



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL DISTRITO
FEDERAL Y EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JORGE GABINO GALLARDO

MEXICO. D. F.

1984



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 está 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.

| | |
|---|----|
| 1. ORDENAMIENTOS REGULADORES DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. | 1 |
| 1.1. Federales. | 2 |
| 1.1.1. Constitución Política. | 2 |
| 1.1.2. Ley General de Asentamientos Humanos. | 5 |
| 1.1.3. Plan Nacional de Desarrollo Urbano. | 19 |
| 1.2. Locales. | 34 |
| 1.2.1. Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. | 37 |
| 1.2.2. El Plan Director. | 46 |
| 1.2.3. Decreto por el que se declara Conurbada la Zona Centro del País. | 53 |
| 2. LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL DISTRITO FEDERAL. | 60 |
| 2.1. Concepto | 60 |
| 2.2. Causas. | 62 |
| 2.3. Consecuencias. | 69 |
| 3.-EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL. | 82 |
| 3.1. Aspectos Históricos. | 82 |
| 3.2. Construcción de Viviendas. | 91 |

| | |
|---|-----|
| 3.2.1. Por el Gobierno del Distrito Federal | 92 |
| 3.2.2. Por Organismos Paraestatales. | 99 |
| 3.2.3. Por el Sector Privado. | 111 |
| 3.3. El arrendamiento de viviendas. | 114 |
| 3.4. El déficit habitacional. | 118 |
| 4. ASPECTOS ECONOMICOS DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA- | 127 |
| 4.1. Oferta y demanda de viviendas. | 127 |
| 4.2. Efectos económicos de la carencia de vivien <u>das</u> das. | 143 |
| 4.3. Construcción actual de viviendas. | 151 |
| 4.4. Posibles soluciones. | 153 |
| 4.5. Conclusiones. | 161 |
| BIBLIOGRAFIA. | 169 |
| LEGISLACION CONSULTADA. | 171 |

1. ORDENAMIENTOS REGULADORES DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Desde la fundación de la gran Tenochtitlán, el problema de los asentamientos humanos ha revestido gran importancia, aún cuando hasta en fechas recientes se le haya dado debida atención. Como puede apreciarse en algunos grabados de la época, la ciudad imperial construida sobre el lago, estaba perfectamente trazada y su crecimiento regulado, pero a partir de la conquista esta característica se fué perdiendo, toda vez que la antigua capital del Imperio Azteca, se convirtió en la principal Ciudad de la Nueva España, pasando a ser una ciudad cosmopolita y con una gran afluencia de población, tanto nacional como extranjera. Esta situación acarrió como consecuencia el crecimiento anárquico de la actual Ciudad de México, dado que al no existir leyes u ordenamientos reguladores, fueron creciendo día a día los asentamientos humanos en forma irregular.

En la actualidad la falta de control en los asentamientos humanos ha propiciado la carencia en el área urbana de toda clase de servicios públicos, entre los que podemos citar: alumbrado, drenaje, banquetas, pavimentación de calles y avenidas, servicio de agua, mercados, áreas verdes y de recreo, áreas de servicio y principalmente escasas de vivienda ya sea en arrendamiento o en venta.

1.1. FEDERALES.

Por las razones apuntadas el Gobierno Federal, tomó conciencia de la problemática relacionada con los asentamientos humanos y procedió a enviar al Congreso de la Unión diversas iniciativas de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como de leyes nuevas y otros ordenamientos, tales como la Ley General de Asentamientos Humanos y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, todos estos proyectos tendientes a subsanar el problema que nos ocupa.

1.1.1. CONSTITUCIÓN POLITICA.

En primer término haremos mención a nuestra Carta Magna, ya que como ley fundamental del país de ella derivan y fundamentan todas las leyes que integran nuestro sistema político, económico, jurídico y social y como en la especie, no se mencionaba en la Constitución la regulación de los Asentamientos Humanos, hubo necesidad de reformarla o adicionarla, lo que se llevó a cabo mediante Decreto de 29 de Enero de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 6 de Febrero del mismo año y entrando en vigor al día siguiente. Mediante este ordenamiento el Congreso de la Unión reformó el párrafo 3o. del Artículo 27, adicionó con una fracción XXIX-C el artículo 73 y adicionó el Artículo -

115 con las fracciones IV y V. Este artículo fue reformado en su totalidad por el Decreto de 2 de Febrero de 1983, publicado en el Diario Oficial del día 3 y en vigor el día 4 del mismo mes y año, por lo que dichas - - fracciones pasaron a ser V y VI.

En el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucio--nal se señala que corresponde a la Nación, es decir, al Estado Mexicano, en su calidad de propietario origina--rio de las tierras y aguas comprendidas dentro de los - límites del Territorio Nacional (Párrafo 1o. Artículo - 27 Constitucional), el derecho de imponer a la propie--dad privada las modalidades que estime pertinentes, de conformidad con las necesidades que dicte el interés pú--blico, por lo que en el propio párrafo se menciona que se dictarán las medidas necesarias para ordenar los --- asentamientos humanos y establecer adecuadas provisio--nes, 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, esto con la finalidad última de lograr el desarrollo equilibrado del país y mejorar las condiciones de vida rural y urbana.

En el párrafo que se comenta no se hace mención expresa de cuales son esas medidas; ni que se entiende por ellas, al respecto se podría apuntar que es una falla -

del legislador, pero si aplicamos al efecto la hermenéutica jurídica, se infiere que esas "medidas", son leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, etc., los que una vez dictados, aprobados y en vigor regularán los asentamientos humanos en el país.

Por otra parte, en el párrafo tercero que se comenta se indica que se "dictarán las medidas necesarias", - pero no dice que persona u organismo esta facultado para dictarlas, por lo que para llenar esta aparente laguna, se adicionó el Artículo 73 Constitucional, con una fracción XXIX-C, por la cual se faculta al Congreso de la Unión para "expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de Asentamientos Humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución". Por lo tanto, es el Congreso de la Unión a quien corresponde dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos - en el país, que como ya quedó asentado tales medidas -- son leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, etc.

Asimismo se adicionó y después se reformó la fracción V del Artículo 115 Constitucional por la cual se faculta a los Municipios, para que en los términos de las leyes federales y estatales relativas, formulen, --

aprueben y administren la zonificación, planes de desarrollo urbano municipal, participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlen y vigilen la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervengan en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorguen licencias y permisos para construcción y participen en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Para los efectos anteriores y de conformidad con los fines contenidos en el párrafo 3o. del Artículo 27 Constitucional, se faculta a los Municipios para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

De las consideraciones hechas en los párrafos precedentes se ve claramente que con las tres reformas y/o adiciones a nuestra Constitución Política, quedaron sentados los fundamentos legales para, posteriormente expedir las leyes Federales y Estatales reguladoras u ordenadoras de los Asentamientos Humanos en el Territorio Nacional, los cuales pasaremos a comentar a continuación.

1.1.2. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Sancionada por el Ejecutivo Federal el 20 de mayo de 1976 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 del mismo mes y año, la Ley General de

Asentamientos Humanos entró en vigor el día 25 de junio de 1976.

En el Artículo Primero de esta Ley se señala que -- las disposiciones contenidas en la misma son de orden - público y de interés social, por lo tanto los objetivos básicos generales que persigue son:

A).- Establecer la concurrencia de la Federación, - Entidades Federativas y Municipios para ordenar y regular los asentamientos humanos en el Territorio Nacional.

