectos Prácticos respecto del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada, elaborados por el Comité de Asentamientos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, y los Principios de Higiene de la Vivienda, emitidos por la Organización Mundial de la Salud, en Ginebra en 1990, se concluye que el derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa, tiene las siguientes características: **(a)** debe garantizarse a todas las personas; **(b)** no debe interpretarse en un sentido restrictivo; **(c)** para que una vivienda se considere "adecuada" requiere contar con los elementos que garanticen un nivel mínimo de bienestar a



quien la habite; y, **(d)** los Estados deben adoptar una estrategia nacional de vivienda para alcanzar el objetivo establecido en el pacto internacional de referencia, así como tomar e implementar las **medidas legislativas**, administrativas, presupuestarias y judiciales adecuadas para la realización plena de dicho derecho, **dentro de las cuales está asegurar a la población recursos jurídicos y mecanismos judiciales para que los gobernados puedan reclamar su incumplimiento**. Así, dichos aspectos constituyen los elementos básicos del derecho a una vivienda digna y decorosa reconocido por el artículo 4o., párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que todas las personas cuenten con una vivienda que tenga los elementos mínimos necesarios para ser considerada como tal.

El derecho a la vivienda implica también el goce de *todas las personas al derecho de la seguridad de tenencia que les garantiza una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas, ya que este derecho fundamental persigue, que toda persona obtenga lo que debe entenderse por vivienda digna, lo cual no se satisface con el solo hecho de que se tenga un lugar para habitar, cualquiera que este sea, sino que para que ese sitio pueda ser considerado una vivienda adecuada, es necesario que cumpla con el estándar mínimo, es decir, con los requisitos mínimos indispensables para ser considerado como tal, como lo son la seguridad estructural, habitabilidad y sustentabilidad de toda vivienda y sobre todo la seguridad jurídica de la persona al inmueble que considera de su propiedad.*



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2023, Centenario de la Muerte del General Francisco Villa"
"2023, Cien años del Rotarismo en Chihuahua".

Sin embargo, el derecho fundamental a la vivienda en la práctica en los sectores más vulnerables se rebaja a buenas intenciones sin efecto útil, ya que en una investigación realizada hemos comprobado que las políticas de vivienda en México se han apartado del espíritu que en el discurso sustentan, que es el procurar las condiciones para que los sectores más vulnerables de la población accedan a una vivienda acorde a sus necesidades; Es evidente que la vivienda social se ha supeditado a las reglas del mercado y con ello se le ha restado su valor social, amén de la merma al valor de cambio que el rápido deterioro le propina. La vivienda como patrimonio ha resultado una falacia, pues las políticas públicas para garantizar el derecho a una vivienda digna para todos, han demostrado la existencia del debilitamiento del Estado frente al sector privado, y nos da pauta para afirmar que su firme presencia lo constituye como agente activo que ciertamente regula y concreta las políticas y modelos de ocupación de suelo urbano. El estado, no sólo ha dejado actuar al sector empresarial sino que ha sido su mancuerna que vuelve legal lo ilegal. Una de las principales fallas es la creencia de que el mercado regula la oferta y demanda del suelo, sin embargo, la especulación del suelo urbano propiedad de unas cuantas familias ha sido motivo de deformaciones que han impactado negativamente en el orden urbano y el precio de la vivienda. Por otro lado, los programas de vivienda, excusa ideal para la explosión de las ciudades, no garantizan las condiciones para el desarrollo integral de los ciudadanos que manifiestan efectos derivados de la exclusión y segregación social. La oferta actual de vivienda no es



compatible con el perfil de los compradores y el modelo neoliberal limita la autoproducción. Pese a los evidentes resultados exitosos sólo en el cuantitativo, la política nacional de vivienda que adoptó el gobierno federal en 2006 parece ser una prolongación de la anterior y abandera: el carácter eminentemente social de los programas de adquisición de vivienda; el fomento a la calidad de la vivienda; la concreción de esfuerzos con los diferentes actores e instituciones de vivienda; mayores oportunidades a las familias, y por último, creación de infraestructura en el país. Ostenta además el apoyo al desarrollo sustentable y empata estos enunciados al Plan Nacional de Desarrollo.

El derecho a la vivienda digna como un derecho fundamental, se ha desvirtuado con las políticas públicas de los gobiernos en turno, al grado de considerarlo como un producto inmobiliario de muy alta rentabilidad, cuyo financiamiento está asegurado por los programas subsidiarios del gobierno, que además es promovido, por el mismo sector público que lo supedita a lo que el gobierno considera un importante generador de actividad económica e impulsor del desarrollo del sector, creando un círculo virtuoso que inminentemente impacta los aspectos sociales.