B).- Fijar las normas básicas para planear la funda ción, conservación, mejoramiento y crecimiento de los - centros de población.

C).- Definir los principios conforme a los cuales - el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

De conformidad con estos tres objetivos básicos, la ordenación y regulación de los asentamientos humanos -- tenderá a mejorar las condiciones de vida de la pobla-- ción rural y urbana, por lo que en el Artículo Tercero- de la ley que se comenta, se establecen algunos medios- para lograrlo, entre los que destacamos, para efectos - de este estudio, los siguientes:

a).- Promover la más eficiente interacción entre --

los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente, la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas, y las justas posibilidades de trabajo y descanso (Fracción V).

b).- Fomentar la creación de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano (Fracción VI).

c).- Promover la descongestión de las grandes urbes, como la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara (Fracción VII).

d).- Regular el mercado de los terrenos, así como el de inmuebles dedicados a la vivienda popular (Frac. X).

e).- La promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna (Frac. XI).

En atención al mandato contenido en el párrafo tercero del Artículo 27 de nuestra Carta Magna y para su debido cumplimiento en el artículo cuarto de la Ley General de Asentamientos Humanos, se prevee que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional se llevará a cabo a través de diversos instrumentos. Es de hacer notar que entre tales --

instrumentos se encontraba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, pero en virtud de las reformas a esta Ley - por decreto de 28 de Diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Febrero de 1984 y en vigor al día siguiente, dicho Plan desaparece de la Ley, aún cuando de hecho, a nivel operativo se continua manejando y se ha aprobado el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, del cual nos ocuparemos más adelante.

El texto original de la Ley señalaba las bases sobre las cuales se elaboraría el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, pero en virtud de dicha reforma ahora se refiere a las bases para elaborar el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, el cual, deberá sujetarse a las políticas y previsiones del Plan Nacional de Desarrollo.

Desde que se publicó la Ley General de Asentamientos Humanos hasta la fecha, se han publicado nuevas leyes y reformado muchas otras, entre ellas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de ahí que las facultades que originalmente correspondían a la desaparecida Secretaría de la Presidencia ahora corresponden a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología SEDUE), después de haber pasado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). El artículo 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos, señala cuáles son las facultades que en esta materia se

corresponden a la SEDUE.

En el Artículo 16 de la Ley que se comenta, se delimitan las atribuciones correspondientes a los poderes de las Entidades Federativas, por lo que compete a las Legislaturas Locales expedir la Ley de Desarrollo Urbano correspondiente con objeto de cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 y en las fracciones V y VI del Artículo 115 Constitucional, la cual contendrá las normas pertinentes para la elaboración, revisión y ejecución de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano de cada Entidad y la coordinación entre ellos; fijar la competencia del Gobernador del Estado para la publicación de los planes y programas municipales, así como otra serie de facultades inherentes.

En el propio artículo 16 se señala que los Ejecutivos Locales tendrían la participación que les asignen las leyes del Estado en la elaboración, revisión y ejecución de los Planes o Programas de Desarrollo, promoviendo la participación de los diversos grupos sociales y ejercer sus atribuciones referentes a la aprobación y ejecución de dichos planes.

Los artículos del 18 al 27 se refieren al fenómeno de la Conurbación, el cual se presenta cuando dos o más centros urbanos forman una unidad geográfica, económica y demográfica y se señalan las diversas medidas que de-

berán tomar los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios y las atribuciones que tendrán a -- fin de regular este fenómeno mediante las respectivas - declaratorias de conurbación. Se prevee la creación de comisiones de carácter permanente, que ordenarán y regularán el desarrollo de la zona en donde se presente la conurbación, teniendo entre sus funciones elaborar y revisar el Programa de Ordenación y Regulación de la zona conurbada y someterlo a la aprobación del Presidente de la República.

En el capítulo Cuarto de esta ley, se establecen - distintas regulaciones a la propiedad en los centros de población, y de esa manera el Artículo 28 dice: "Para - cumplir con los fines señalados en el párrafo Tercero - del Artículo 27 Constitucional en materia de fundación- conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles ubicados en dichos centros se sujetará a las normas contenidas en los planes o programas- de desarrollo urbano correspondientes y, en su caso, en las declaratorias de usos, reservas, provisiones y des-- tinos".

Esto implica que en las legislaciones sobre desa-- rrollo urbano que espidan las Entidades Federativas se- contendrán las disposiciones necesarias para cumplir con

el texto del Artículo antes transcrito, el cual no es totalmente aplicable al Distrito Federal, toda vez que difícilmente se podría decretar la fundación de un nuevo centro de población, dadas sus características geográficas y la exorbitante expansión urbana dentro de su área, por lo que la ley del desarrollo de nuestra entidad sólo contiene las normas que regulan la conservación, mejoramiento y crecimiento de nuestro gran centro de población llamado Ciudad de México y de sus centros poblacionales aledaños ubicados en Delegaciones Políticas como la de Tláhuac o Xochimilco.

Para cumplir con los fines que persigue esta Ley en cuanto a ordenación y regulación de los asentamientos humanos, las autoridades locales señaladas en las respectivas leyes de desarrollo urbano, harán la declaratoria de usos, reservas y destinos las que deberán derivarse de los planes o programas municipales de desarrollo urbano (Artículo 36), por lo tanto en el Artículo 37 se establecen las siguientes definiciones:

"...I.- Provisiones: son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población;

II.- Usos : son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas de un centro de población;

III.- Reservas: son las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento; y

IV.- Destinos: son los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población...".

En los subsiguientes artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, se imponen a la propiedad privada diversas restricciones para cumplir con los fines de ordenación del desarrollo urbano, así se señala que las declaratorias que establezcan provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios, deberán ser inscritas en el Registro Público de la Propiedad y las autoridades administrativas no expedirán ningún permiso, autorización o licencia que contravenga lo establecido en los planes programas y declaratorias respectivas y si se expidieran en desacato a esta prohibición serán nulas de pleno derecho. Todos los actos convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho relacionado con la utilización de predios deberán contener las cláusulas relativas a su utilización, por lo que dichos instrumentos serán nulos de pleno derecho si contravienen las declaratorias de referencia que se hayan inscrito en el Registro Público de la Propiedad, por su parte los Notarios, sólo podrán auto-

rizar las escrituras en que se cumpla lo anterior y en las que se inserte el certificado del Registro Público de la Propiedad en el que se mencione si existen o no inscritas las declaratorias de que se habla, si no se cumple con estas disposiciones no se podrá inscribir ningún acto, convenio o contrato.

Por su parte, los propietarios de predios comprendidos en las declaratorias de usos, destinos y reservas, los utilizaran de tal manera que no presenten ningún obstáculo al futuro aprovechamiento previsto en las propias declaratorias.

Es importante señalar para los efectos de este estudio, que por Decreto de fecha 28 de Diciembre de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 y en vigor desde el día 30 del mismo mes y año, se adicionó la Ley General de Asentamientos Humanos, con un Capítulo V, titulado "De la Tierra para la Vivienda Urbana", mismo que posteriormente fue reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 7 de Febrero de 1984 y en vigor al día siguiente cambiándosele el título por el de "De la Tierra para el Desarrollo Urbano y la Vivienda". En los once artículos que integran este capítulo se contienen disposiciones de suma importancia para tratar de resolver el problema de la vivienda en todo el Territorio Nacional, atendiendo a los requerimientos de los Asentamientos

Humanos en cada ciudad o centro de población.