III.- LA POLÍTICA DE VIVIENDA Y SU IMPACTO TERRITORIAL Y SOCIAL EN CIUDAD JUÁREZ COMO MODELO ESTATAL DE LA VIVIENDA ABANDONADA Y LA VIOLACION DEL DERECHO A LA VIVIENDA. SECTORES DISPERSOS, VIVIENDAS ABANDONADAS:



La política de vivienda en México, implementada del año 2002 al 2018 replicada en el estado de Chihuahua, se caracterizó por otorgar apoyo pleno a la iniciativa privada para participar en la producción de la vivienda social.

Si bien la producción de vivienda social se vio estimulada en todo el país, fue en Chihuahua y principalmente en la frontera norte de Ciudad Juárez, Chihuahua, donde el eco de este programa tuvo mayor magnitud. En ella se produjo la mayor producción de vivienda económica.

Ciudad Juárez es una de las 52 zonas metropolitanas de México, el principal polo de desarrollo del Estado de Chihuahua en donde se asienta el 40.52% de la población de la entidad y la sexta ciudad en el país en cuanto a tamaño de habitantes se refiere. Aproximadamente el 82% de la población económicamente activa, tiene ingresos iguales o menores a 4 salarios mínimos, lo cual la hace potencialmente beneficiaria de créditos de vivienda económica.

Este hecho puede tener diversas lecturas, sin embargo, la que ahora merece nuestra atención es el impacto que este fenómeno ha tenido en el suelo de uso habitacional y la participación que han tenido el sector público y el privado en su ocupación, así como la presión inmobiliaria que se ha ejercido y que ha **derivado en la ampliación del fondo legal del**



municipio sin estar esto considerado en el Plan de Desarrollo del Municipio de Juárez.

Los diferentes porcentajes de participación en la producción de vivienda social del sector público y privado con su proyección en la utilización de suelo, la ubicación de los conjuntos habitacionales desarrollados, así como el número de acciones de vivienda realizadas de acuerdo a sus diversos tipos: social, media y residencial, ha originado que ciudad Juárez sea una ciudad segregada, desarticulada y con grandes superficies vacías a su interior. El crecimiento disperso y la cuestionable "demanda de vivienda" han producido un paisaje en donde los barrios consolidados lucen abandonados. A la par, un alto porcentaje de viviendas emplazadas en los nuevos fraccionamientos ni siquiera han sido habitadas ante la falta de accesibilidad a equipamiento y servicios urbanos.

Como se señaló, Ciudad Juárez Chihuahua, se ubica al norte de México y es frontera con los Estados Unidos de Norteamérica; esta circunstancia le hace experimentar –y en muchas ocasiones padecer– los efectos económicos y sociales de ambos países. Desde los años sesenta, se ha acentuado su rol como principal polo de desarrollo a nivel nacional con un 40.52% de la población del Estado de Chihuahua.

En esta ciudad se han sumado factores que le han llevado a ser una de las principales receptoras del Programa de Vivienda Social, y obtener



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2023, Centenario de la Muerte del General Francisco Villa"
"2023, Cien años del Rotarismo en Chihuahua".

como producto de ello, el primer lugar en construcción de vivienda económica a nivel nacional, hecho que si bien la coloca como ejemplo en cuanto a producción en términos cuantitativos, también cuestiona profundamente su aportación en el ámbito cualitativo de las propias viviendas y espacios urbanos que producen y que inciden, directamente, en la calidad de vida de los destinatarios de los financiamientos otorgados por instituciones gubernamentales.

Entre los principales factores detonantes de la producción de vivienda en Ciudad Juárez podemos destacar cinco:

El déficit de vivienda acumulado tanto por el crecimiento natural, como por la ganancia de población por los importantes movimientos migratorios y efectos de las políticas habitacionales imperantes hasta el momento.

El perfil sociodemográfico de su población eminentemente obrera: el 82% de los trabajadores son empleados -obreros o peones- y el 56% gana de 1 a 3 salarios siendo preciso apuntar que el ingreso de la mayor parte de este grupo oscila entre 1 y 2 salarios mínimos, lo cual los colocó como potenciales destinatarios de créditos otorgados bajo el esquema del Programa Social de Vivienda.

El tercer factor es la normatividad aplicable, la que por sus vacíos, obsolescencia y ambigüedad además de obstaculizar la administración



urbana, es fuente de espacios absurdos, déficit de facilidades urbanas e invita a quebrantarla.