De esta manera el Artículo 49 declara de utilidad pública la adquisición de tierras para la creación de reservas territoriales que satisfagan las necesidades de suelo urbano para la fundación, conservación, mejora miento y crecimiento de los centros de población, así como para la vivienda y su equipamiento. Con esa tierra los gobiernos Municipal, Estatal y Federal implementarán programas y acciones que faciliten la adquisición de predios ubicados en áreas urbanas para la construcción de viviendas de interés social.

Se prevee en el Artículo 50 la creación o constitución de un sistema nacional de suelo y de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, el cual tendrá por objeto:

"... I.- Establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda;

II.- Evitar la especulación en el mercado de inmuebles y captar las plusvalías que genera el desarrollo urbano, para aplicarlas en beneficio de los habitantes de los centros de población;

III.- Reducir y abatir los procesos de ocupación-

irregular de áreas, mediante la oferta de la tierra que atienda, preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos; y

IV.- Asegurar la disponibilidad de suelo para los distintos usos y aprovechamiento que indiquen los planes o programas de desarrollo urbano".

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología - se le conceden las facultades necesarias para normar y dirigir la política tratándose de las reservas territoriales y de tierra para la vivienda, entre las que se comprenden:

a).- Celebrar convenios con los gobiernos estatales y municipales, en términos de la Ley de Planeación, para la operación administrativa del sistema nacional de suelo antes mencionado, señalándose en el Artículo - 51 las especificaciones que contendrán tales convenios de coordinación.

b).- Realizar estudios para determinar a nivel -- nacional los requerimientos de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, esto de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo y los -- Programas Sectoriales (en estos estudios se tomarán en cuenta las necesidades presentes y las del futuro inmediato por un período de 5 años).

c).- Con base en los estudios anteriores, elaborará los programas de adquisición específicos, señalando la coordinación de las acciones e inversiones que correspondan a los gobiernos Municipal, Estatal y Federal respectivamente.

d).- Asimismo, con fundamento en dichos estudios - promoverá la transferencia, enajenación o destino de terrenos de propiedad federal, a favor de los gobiernos - de las entidades federativas y los municipios de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales.

e).- Promoverá la expropiación de tierras ejidales o comunales para su transmisión a los gobiernos estatales o a los municipios, en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria.

f).- Promover el establecimiento de instrumentos y mecanismos financieros para la adquisición, habilitación y dotación de suelo urbano.

Los Gobiernos estatales y municipales deberán llevar a cabo las siguientes acciones:

A).- Efectuar en la esfera de sus respectivas competencias, los estudios que determinen sus necesidades de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y vivienda, para la ejecución de sus respectivos -

planes y programas.

B).- Al elaborar sus programas señalarán sus requerimientos, los lugares y extensiones de tierra necesaria para la realización de los planes o programas de desarrollo urbano.

C).- Solicitar y justificar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con los planes y programas--correspondientes sus necesidades de terreno o la asignación de recursos Financieros Federales para la ejecu---ción de sus planes de desarrollo urbano y vivienda o la creación de reservas territoriales.

Por otra parte el artículo 56 faculta al Gobierno-Federal para transmitir a los gobiernos estatales y municipales los inmuebles federales provenientes de expropiación de bienes ejidales o comunales, para la funda--ción conservación, mejoramiento y crecimiento de los --centros de población, para lo cual deberá ajustarse a -lo dispuesto por las Leyes Federal de Reforma Agraria -y General de Bienes Nacionales.

Para el caso de las enajenaciones de predios que -realicen las dependencias y entidades de la Administra--ción Pública Federal, las entidades federativas y los -municipios o sus entidades paraestatales, se sujetarán-a las siguientes normas:

1.- Que el solicitante no sea propietario de casa-

habitación en ninguna localidad.

2.- Las condiciones de pago se determinaran en --
atención al ingreso del solicitante.

3.- La superficie corresponderá al lote tipo o ta--
maño promedio en la localidad.

4.- Cuando el solicitante contrate a plazos, el --
crédito correspondiente se otorgará a la tasa de inte--
rés que para la vivienda de interés social fijen las au--
toridades competentes.

5.- El precio de los lotes y predios se determina--
rá con base en dictamen valuatorio.

Las entidades privadas cuya actividad sea la cons--
trucción de vivienda de interés social destinada a per--
sonas de bajos ingresos podrán adquirir terrenos que --
les enajenen entidades públicas, ajustándose esto a pro--
gramas específicos debidamente autorizados. A su vez --
las entidades privadas se obligarán a enajenar los lo--
tes observando las normas antes señaladas. Asimismo en--
el artículo 58 se prohíbe a las entidades públicas la --
enajenación a favor de entidades privadas que constru--
yen viviendas destinadas a personas con ingresos supe--
riores a 4 veces el salario mínimo (\$197,920.00), en ca--
so de incumplimiento asumirán las responsabilidades co--
rrespondientes.

Por último y por lo que respecta a la regularización de la tenencia del suelo para incorporarla al desarrollo urbano, que realice los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, el Artículo 59 dispone que se sujetarán a las siguientes normas:

"...I.- La regularización de la tenencia de la tierra procederá, conforme al plan o programa de desarrollo o mejoramiento urbano aplicable.

II.- Sólo podrán ser beneficiarios de la regularización quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble. Tendrán preferencia los poseedores de buena fe, de acuerdo a la antigüedad de la posesión.

III.- Ninguna persona podrá resultar beneficiada por la regularización con más de un lote cuya superficie no podrá exceder de la extensión determinada por las leyes y programas respectivos."

1.1.3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.

Por decreto del Poder Ejecutivo Federal, de fecha 24 de diciembre de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 29 del mismo mes y año y que entró en vigor a partir del primero de enero de 1977, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quedando derogada en consecuencia la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. A --

virtud de esta nueva Ley desaparece la Secretaría de la Presidencia y las funciones que le competían en materia de asentamientos humanos pasaron a la Secretaría, en -- ese entonces de nueva creación, llamada de Asentamien-- tos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). Pero esta última-- Secretaría desaparece también, en atención al decreto -- publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 29 de diciembre de 1982 y que entró en vigor el primero de enero de 1983, creándose para sustituirla, la Secre taría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

Tal decreto reformó y adicionó diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre los que se encuentra comprendido el artículo 37, -- que señala cuales son los asuntos que le corresponde -- despachar a la flamante Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, entre ellos destacamos los siguientes:

A).- Formular y conducir las políticas generales -- de asentamientos humanos, urbanismo , vivienda y eco-- logía;

B).- Proyectar la distribución de la población y -- la ordenación territorial de los centros de población, = conjuntamente con las dependencias y entidades del Eje-- cutivo Federal que corresponda, así como coordinar las-- acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Eje-- cutivos locales para la realización de acciones coinci--

dentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;

C).- Promover el desarrollo urbano de la comunidad y fomentar la organización de sociedades cooperativas - de vivienda y materiales de construcción;

D).- Promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo; y apoyar a las autoridades estatales y municipales en su ejecución;

E).- Preveer a nivel nacional las necesidades de - tierra para vivienda y para el desarrollo urbano, y regular en coordinación con los Gobiernos de los Estados - y Municipios el sistema tendiente a satisfacer dichas - necesidades; y

F).- Organizar y fomentar las investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo urbano y ecología.