Como cuarto tenemos, a las grandes superficies de reserva de suelo previstas para ser incorporadas al uso urbano y la voluntad política de incorporar aún más para fines de construcción de vivienda económica;

Por último, el neoliberalismo económico como política adoptada por las instancias gubernamentales, el cual privilegia indiscriminadamente la inversión privada sobre el espacio y los bienes comunes. Con todo ello, las condiciones a nivel local estaban dadas para dinamizar la industria de la construcción de vivienda social.

III.- a).- La incorporación de suelo urbano en el municipio de Juárez

El papel del sector público, encabezado por el gobierno del Estado de Chihuahua y por el del municipio de Juárez, ha sido estratégico para la expansión de la superficie urbana. **Por una parte**, asumiendo un papel activo aún por encima de los instrumentos legales para consolidar maniobras de especulación de suelo al incorporar suelo urbano, legalizando invasiones inducidas más allá del fondo legal, e induciendo el crecimiento urbano a través de la promoción directa de conjuntos habitacionales de gran magnitud tanto en su superficie como en el número de viviendas, todos ellos carentes de facilidades equipamiento e infraestructura urbana **y por otra**, brindando facilidades para que las



empresas desarrolladoras del sector privado urbanicen predios no aptos para uso habitacional y hasta promoviendo versiones simuladas de consulta pública para avalar la ampliación del fondo legal con base a argumentos de los empresarios privados, entre los cuales destaca la falta de suelo urbano a costo razonable para producir vivienda económica.

En el **ANEXO UNO** que se adjunta, elaborado en base a la información proporcionada por la Dirección de Desarrollo Urbano del municipio de ciudad, se observa la ubicación de los conjuntos habitacionales promovidos en el periodo 2001-2006 por el sector público, en relación a los realizados por el sector privado.

En el mismo, se reconoce la existencia de una gran superficie de lotes baldíos servidos al interior de la superficie urbana, sin embargo, antes de implantar estrategias para promover -y hasta forzar- su utilización, de nueva cuenta, en 2007, el gobierno municipal instado por el estatal, avaló la incorporación de suelo a costo asequible –ubicado obviamente en la periferia y más allá de los límites de la ciudad- como un factor imprescindible para desarrollar vivienda de interés social a fin de contribuir al abatimiento del déficit de vivienda, y con ello, al cumplimiento de las metas gubernamentales.

Es así que bajo el lema "Democratizar la Tierra" y pese a la existencia de un 22% de superficie ociosa dentro del área urbana, se incorporaron 15,535



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

hectáreas, y con ello, a través de los planes parciales de El Barreal, San Isidro, Oriente 21, San Isidro-Zaragoza y Camino Real, los lotes baldíos crecieron en un 400% en el periodo 2005-2008 y la densidad bajó a 53 habitantes por hectárea, como producto del monopolio y la especulación. Lo cual se puede apreciar en el **ANEXO DOS** que se adjunta.

El resultado de lo anterior es una ciudad dispersa, desarticulada, que se ha expandido bajo un patrón de "ensamblaje" de piezas cuya forma se restringe a los polígonos de los predios **que cada empresario urbaniza bajo su visión particular.** Lo cual se puede apreciar en el **ANEXO TRES** que se adjunta.

III.- b).-Producción de vivienda y demanda real.

De acuerdo a CONAFOVI, el rezago de vivienda nueva en el Estado de Chihuahua para el año 2000 sería de 44,851 viviendas, sin embargo, estas proyecciones resultaron mínimas respecto a las 112,678 unidades que se produjeron en el periodo 2001-2006.

Del total de viviendas producidas, un amplio porcentaje, **el 86.78%** responden directamente a las políticas de vivienda social, más no se debe pasar por alto que en muy buena medida el **10.60%** correspondiente a vivienda media, fue construida bajo el esquema de fraccionamientos tradicionales –cuya morfología respondió al modelo de urbanizaciones cerradas- y financiadas bajo esquemas crediticios emanados del Programa Social de Vivienda, ya sea provenientes sólo de la banca



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

privada, o bien, de la participación de ésta en coparticipación con INFONAVIT (Cofinavit o Apoyo Infonavit). Sólo un 2.62% de las acciones de vivienda respondieron a vivienda residencial y en total ocuparon 2,972 hectáreas.

Por una parte, tenemos que la superficie ocupada por concepto de uso habitacional en el periodo analizado motiva la problemática, es menor por mucho, a las reservas adicionadas a través de la ampliación del fondo legal, lo cual cuestiona los argumentos que lo justificaron, y con ello, se da pauta a pensar en un posicionamiento a favor de prácticas especulativas por parte del sector público.