Con fundamento en lo antes señalado y de conformidad con lo estipulado en la parte relativa del párrafo - 3o. del artículo 27 Constitucional y en lo que entonces disponía el artículo 4o. de la Ley General de Asenta- - mientos Humanos, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en coordinación con la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, se abocaron a estudiar y diagnosticar la problemática urbana del país -

y con base en los resultados obtenidos, procedieron a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el cual fue sometido a un amplio proceso de consulta -- con los gobiernos de los Estados, adicionándose las reflexiones y sugerencias que estimaron pertinentes y una vez concluido se sometió a la aprobación del Presidente de la República, aprobación que fue otorgada mediante decreto de 12 de mayo de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 19 del mismo mes y año, cuyas disposiciones entraron en vigor ese mismo día.

Mediante el artículo primero de este decreto, se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, señalándose que conforme a El, el Gobierno Federal participará en el ordenamiento y regulación de los Asentamientos -- Humanos en el país, en la inteligencia que las Entidades y Organismos de la Administración Pública Federal -- tomarán en consideración las políticas y objetivos del Plan al definir sus acciones y proyectos de inversión -- que se relacionan con el Desarrollo Urbano.

Para los fines de este estudio, el decreto citado -- señala como objetivos del Plan Nacional de Desarrollo -- Urbano, entre otros: "... racionalizar la distribución -- en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país". Por lo tanto, para el debido cum-

plimiento de estos objetivos, se citan diversas políticas a seguir, entre las que destacamos:

a).- Desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

b).- Promover la desconcentración de la industria, de los servicios públicos y de las diversas actividades del sector privado, orientándolas a las zonas que declare prioritarias el Plan; y

c).- Desalentar el establecimiento de los asentamientos humanos en áreas susceptibles de desastre y prevenir los probables efectos derivados de este tipo de fenómenos que afecten a la población.

En el artículo quinto del decreto de referencia, se señala que "Para el efecto de alcanzar los objetivos del Plan, se ejecutarán los diversos programas previstos en el presente Ordenamiento, así como todos aquellos que sean necesarios de acuerdo con el proceso de planeación del desarrollo urbano". De conformidad con lo anterior, se establecieron diversos programas de acción concertada, pero a pesar de que en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se contempla el Programa Nacional de Vivienda, en el decreto que se comenta, no se hace mención alguna de él, por lo que mediante decreto de 9 de septiembre de 1982, publicado en el Diario Ofi-

cial de la Federación del día 14 del mismo mes y año y en vigor desde esa fecha, se adicionó el referido artículo quinto, con una fracción VII, para incluir el Programa Nacional de Vivienda, entre los programas de acción concertada.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano deberá ser modificado de acuerdo con los cambios que se operen en las bases y objetivos nacionales de la planeación económica y social, debiendo incorporarse al Plan tales reformas, previa su aprobación, cada dos años a efecto -- de su debida observancia, según lo señala el artículo -- segundo de dicho decreto.

"... El conocimiento de la situación general de -- los asentamientos humanos en el país, de su evolución y de sus tendencias, es un elemento fundamental en el que se apoya el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, de -- acuerdo a las consideraciones enunciadas en el artículo 10 de la Ley General de Asentamientos Humanos". [1]

Para conocer dicha situación de los Asentamientos- Humanos, se llevaron a cabo una serie de estudios por parte de las Dependencias de la Administración Pública-Federal, llegándose a muy importantes conclusiones, las cuales quedaron plasmadas en el referido Plan, por lo -- que en el mismo se menciona que "... la actual distribu- ción de la población en el territorio, constituye uno -

de los problemas principales a los que se enfrenta la planeación del desarrollo urbano, siendo las características de la distribución una de las consecuencias de la configuración especial del desarrollo socioeconómico nacional.

Por este motivo, es importante el análisis del comportamiento poblacional en función de las características actuales de la manifestación espacial del desarrollo socioeconómico y de los principales factores de configuración y modificación de la actual estructura espacial.

México tiene una población en crecimiento acelerado; a principios de éste siglo, el volumen de la población del país era de 13'607,000 habitante, cantidad ligeramente superior a la que hoy se concentra en el Area Metropolitana de la Ciudad de México..." (2)

Esto nos da una idea sobre la actual problemática de los asentamientos humanos en el Distrito Federal, dado que en una superficie territorial tan pequeña, se localiza el mayor asentamiento humano del país y que comprende población fija, arraigada en forma definitiva en ese territorio, por razón de encontrarse en él su centro de trabajo o fuente de ingresos y su domicilio particular; población flotante, la cual únicamente tiene en este territorio el principal asiento de sus negocios

o su centro de trabajo, pero su domicilio se localiza - en las Entidades Federativas aledañas al Distrito Federal, como son los Estados de Morelos, México, Hidalgo, - Puebla y Tlaxcala; y, la población que llega en busca - de mejores perspectivas económicas, pero lo único que - hace es agravar el problema ya existente, por lo que --

"... el asentamiento y arraigo de un individuo o un gru po en un área, depende de las expectativas que generan - en él, el grado de desarrollo económico social y cultu - ral de dicha área. Los centros urbanos más desarrolla - dos, frente a la magnitud de las corrientes migratorias ven limitarse cada vez más sus posibilidades de abson - - ber productivamente a la nueva población". [3]

Desde el punto de vista gubernamental, el problema es bastante grave, dado que ante la magnitud de la con - centración de la población en el Distrito Federal, un - porcentaje considerable de las inversiones públicas son destinadas a esta zona, principalmente para la "... do - tación y modernización de los sistemas de agua potable, la construcción de viviendas y la construcción y amplia - ción de los medios de comunicaciones y transportes". [4]

La falta de control y regulación de los asentamien - tos humanos, deviene en una problemática diversa, dado - que "... el desarrollo de los centros de población se - caracteriza por un uso inadecuado del suelo urbano, - -

pues se mantienen ociosos terrenos aprovechables y se ocupan terrenos inadecuados, irracionalidad en la dotación de infraestructura, especulación acentuada de la tierra urbana, carencia de transportes adecuados, degradación ecológica, deterioro psicosocial de la población, así como la insuficiencia de organismos de planeación e instrumentos legales y reglamentarios para afrontar la problemática urbana". (5) Todo esto afecta a la población asentada en el Area Metropolitana de la Ciudad de México, lo que en última instancia impacta a la economía estatal de manera negativa, dado que, por ejemplo, la carencia de transportes masivos y la deficiencia del servicio prestado, ante el exceso de demanda de usuarios, produce que éstos no puedan llegar a tiempo a sus centros de trabajo o bien, no les es posible llegar, con lo cual la economía sufre un fuerte deterioro, al disminuirse la fuerza de trabajo y bajar la producción.

Por otra parte el Plan Nacional de Desarrollo Urbano señala la problemática que representa la escasez de vivienda a nivel nacional, la cual aumenta día a día, a virtud del alto índice de explosión demográfica que padece el país. Esta población en aumento demanda un lugar en el cual vivir dignamente y poderse desarrollar como lo que son, seres humanos con derecho a obtener mediante la llamada "Justicia Social" una morada adecuada, sobre-

la que tenga la propiedad absoluta. Así, en el referido Plan se señala que "... uno de los objetivos nacionales es el logro de un nivel mínimo de bienestar en vivienda para la población, entendido como el derecho de todo ser humano a disponer del espacio integrado necesario para su desenvolvimiento personal.