Por otro lado, el número de acciones de vivienda producidas no es poca cosa, equivale a erigir una ciudad de 434,937 habitantes en tan sólo seis años, lo que significaría que en ese periodo el 33% de la población total de Juárez accedió a vivienda nueva. La pregunta ahora es: ¿sería necesaria tal cantidad de producción de vivienda si la población sólo aumentó 99,521 habitantes? Lo anterior cuestiona profundamente la existencia de una demanda real y es, muy probablemente, uno de los factores del abandono de viviendas que ahora tiene lugar. Cabe mencionar que el sector privado participó con el 61.56% del suelo ocupado y el 72.48% de las viviendas producidas. En cuanto a la ubicación de los conjuntos habitacionales en relación al nivel socioeconómico de sus destinatarios, la gráfica del **ANEXO CUATRO** que se adjunta, constituye un patrón que da claras muestras de un fenómeno cuyos efectos pudieran



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2023, Centenario de la Muerte del General Francisco Villa"
"2023, Cien años del Rotarismo en Chihuahua".

traducirse en condiciones sociales no deseadas: la segregación socio espacial. En este Anexo se observa que los conjuntos de interés social se localizan en la periferia mientras que por el contrario, los de vivienda media y residencial, tienden a ubicarse al centro de la mancha urbana, precisamente en los predios mejor servidos. Esta dinámica de producción inmobiliaria neoliberal, es hasta la fecha la que perdura y, la que ha ocasionado el abandono de la vivienda y la ocupación de la misma por los que el estado ha abandonado, negándoles el acceso y seguridad jurídica a una vivienda digna en concepto de propietario.

IV- EL ABANDONO DE VIVIENDA

De acuerdo a información proporcionada por el Instituto Municipal de Investigación y Planeación, IMIP, el 39% de las viviendas en el área suroriente de la ciudad –que corresponden al caso de ciudad Juárez en comento- están desocupadas en abandono. En este sentido, la Junta Municipal de Agua y Saneamiento ha detectado más de 15,000 viviendas en esas mismas condiciones. En ejercicios de trabajo de campo se han encontrado amplias zonas de fraccionamientos en los cuales alcanza hasta un 50%. Las fotografías que se muestran a continuación, en las figuras que se muestran en el **ANEXO CINCO**, ofrecen imágenes de viviendas abandonadas en fraccionamientos de reciente creación de la zona suroriente, viviendas abandonadas y en deterioro de diversos niveles socioeconómicos y distritos de la ciudad.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

Por otra parte, también se presenta desocupación en zonas ya consolidadas. Para tener una dimensión de este fenómeno, de acuerdo a indicadores presentados por el INEGI, en el 2005 se censaron 314,156 viviendas –que corresponden a viviendas ocupadas- y se encontraron 69,609 deshabitadas. Las cifras anteriores son alarmantes ya que estamos afrontando una desocupación del 16.7% del parque habitacional total, más éste se concentra en las zonas de reciente creación. Mientras el gobierno municipal -pese a los problemas derivados del estatus de propiedad privada de las viviendas abandonadas- intenta tímidos planes de recuperación para proceder a una nueva adjudicación, paradójicamente, el Instituto de la Vivienda del Estado de Chihuahua anuncio la edificación de 15,000 nuevas viviendas en el 2009. Esto nos habla de una ciudad dispersa a dos escalas: **el primero**, nivel urbano a causa de los predios intraurbanos, **y segundo**, a nivel distrital a causa de los vacíos que las viviendas dejan a lo largo de toda la ciudad pero que afectan directamente a su sector vecinal, pero más aún, nos confirma que las políticas de vivienda están ocasionando un desajuste en el mercado inmobiliario que impacta profunda y negativamente a las ciudades mexicanas.

V.- POLÍTICA INMOBILIARIA NEOLIBERAL.

Lo anterior demuestra, que las políticas de vivienda en México y particularmente del estado de Chihuahua, se han apartado del espíritu que en el discurso sustentan: El procurar las condiciones para que los



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

sectores más vulnerables de la población accedan a una vivienda acorde a sus necesidades. Es evidente que la vivienda social se ha supeditado a las reglas del mercado y con ello se le ha restado su valor social, amén de la merma valor de cambio que el rápido deterioro le propina: el derecho a la vivienda digna como patrimonio ha resultado una falacia en abierta contradicción con lo que constitucionalmente se establece en los artículos Primero y Cuarto de nuestro máximo ordenamiento legal.