La magnitud del déficit habitacional es abrumadora, si bien, su cuantificación es difícil. En efecto, la ausencia de un claro consenso acerca de las normas mínimas que debe respetar una vivienda, en términos de área construida, de calidad de construcción y de nivel de equipamiento, hace difícil evaluar correctamente el déficit de vivienda.

El censo de población de 1970 registró un déficit absoluto de 843,000 unidades, 2.5 millones en mal estado y 1.7 millones de hacinamiento. Del total censado, 41% tenía piso de tierra, 38% carecía de agua, 58% de drenaje y 41% de electricidad. En el medio urbano predomina el déficit absoluto, y en el rural, el mal estado y el hacinamiento". (6)

Los datos antes vertidos nos dan una idea de la magnitud del problema habitacional, el cual, como se puede apreciar lleva aparejados los de equipamientos urbano e infraestructura, como son: agua, sistema de alcantarillado, drenaje, banquetas, calles, electricidad y otra serie

de servicios públicos. Tales datos no señalan una situación alarmante, pero el propio Plan estimó que de continuarse la tendencia actual de construcción, para el año de 1982 el déficit alcanzaría los cuatro millones de -- unidades y casi doce millones para el año 2000, provo-- cando así un incremento en el índice de hacinamiento de 6 habitantes por vivienda a más de 7.

"... Satisfacer tales necesidades de vivienda su-- pondría en los próximos 25 años, un promedio de más de-- medio millón de unidades al año. Al comparar tales nece-- sidades de vivienda con los recursos disponibles, resal-- tan las limitaciones para la solución del problema por-- la vía tradicional, es decir la construcción de vivien-- das terminadas por organismos públicos o privados.

Entre 1950 y 1970, el sector público participó con un 8 % en la construcción de viviendas, el sector priva-- do con 27 % y el 65 restante fueron construidas por los-- propios moradores. Entre 1970 y 1976, el primero incre-- mentó su participación al 18 % en tanto que el privado -- la disminuyó al 17 %, esto es, entre ambos han venido cu briendo el 35 % de la producción y la acción del sector-- público se ha concentrado en atender parte de las deman-- das cubiertas antes por el sector privado, cuya oferta -- se ha desplazado a la vivienda de lujo...". [7]

Sobre este participar, es bien conocido que los organismos privados o los particulares con la suficiente capacidad económica han construido y continúan construyendo viviendas, ya sea individuales o edificios en condominio, pero las cuales resultan inalcanzables para la población obrera o de ingresos medios, dado que con su salario no cubrirían ni siquiera el importe de una de las elevadas mensualidades, esto sin tomar en cuenta que se carece del efectivo necesario para cubrir el enganche que actualmente alcanza cifras estratosféricas, pero sobre esta situación ahondaremos más adelante y de momento únicamente señalamos lo anterior.

Desde el punto de vista gubernamental, la solución del problema habitacional, representa la erogación de grandes recursos financieros, motivo por el cual se ha tomado conciencia de que el total abatimiento, tanto de los déficit de vivienda existentes, como de la satisfacción de las nuevas necesidades que generará el crecimiento natural de la población, supone metas y objetivos inalcanzables utilizando los procedimientos tradicionales, por lo que se ve la imperiosa necesidad de buscar nuevas soluciones a este añejo problema.

En el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se hace mención a algunos lineamientos que habrán de tomarse en consideración para la planeación de futuras centros de -

población y regulación del crecimiento de los ya existentes, que desde luego se contendrán en la legislación que al efecto se expida, por lo que "... en la zonificación futura y su reglamentación, deben tomarse en cuenta, además de la superficie, la altura y forma de lo que se edifica, el tiempo de afectación del suelo urbano y los efectos sobre el medio ambiente. Para ello el Estado dispondrá de superficies urbanas suficientes para asegurar el control del crecimiento físico de las ciudades, creando nuevas alternativas de acceso al suelo urbano, para los grupos de bajos ingresos, aprovechando socialmente este recurso y distribuir con sentido social, las plusvalías derivadas del desarrollo urbano, mediante un sistema de captación fiscal más justo y eficaz.

Debido a que en nuestras ciudades existe un alto porcentaje de la población que ocupa terrenos para construir viviendas precarias en forma no regulada, se construirán zonas de reservas de tierra para canalizar adecuadamente las migraciones de aquella población que no tiene recursos suficientes para comprar terrenos y construir su vivienda", (8)

A fin de satisfacer tales requerimientos se prevé que todas las Entidades Federativas y los Municipios que integran éstas, cuenten con una Ley o Plan de Desarrollo Urbano, que será expedido por las autoridades estatales-

y municipales correspondientes, y habrá de tener como -- preocupaciones fundamentales:

"... i). Adecuar los usos del suelo urbano a las -- necesidades actuales y previsibles;

ii). Conciliar el desarrollo urbano, tanto con las -- disponibilidades de tierra como con las existencias y po -- sibilidades de suministro de agua y energía;

iii). Anticipar los requerimientos de vivienda, in -- fraestructura y equipamiento, que se deriven del tamaño -- y funciones previstas por dichos centros de población, -- en función de las políticas generales que establece el -- Plan Nacional". (9)

Por lo que respecta a las políticas señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, la estrategia de desarrollo urbano a nivel de los centros de población, se orienta fundamentalmente a lograr la coherencia de las -- iniciativas sectoriales, mediante una planeación integral de las estructuras urbanas a fin de incrementar la calidad de vida de la población nacional. Dichas políticas -- son orientaciones para la planeación, que actúan delimitando el campo de posibilidades de desarrollo de los diferentes centros, en función de los lineamientos de orde -- nación territorial nacional y las características propias de cada centro de población.

Se distinguen al efecto tres grupos de políticas:

Políticas de impulso: Son aquellas aplicables a los centros urbanos y sistemas rurales que se consideran indispensables para asegurar el cumplimiento de los objetivos de ordenamiento espacial.

Políticas de consolidación: Son aquellas que serán aplicables a centros que por su nivel actual de desarrollo sólo requieren de un ordenamiento de su estructura básica, previendo los efectos negativos de la concentración pero sin afectar su dinámica actual.

Políticas de regulación: Estas suponen la disminución del actual ritmo de crecimiento de algunos centros urbanos en los que la concentración está provocando problemas cada vez más agudos de congestión e ineficacia económica y social. Las políticas de regulación se orientan a rescatar recursos que permitan promover el desarrollo de otras regiones del país que cuentan con mejores condiciones relativas.

Este último grupo de políticas son las que deberán ser aplicadas al Distrito Federal y su área metropolitana a virtud de su actual ritmo de crecimiento y el volumen de sus problemas urbanos.

1.2. LOCALES

A continuación pasaremos a considerar la legislación local aplicable al Distrito Federal, que se ha expedido con la finalidad de regular los asentamientos humanos en esta circunscripción territorial. El primer ordenamiento de que hablaremos será la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, respecto de la cual cabe mencionar que fué aprobada, publicada y entró en vigor un mes antes de la reforma hecha al párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, es decir, que ésta Ley fué publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de enero de 1976 y entró en vigor el día 8 del mismo mes y año, y la reforma constitucional se publicó en el Diario Oficial del 6 de Febrero de ese año y entró en vigor al día siguiente de su publicación, por lo tanto la materia que regula la Ley local, no estaba comprendida en la Constitución cuando dicha ley entró en vigor, lo cual nos parece una incongruencia jurídica y un error por parte del Legislador.

A este respecto podemos apuntar que básicamente existen dos criterios, uno que señala que dicha Ley fué inconstitucional temporalmente, ya que no tiene validez jurídica, ni sus disposiciones debieron ser aplicadas -- prácticamente, en el lapso comprendido entre la fecha en que entró en vigor y la fecha en que entró en vigor la -

reforma constitucional aludida, por lo que mediante este acto su validez fué parcialmente ratificada y se dice -- que parcialmente, toda vez que fué ratificada total y de finitivamente su validez, al entrar en vigor la Ley General de Asentamientos Humanos (publicada el 26 de marzo - de 1976, en vigor a partir del 25 de junio del mismo - - año) la cual prevé la expedición de las Leyes Locales - sobre Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, que son materias que regula la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, mediante las disposiciones que en ella se contienen. El segundo criterio señala que la citada Ley - del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, es total y - absolutamente inconstitucional, en virtud de que en principicio su expedición se hizo por el Congreso de la Unión, actuando como legislatura local, sin tener facultad específica para hacerlo, dado que la Constitución Federal - no contenía ninguna disposición en ese sentido, de tal - suerte, que hubo necesidad de reformar el texto constitucional para que el Congreso de la Unión tuviera tales -- facultades. Asimismo, se sostiene que si el Congreso no - tenía facultades, tampoco las tenía el Presidente de la - República, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Secretario de Gobernación para promulgarla, refrendarla y publicarla, de lo que se concluye que la multicidada Ley es contraria a la Constitución General de la -

República.

Por otra parte, independientemente de lo anterior, se sostiene que las disposiciones que contiene la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, también son anti constitucionales y violatorias de las garantías individuales que concede la propia Carta Magna en sus artículos 14 y 16, toda vez que al aplicarse tales disposiciones se molesta al particular sin causa legal alguna y se le priva de derechos al no existir una ley previa que -- sirva de fundamento para causar tal molestia (basándose esto en la consideración anterior, de que la expedición de la Ley es inconstitucional).

Desde luego que cualquier persona que se sienta -- afectada en sus derechos, o privado de ellos a virtud de la Ley que se comenta y tomando o no en consideración -- los dos criterios antes vertidos, puede acudir válidamen te ante la autoridad correspondiente a solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal, ya sea porque se trate de una Ley autoaplicativa o bien, una vez que -- tenga conocimiento del primer acto de aplicación de la -- ley, que resulte en perjuicio de sus derechos y/o sus -- bienes, por lo tanto será en última instancia la Autoridad judicial (Juez de Distrito, Tribunal Colegiado o Suprema Corte de Justicia), quien determine sobre la cons-

titucionalidad o inconstitucionalidad de la multicitada-
ley y las disposiciones que en ella se contienen.

1.2.1. LEY DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDE- RAL.

Esta Ley como su nombre lo indica y aún cuando pa-
rezca redundante, es aplicable únicamente al territorio-
del Distrito Federal, cuyos límites están señalados en -
el artículo 13 de la Ley Orgánica del Departamento del -
Distrito Federal, dicho territorio para su mejor control
y manejo administrativo se ha dividido en 16 Delegacio-
nes Políticas, señaladas y delimitadas igualmente en la-
referida Ley Orgánica.

Los objetivos que persigue la Ley del Desarrollo Ur-
bano del Distrito Federal son: Ordenar el desarrollo ur-
bano del Distrito Federal, conservar y mejorar su terri-
torio, establecer las normas necesarias para que el De-
partamento del Distrito Federal ejerza sus atribuciones-
para determinar los usos, destinos y reservas de tierras,
aguas y bosques. Todas las acciones que se realicen para
planear y ordenar lo antes mencionado, son declaradas de
utilidad pública e interés social, por el artículo segun-
do de la Ley. De esta manera y para cumplir con dichos-
objetivos se prevee la creación del Plan Director, el --
Plan General y los Planes Parciales, todos ellos para el

desarrollo urbano y de los cuales nos ocuparemos más adelante.

El artículo quinto de la Ley designa al Departamento del Distrito Federal como la autoridad competente para planear y ordenar los destinos, usos y reservas de los elementos componentes del territorio de esta Entidad Federativa y el desarrollo urbano de la misma, tal designación es ratificada por el párrafo primero del artículo 13 de la propia ley, lo cual nos parece en cierta forma reiterativo e inútil, toda vez que en el artículo quinto se generaliza, como ya quedó apuntado y en este otro artículo se habla únicamente de la planeación del desarrollo urbano, pero creemos que posiblemente esa reiteración se deba a que en el primero de los artículos señalados se habla de la Dependencia (Departamento del Distrito Federal) en forma general, sin especificar que oficina o Dirección en particular se encargará de ejercer esas facultades, y en el segundo de dichos artículos, específicamente se menciona que la planeación del desarrollo urbano del territorio estará a cargo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, con lo que entendemos que estas atribuciones las ejercerá directamente la persona que ocupa ese cargo, pero que organismo del propio Departamento del Distrito Federal será el competente para planear y ordenar los destinos, usos y reservas del te--

territorio estatal?, la ley no nos aclara este punto y por lo tanto la interrogante subsiste. Ante tal laguna, podemos deducir una vez interpretado el artículo quinto, que es al propio Jefe del Departamento del Distrito Federal a quien corresponden estas facultades, en tal caso, insistimos, no hay razón válida para que existan dos artículos similares. Por otro lado, la propia ley es confusa, porque señala específicamente en el artículo quinto -- "destinos, usos y reservas de su territorio y el desarrollo urbano del mismo", de lo que se infiere que cada uno de dichos conceptos son distintos, interrelacionados, pero con un sentido específico e individual para cada uno de ellos, pero la confusión se presenta al leer el texto del artículo 14, del que se deduce que los "destinos, -- usos y reservas" forman parte del desarrollo urbano o -- son medidas que habrán de tomarse para ordenar y regular el desarrollo urbano, ésta última idea es la que consideramos adecuada y la primera es un error más del Legislador, que en cierta forma incluye en la ley lo que declara algún contrato de compraventa "en el presente contrato no existe ningún vicio del consentimiento, ni dolo, ni mala fe", al decir que no hay vicio alguno del consentimiento, está por demás señalar alguno de tales vicios.

En el segundo párrafo del artículo 13 antes referido, se menciona que "las facultades que concede este ar-

título al Jefe del Departamento del Distrito Federal podrán ser designadas a la Dirección General de Planificación del propio Departamento". Este texto trae a colación nuevamente la confusión que mencionamos en el párrafo precedente, porque en el primer párrafo de este artículo se habla únicamente de la planeación del desarrollo urbano, por lo tanto, el planear y ordenar los destinos, usos y reservas ¿a quién le compete? ¿se delega también a la Dirección General de Planificación, a virtud del segundo párrafo de este artículo?. La Ley tampoco es clara en este sentido, pero reiterando las ideas vertidas en líneas precedentes, consideramos que si la planeación del desarrollo urbano es el todo, de conformidad con el artículo 14 y que la planeación y ordenación de los destinos, usos y reservas, son parte de este todo, entonces es al Jefe del Departamento del Distrito Federal a quién le compete directamente ejercer estas atribuciones y facultades, las cuales podrán ser delegadas y no "designadas" a la Dirección General de Planificación del propio Departamento del Distrito Federal.