Si los teóricos insisten en que neoliberalismo implica el debilitamiento del Estado frente al sector privado, la exposición anterior, lo objeta y nos da pauta para afirmar que su firme presencia lo constituye como agente activo que ciertamente regula y concreta las políticas y modelos de ocupación de suelo urbano.

Una de las principales fallas es la creencia de que el mercado regula la oferta y demanda del suelo, sin embargo, la especulación del suelo urbano propiedad de unas cuantas familias ha sido motivo de deformaciones que han impactado negativamente en el orden urbano y el precio de la vivienda. Por otro lado, los programas de vivienda, excusa ideal para la explosión de las ciudades, no garantizan las condiciones para el desarrollo integral de los ciudadanos que manifiestan efectos derivados de la exclusión y segregación social. La oferta actual de vivienda no es compatible con el perfil de los compradores y el modelo neoliberal limita la autoproducción. Pese a los evidentes resultados, exitosos sólo en el cuantitativo, la política nacional de vivienda que adoptó el gobierno



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2023, Centenario de la Muerte del General Francisco Villa"
"2023, Cien años del Rotarismo en Chihuahua".

federal y estatal desde el 2006 abanderado, el carácter eminentemente social de los programas de adquisición de vivienda; el fomento a la calidad de la vivienda; la concreción de esfuerzos con los diferentes actores e instituciones de vivienda; mayores oportunidades a las familias, y por último, creación de infraestructura en el país; Sin embargo, resulto un fracaso, pues contrario a esto entrego al sector inmobiliario de producción de vivienda, lo que se tradujo en fraccionamiento abandonados y una violación al derecho a una vivienda digna de los chihuahuenses, en los términos obligados y definidos por los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las normas generales y locales.

VI.- INOPERANTE LA LEGISLACIÓN VIGENTE CONTENIDA EN EL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN CHIHUAHUA Y EL DERECHO HUMANO A UNA VIVIENDA DIGNA Y JURÍDICAMENTE SEGURA.

En efecto, a la fecha, la realidad y el derecho humano a una vivienda digna, han rebasado las disposiciones obsoletas que regulan la prescripción adquisitiva o prescripción positiva contenidas en el Código Civil como de Chihuahua que data del 23 de marzo de 1974, es decir, con una antigüedad de 48 años y sin reforma, han quedado rebasadas las



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2023, Centenario de la Muerte del General Francisco Villa"
"2023, Cien años del Rotarismo en Chihuahua".

reglas para adquirir la propiedad por prescripción positiva en los casos de las viviendas abandonadas y poseídas en concepto de propietarios por un gran sector de la población en situación de pobreza que reclama este derecho humano, situación que presenta una abierta contradicción con la reforma constitucional de los artículos 1º y 4º que inicio el 10 de junio de 2011, ante la cual, las disposiciones contenidas en los artículos 1153, 1154, 1155, 1156, 1157, 1158, 1159 de los capítulo dos del Título séptimo del Código Civil del Estado de Chihuahua que regulan la prescripción adquisitiva o prescripción positiva, resultan inconstitucional e convencionalmente, inoperantes, obsoletos y contradictorios, ante innumerables viviendas abandonadas y tanta necesidad de vivienda digna por los que menos tienen que conforman un sector considerable de la población chihuahuense, disposiciones inconstitucionales que constituyen un obstáculo para garantizar un nivel mínimo de bienestar a las familias emplazadas en los nuevos fraccionamientos que no han sido habitadas ante la falta de accesibilidad a equipamiento y servicios urbanos, lo cual es un problema vigente que afecta a miles de familias chihuahuenses constituyendo grandes asentamientos humanos que poseen dichas viviendas, sin ninguna seguridad jurídica, porque el derecho a la vivienda, implica también el goce de todas las personas al derecho de la seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas, ya que este derecho fundamental persigue, que toda persona obtenga lo que debe entenderse por vivienda digna, lo cual no se satisface con el solo hecho



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

de que se tenga un lugar para habitar, cualquiera que este sea, sino que para que ese sitio pueda ser considerado una vivienda adecuada, es necesario que cumpla con el estándar mínimo, es decir, con los requisitos mínimos indispensables para ser considerado como tal, como lo son la seguridad estructural, habitabilidad y sustentabilidad de toda vivienda y sobre todo la seguridad jurídica de la persona al inmueble que considera de su propiedad el lugar que habita.

En tal sentido, alcanzar el objetivo establecido en los términos obligados y definidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las normas generales y locales, resulta indispensable el implementar las **medidas legislativas**, administrativas, presupuestarias y judiciales adecuadas para la realización plena de dicho derecho, **dentro de las cuales está asegurar a la población recursos jurídicos y mecanismos judiciales para que los gobernados puedan reclamar su incumplimiento.**

En este contexto, la propuesta de la presente ley, tienen como punto de partida un componente adicional y extraordinario que comúnmente no está presente en una acción civil ordinaria de prescripción positiva, como es el hecho de que la pretensión de reconocer el derecho a la adquisición de la propiedad por prescripción que refiere este decreto, este basada en acciones afirmativas de una posesión que tiene, como causa generadora



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2023, Centenario de la Muerte del General Francisco Villa"
"2023, Cien años del Rotarismo en Chihuahua".

de la posesión en concepto de propietarios, es decir, bajo la premisa de que su **"justo título"** no es propiamente un documento escrito o algún otro elemento material que consigne o dé cuenta de la existencia de un acto jurídico regido por el derecho civil, por virtud del cual se posea la vivienda reclamada en concepto de dueño, como de ordinario sucede en las acciones de usucapión, sino que, en el caso, se postula como **"justo título"** o causa generadora de la posesión, un hecho positivo en el contexto del derecho humano a la vivienda, es decir, que el justo título o causa generadora de la posesión en concepto de propietario, deriva del paradigma constitucional y/o convencional de la existencia de viviendas abandonadas, la obligación que tiene el estado de proporcionar vivienda digna a sus gobernados y la existencia de un amplio sector de la población que las políticas públicas inmobiliarias le han negado ese derecho humano, aunado a que las mismas desde hace años se vienen poseyendo y mejorando sus condiciones, por integrantes de este sector de la población a consecuencia de su situación extrema de pobreza, sin un elemento escrito o tangible que así lo corrobore, que conforme a su concepción, se tiene en carácter de propietario, lo que implica en cierto modo admitir una adecuación de la actual regulación civil al caso

concreto en lo que a dicho elemento concierne y que es el derecho humano a la vivienda, partiendo de que se entiende por justo título, la causa generadora de la posesión y que al caso es el derecho humano a una vivienda digna y la obligación del estado de proporcionarla.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

En este contexto, se acentúa el concepto de propietario, el cual comprende al poseedor con un título objetiva o subjetivamente válido e incluso sin título en los términos que contradictoriamente señala el actual Código Civil del Estado, y se privilegia el derecho humano a la vivienda, siempre que se demuestre ser el que tiene el dominio de la vivienda y que empezó a poseerla en virtud de una causa que le permite ostentarse como dueño, la cual es ajena a la buena o mala fe, pues no proviene del fuero interno del poseedor, sino que la tiene quien entró a poseer mediante un acto o hecho que le permite ostentarse como dueño con exclusión de los demás, y resulta relevante porque legalmente no es apta para usucapir la posesión derivada (a nombre de otro), sino sólo la originaria (en concepto de dueño) sea jurídica o de hecho, por lo que, además de probar el tiempo por el que ininterrumpidamente ha poseído, siempre la causa generadora de la posesión sea a título de dueño. En ese sentido, si bien no puede exigirse la acreditación de un justo título cuando la acción relativa se apoye en la posesión lo cierto es que resulta necesario que justifique la causa generadora de la posesión, es decir el derecho a la vivienda digna, debido a que la voluntad del legislador, al establecer la prescripción adquisitiva o prescripción positiva, no fue incentivar el incumplimiento de las obligaciones o el apoderamiento de bienes ajenos, sino formalizar una cuestión de hecho.

Atento a lo expuesto, y considerando que es una realidad que existen viviendas abandonadas y ante la negación del derecho humano a la vivienda, existen personas en situación de pobreza que sin mediar un contrato determinado con un particular, ocupan inmuebles con la finalidad de constituir una vivienda permanente. Que es necesario y urgente resolver la precariedad legal en que se encuentran estas familias para evitar la zozobra que un desalojo inminente pende sobre ellos, siendo esta la razón y fundamento por la que ponemos a consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente proyecto de:

DECRETO:

ÚNICO. - Le Sexagésima Séptima Legislatura del Estado libre y Soberano de Chihuahua, aprueba la creación de Ley Especial de Legalización de Viviendas y Terrenos de Asentamiento Urbanos y Periurbanos para el Estado de Chihuahua para quedar redactado de la siguiente manera:

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Esta ley es de observancia general en todo el territorio del Estado de Chihuahua, es de orden público e interés social y tiene por objeto ordenar y regularizar el proceso adquisición de viviendas y de la tenencia de la tierra, ocupada por la población en los asentamientos urbanos, populares e indígenas, y contribuir a la satisfacción progresiva del derecho humano a la vivienda y el hábitat, dando prioridad a la familia,

especialmente a aquéllas en condición de vulnerabilidad social, así como consolidar los asentamientos urbanos populares ya existentes, de manera digna, equitativa y sostenible, mediante un proceso de inclusión integral con el Estado a efecto de otorgarles seguridad jurídica en cuanto al derecho de propiedad.