En el artículo sexto de la Ley de que se trata, se conceden al Departamento del Distrito Federal diversas facultades para "planear y ordenar los destinos, usos y reservas de su territorio y el desarrollo urbano del mismo", entre las que destacamos las siguientes:

a) Integran el Plan Director para el Desarrollo Ur-

bano:

b) Determinar los destinos, usos y reservas de tierras y sus construcciones;

c) Aplicar las modalidades a la propiedad que imponga esta ley y demás disposiciones legales relativas;

d) Ejecutar las obras para el desarrollo urbano;

e).- Dictar y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación excesiva de los terrenos;

f) Participar en la ordenación de los procesos de conurbación entre el Distrito Federal y otras Entidades Federativas; y

g) Inscribir en el Registro del Plan Director y enviar para su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y Comercio todas aquellas resoluciones que de acuerdo a esta Ley así lo ameriten.

La ordenación y regulación del desarrollo urbano del Distrito Federal, que llevará a cabo la autoridad administrativa, con las facultades señaladas, tenderá a diversos objetivos, los cuales se mencionan en el artículo tercero de la Ley y que para los efectos de este estudio únicamente mencionamos los siguientes:

I.- Lograr la distribución equilibrada de la población en el territorio;

II.- Mejorar las condiciones de vida de la pobla---

ción rural y urbana;

III.- Distribuir equitativamente los beneficios y - cargas del proceso del desarrollo urbano;

IV.- Procurar que la vida en común se realice con - mayor grado de humanismo;

V.- Evitar la especulación excesiva de los terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y

VI.- Procurar que todos los habitantes del Distrito Federal puedan contar con una habitación digna.

Así mismo en Esta Ley se señalan distintas restric- ciones a la propiedad privada, tales como la que dispone el artículo siete, en el cual se obliga a los propieta- rios de bienes inmuebles, así como a los poseedores de - los mismos a respetar los destinos, usos y reservas que - se determinen o establezcan en los términos de la propia Ley, no importando en consecuencia el régimen legal que - regule tales bienes inmuebles. Otra de dichas restricció - nes es la que se determina en el artículo noveno, que di - ce: "El derecho de propiedad, el de posesión, o cualquier otro derecho derivado de la tenencia de predios, serán - ejercidos de conformidad con las limitaciones y modalida - des previstas en la presente ley y de acuerdo con los co - rrespondientes destinos, usos y reservas de tierras, - - aguas y bosques que se expidan". Desde luego que aún - -

cuando en el artículo transcrito no se menciona, y esto en nuestra opinión es defecto en la redacción del mismo -- por parte del legislador, los mencionados destinos, usos y reservas se determinaran por medio de declaratorias -- que al efecto expida la autoridad competente, en los términos de lo dispuesto por el artículo 44 de la ley que se comenta, en la inteligencia de que tales declaratorias habrán de inscribirse en el Registro Público de la Propiedad, como lo señala el artículo 27 de esta Ley y la Ley General de Asentamientos Humanos.

En los siguientes artículos (10 y 11) han quedado plasmados los ordenamientos contenidos en la Ley General de Asentamientos Humanos y que ya hemos considerado al ocuparnos de ella en páginas precedentes y que son: los relativos a los instrumentos públicos o privados que versen sobre la propiedad, posesión, uso o cualquier otra forma jurídica de tenencia de bienes inmuebles, contendrán las cláusulas correspondientes a su utilización y si no se incluyen, serán nulos de pleno derecho, o si al incluirse se contraviene lo señalado en el Plan Director o en las declaratorias sobre destinos, usos o reservas, -- que a la fecha de su celebración se hayan establecido, -- producirán la nulidad de los mismos; y por último la prohibición impuesta a los Notarios para que no autoricen o den fe de actos, contratos y convenios que se re-

fieren a predios, si el clausulado de éstos no coincide con los destinos, usos, reservas y planes inscritos en el Registro del Plan Director y en el Registro Público de la Propiedad, por lo que si se contraviene esta disposición, el contrato o convenio de que se trate no se podrá inscribir en el Registro Público de la Propiedad.

Las limitaciones y restricciones a la propiedad privada, antes señaladas, se impusieron en debido acatamiento a las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, ya que como quedó dicho, el Estado tiene reservado el derecho de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público y en la especie, la ley de que se trata es de utilidad pública e interés social.

La Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, -reglamenta los destinos, usos y reservas del territorio- en su capítulo III, denominado Régimen del Territorio y Ordenamiento de los Sistemas Urbanos, y en él se contienen las disposiciones necesarias para ordenar los asentamientos humanos y el desarrollo urbano en nuestra entidad, facultando al Departamento del Distrito Federal para que determine mediante el Plan Director los destinos, usos y reservas de los predios así como de las correspondientes construcciones (artículo 41).

En el artículo 45 de la Ley se establecen las siguientes definiciones, para los efectos de aplicación de la misma:

DESTINOS: Los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas áreas o predios;

USOS: Los fines particulares a que se podrán dedicar determinadas áreas o predios; y

RESERVAS: Las áreas que serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población.

Así mismo se hace la clasificación del territorio del Distrito Federal, en Areas de desarrollo urbano y Areas de conservación ecológica, esto con la finalidad de ordenar el desarrollo urbano, señalando las normas a seguir para la urbanización y la conservación de los centros de población.

En forma genérica el artículo 43 señala que el Plan Director y sus programas determinaran los derechos y deberes que corresponden a los habitantes del Distrito Federal en relación al régimen de ordenación de los asentamientos humanos, reiterándose lo que habíamos señalado antes, en relación a las limitaciones que impondrá la autoridad a la propiedad particular.

La Ley contiene disposiciones para regular la estructura vial y el sistema de transporte urbano; la fu--

sión, subdivisión, relotificación y fraccionamiento de terrenos: la vivienda, la cual clasifica en unifamiliar, bifamiliar, plurifamiliar y conjuntos habitacionales; el mejoramiento urbano; la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

1.2.2. EL PLAN DIRECTOR

En el capítulo II de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se contienen las disposiciones que regulan el Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el cual, en el artículo 14 se define como "el conjunto de disposiciones y normas para ordenar los destinos, usos y reservas del Distrito Federal y mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de desarrollo urbano y de conservación ecológica, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios". De lo anterior se desprende que el Plan Director será la piedra de toque para conducir y ejecutar la política de regulación de los asentamientos humanos en el Distrito Federal, mediante las disposiciones que en él se consignent y así dicho Plan contendrá:

I.- Las determinaciones relativas a (sólo citamos algunas de ellas):

a).- Los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal, para lo cual se clasificará en - -

áreas y zonas, de acuerdo a sus características, aprovechamiento de los predios y condiciones generales;

b).- Las políticas, objetivos y estrategias que eviten la concentración de la propiedad inmueble, para que ésta pueda cumplir su función social;

c).- Las políticas encaminadas a lograr una relación conveniente entre la oferta y la demanda de viviendas;

d).- Las características y normas técnicas de desarrollo urbano a que deban sujetarse las construcciones - privadas y públicas a fin de obtener su seguridad, buen funcionamiento e integración al conjunto urbano;

e).- Las características y normas técnicas de desarrollo urbano de la vivienda.