Artículo 2.- Asentamiento Urbano Popular es un área geográfica determinada, habitada por una o varias familias de la comunidad, conformada por viviendas que ocupan terrenos públicos o privados, identificado de forma integral e indivisible a partir de sus rasgos históricos, socioculturales, físicos, geográficos y aspectos económicos, cuenten o no con servicios públicos básicos, así como el encontrándose en las condiciones antes descritas, ameriten un tratamiento especial, siendo sus habitantes poseedores de la tierra y no se les ha Reconocido su derecho a la propiedad

Artículo 3. Se declara de utilidad pública e interés social todo lo concerniente a los fines previstos en la presente Ley.

Artículo 4. La presente Ley es de naturaleza social, tiene carácter estratégico y condición no lucrativa, se rige por los principios rectores del derecho humano a la vivienda y hábitat, tales como: progresividad, justicia social, seguridad jurídica, cogestión, democracia participativa,

solidaridad, equidad, corresponsabilidad, organización, sostenibilidad y tolerancia, de conformidad con la Constitución de la República mexicana y de nuestro estado.

Artículo 5.- Las personas que hayan ocupado en concepto de propietarios con la finalidad de habitar y habiten permanentemente viviendas abandonadas, habiéndose hecho mejoras para su rehabilitación y conservación, que tengan la posesión de la misma por cuatro años o más y que aún no han recibido un título de propiedad susceptible de ser inscritos en los Registros Públicos, adquieren el derecho de propiedad valiendo la posesión del inmueble como justo título garantizando el derecho humano a la vivienda por lo que se interpretará bajo el principio pro-persona.

La sentencia que emita el juez tendrá efectos de título y deberá ser inscrita al registro público de la propiedad.

Artículo 6.- Quedan excluidos del ámbito de aplicación del Artículo anterior los inmuebles que se encuentran en los siguientes casos:

- a).- Los habitados por los parientes del propietario dentro del cuarto grado de consanguinidad.
- b).- La propiedad de los que se encuentran fuera del país por cualquier motivo siempre y cuando paguen puntualmente el

impuesto predial correspondiente y no tenga adeudos de consumo de agua y electricidad.

Las personas poseedoras que se encuentran en la hipótesis de esta ley deberán cubrir el pago del impuesto predial de la vivienda haciéndose constar en el recibo el nombre de quien hizo pago, la autoridad correspondiente debe hacer constar el nombre de la persona que lo realizó.

Artículo 7.- Tampoco podrán acogerse a la presente Ley, las personas que ocupen un inmueble o parte de él sin ánimo de establecer en la misma vivienda permanente, tales como huéspedes, arrendatarios o pensionistas.

Artículo 9.- Las construcciones y mejoras realizadas por las personas que habitan los inmuebles, en virtud de esta Ley se entenderán ejecutadas con la debida autorización y serán de su propiedad.

Artículo 10.- En el caso de las viviendas, con relación a las mejoras hechas en los mismos, el inquilino tendrá la opción preferencial de compra de dicha vivienda conforme el valor catastral. En todo caso, los propietarios no podrán desalojarlos de la vivienda.

Artículo 11.- Las personas naturales beneficiadas por esta Ley, también deberán acompañar declaración jurada de que no son propietarios de otra vivienda o terreno urbano.

Artículo 12.- Esta Ley es de orden público y los derechos y beneficios conferidos por ella, son irrenunciables, intransferibles e inembargables.

Artículo 13.- Las posesiones de viviendas así como los asentamientos espontáneos anteriores a la fecha del 1 de diciembre del 2006 y posteriores a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, no están cubiertos por la misma.

Artículo 14.- La presente Ley deroga cualquier disposición legal que se oponga y entrará en vigencia a partir del inicio de su vigencia.

CAPÍTULO II

DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL

Por ser una ley especial el procedimiento que se aplique será el siguiente:

Artículo 15.- Ninguna persona podrá ser desalojada sin mandamiento judicial emitido de conformidad a las disposiciones constitucionales y legales aplicables al caso concreto y hasta en tanto no exista sentencia ejecutoriada en su contra.

Artículo 16.- Las leyes en la materia establecerán los procedimientos y modalidades para garantizar el derecho de audiencia, respetar el debido proceso, y procurar privilegiar en todo momento, la mediación y la conciliación; además de cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento.

Artículo 17.- Las personas desalojadas tienen derecho a no ser discriminadas. Se les deberá indemnizar en caso de sufrir pérdidas materiales. Los desalojados deben contar con las debidas garantías procesales.

Artículo 18.- Las personas afectadas por un acto de desalojo, tendrán preferencia para su incorporación a los programas de vivienda.

Artículo 19.- La prescripción no será interrumpida por el hecho de intentarse una acción administrativa o judicial contra la misma. En este caso el órgano competente estará obligado a reconocer el tiempo transcurrido en función de la adquisición de la propiedad, tampoco será motivo de interrupción de la prescripción adquisitiva, la transferencia del dominio, por cualquier título durante el procedimiento especial de prescripción adquisitiva no suspenderá el proceso, en virtud de que el nuevo propietario asumirá todas las obligaciones del anterior. Las acciones reales que se intenten sobre el bien objeto de la prescripción adquisitiva especial, no interrumpirán el proceso administrativo de prescripción adquisitiva ni podrán impedir sus efectos.

Artículo 20.- Los propietarios de los inmuebles sea persona física o moral, en caso de negativa a reconocer lo estipulado en la presente ley, será motivo suficiente para la expropiación de la vivienda por causa de utilidad pública, y su indemnización será al valor catastral del inmueble.

Artículo 21.- No podrá practicarse ningún desalojo, ordenado por alguna autoridad administrativa o judicial como medida cautelar o precautoria, sino únicamente se podrá realizar una vez que exista sentencia judicial debidamente ejecutoriada en la que a la parte demandada haya sido oído y vencido en juicio.

Artículo 22.- Cualquier intento de desalojo ordenado en las condiciones del punto anterior y/o el inicio o tramitación de cualquier procedimiento judicial o administrativo por parte del propietario, no suspende ni interrumpe el término de prescripción adquisitiva.

Artículo 23.- Cualquier desalojo que ordene la autoridad judicial en los términos antes expuestos, será previa indemnización al demandado por el valor que agregó al inmueble con su conservación, mejoras y remodelación, así como la plusvalía que se adicione al mismo.

Artículo 24.- Las defensorías públicas adscritas al Tribunal Superior de Justicia del Estado y/o cualquier instancia administrativa, se encuentran obligadas a representar y/o asesorar en su reclamo al derecho humano a

la vivienda, en cualquier proceso o trámite administrativo que se requiera para adquirir la propiedad de inmueble.

T R A N S I T O R I O S:

ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

ARTÍCULO SEGUNDO. Quedan derogados todas las normas y actos contrarios a la presente Ley. En lo que respecta a aquellas materias contenidas en leyes de rango superior, las mismas procurarán aplicarse de manera armónica con el contenido de la presente Ley, respetando la especialidad de los asuntos regulados en este texto normativo.

ARTÍCULO TERCERO. Quedarán excluidos del proceso de regularización de la tenencia de la tierra urbana, así como de la garantía de permanencia en ella, quienes promuevan o realicen nuevas tomas, ocupaciones y establecimientos ilegales.

ARTÍCULO CUARTO.- Se derogan todas las disposiciones que contravengan lo dispuesto en el presente Decreto.

ECONÓMICO. Aprobado que sea tórnese a la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos para que elabore la Minuta de Decreto en los términos que deba publicarse.

Dado en la sede del Poder Legislativo, en la ciudad de Chihuahua, Chih., a los 30 días del mes de mayo del año dos mil veintitrés.



ATENTAMENTE

DIP. GUSTAVO DE LA ROSA HICKERSON

DIP. EDIN CUAHUTÉMOC ESTRADA
SOTELO



DIP. LETICIA ORTEGA
MÁYNEZ



DIP. ÓSCAR DANIEL AVITIA
ARELLANES



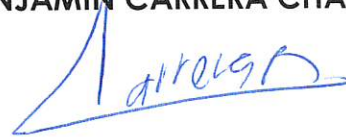
DIP. ROSANA DÍAZ
REYES


DIP. MAGDALENA RENTERÍA PÉREZ


DIP. MARÍA ANTONIETA PÉREZ REYES


DIP. DAVID OSCAR CASTREJÓN
RIVAS


DIP. ILSE AMERICA GARCIA SOTO
DIP. BENJAMÍN CARRERA CHÁVEZ



DIP. BENJAMÍN CARRERA CHÁVEZ