II.- Las estipulaciones que correspondan a los actos que tenga que realizar el Departamento del Distrito Federal, de conformidad a lo que dispongan las Comisiones de Conurbación;

III.- Las estipulaciones que correspondan a los convenios que llegue a celebrar el Departamento del Distrito Federal, con:

a).- Cualquier entidad u organismo perteneciente a la Administración Pública Federal, o particulares para coordinar la solución de los problemas que afecten el de

desarrollo urbano;

b).- Los propietarios de inmuebles ubicados en las zonas consideradas deterioradas para llevar a cabo los programas de regeneración.

El Plan Director contendrá además la información necesaria que se proporcionará a las autoridades correspondientes que lo soliciten y que servirá para: (artículo 17)

1.- Llevar a cabo las políticas de censo y estadística que registren los movimientos de la población en el Distrito Federal, estimulando el trabajo social que oriente a quienes carezcan de empleo y de vivienda hacia un reacomodo en otras partes del territorio nacional;

2.- Orientar la política tributaria, con el objeto de que los impuestos y los programas de inversión actúen equitativa y proporcionalmente como reguladores del desarrollo urbano;

3.- Coordinar la política en materia de propiedad inmueble, principalmente en lo referente a la regularización de la tenencia de la tierra; y

4.- Actualizar los ordenamientos legales relacionados con el desarrollo urbano.

El Plan Director se integra por el Plan General, los Planes Parciales y un sistema de información, que es el Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano.

EL PLAN GENERAL: Su formulación estará a cargo de la Dirección General de Planificación, y los estudios y proyectos que se elaboren con la finalidad de integrarlo se someterán a la aprobación del Jefe de Departamento -- del Distrito Federal. En él se contendrán los objetivos, políticas, estrategias y programas fundamentales a corto, mediano y largo plazos que regirán la ordenación y - regulación del desarrollo urbano del Distrito Federal, - condicionados y dependientes del bienestar socioeconómico de la población. Partiendo del Plan General habrán de formularse los programas operativos correspondientes a - cada sector y que rijan la actuación pública en diversas materias, tales como el equipamiento urbano, la dotación de infraestructura, la vialidad urbana, la vivienda y el suelo necesario para ello, dichos programas deberán coordinarse a la programación y presupuestación anual del -- Departamento del Distrito Federal.

Los estudios y proyectos del Plan General, una vez aprobados, se publicarán en forma abreviada en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta del Departamento del Distrito Federal y en dos diarios de mayor circulación, debiendo además, inscribirse en el Registro del - Plan Director y en el Registro Público de la Propiedad, para que surtan los efectos previstos en la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Al aprobarse el Plan General, se indicará el plazo-

para que se revise y evalúe por el Departamento del Distrito Federal y si en tal plazo no se revisa se considerará ratificado y continuará en vigor, esto de conformidad con el artículo 23 de la Ley de referencia. Al respecto consideramos necesario comentar, que en dicho artículo debería de fijarse un plazo para que la revisión -- del Plan General se hiciera de manera periódica, por -- ejemplo, cada dos años, la razón de esto estriba en el -- hecho de que si no se revisa en el periodo que fije el -- propio Plan, continuará vigente, pero esta vigencia sería indefinida?, ¿no se podría ya modificar el Plan General, ajustándolo a las necesidades actuales? Para dar -- respuesta a estas preguntas, consideramos que dicho artículo debería ser reformado, para que, como ya se dijo la propia ley determine cada cuando deberá ser revisado, toda vez que podría suceder que con el transcurso del tiempo los programas y dispositivos contenidos en el Plan, lleguen a ser obsoletos y en lugar de beneficiar a la población asentada en el Distrito Federal, se le perjudique, ya sea en forma material o económica, o bien se violen sus derechos personales que garantiza la Constitución General de la República.

LOS PLANES PARCIALES: De conformidad con la fracción II del artículo 18 de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, estos planes pueden ser o no nece-

sarios, dado que su formulación queda supeditada a las proposiciones y contenido del Plan General para desarrollar determinadas zonas del Distrito Federal y tendrán como finalidad dichos Planes, realizar alguno o diversos objetivos que persiga el Plan General. El anteproyecto de estos Planes de acuerdo con el artículo 24, podrán ser presentados por:

- I.- Los Delegados del Departamento del Distrito Federal.
- II.- El Consejo Consultivo de la Ciudad de México
- III.- Las Juntas de Vecinos
- IV.- Las diversas Dependencias del Departamento del Distrito Federal
- V.- La Comisión de Planeación Urbana
- VI.- Las Secretarías de Estado
- VII.- Los organismos públicos y privados con personalidad jurídica, que tengan interés en el desarrollo urbano
- VIII.- Los Partidos Políticos Nacionales

En los siguientes artículos de la Ley se señala el procedimiento que habrá de seguirse hasta la aprobación definitiva del Plan Parcial por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el cual, igual que el Plan General se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta del Departamento del Distrito Federal y se ins

cribirá en un plazo no mayor de diez días en el Registro del Plan Director y en el Registro Público de la Propiedad.

Como consecuencia de dicha inscripción, se establece otra limitación o restricción a la propiedad en razón de que el Departamento del Distrito Federal sólo podrá expedir licencias de construcción, reconstrucción, ampliación o cualesquiera otras relacionadas con los predios afectados por el Plan Parcial, si las solicitudes se ajustan a sus disposiciones y contenido (artículo 29).

EL REGISTRO DEL PLAN DIRECTOR PARA EL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL: Su creación se decreta mediante el artículo 19 de la Ley y en él deberán inscribirse los Planes General y Parciales, los programas a efectuarse, las declaratorias relativas a destinos, usos y reservas de las tierras, aguas y bosques, así como las resoluciones administrativas conducentes que lleguen a dictarse y que afecten el desarrollo urbano en forma significativa.

Por otra parte y como organismo auxiliar del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en el artículo 33 de la Ley, se crea la Comisión de Operación Económica del Plan Director, a la cual se le confieren una serie de facultades para analizar los proyectos de los Planes Parciales, la posibilidad de su ejecución en función de-

los recursos económicos existentes a la fecha en que se quiera poner en marcha tales Planes, etc.

También se conceden al Departamento del Distrito -- Federal, diversas facultades para llevar a cabo las obras necesarias para el desarrollo urbano y que consisten en poder adquirir los predios afectados, ya sea por compra-venta o por expropiación, ajustándose desde luego a las disposiciones constitucionales en la materia, la ocupa- ción y demolición de las obras existentes, sin responsa- bilidad alguna de su parte, etc. (artículos del 36 al 40).

1.2.3. DECRETO POR EL QUE SE DECLARA CONURBADA LA- ZONA CENTRO DEL PAIS.

Dicho decreto fue expedido por el Ejecutivo Federal el 5 de octubre de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 6 del mismo mes y año y reforma- do por decreto publicado en el citado órgano de difusión, el día 16 de junio de 1977, cuya finalidad es cumplir -- con las disposiciones contenidas en la fracción VI del - Artículo 115 Constitucional y en la Ley General de Asen- tamientos Humanos, en lo relativo a regular el desarro- llo y crecimiento de las zonas pertenecientes a dos Enti- dades Federativas, que han llegado a formar una sóla uní dad geográfica, fenómeno que se conoce con el nombre de- Conurbación.

En el artículo primero se declara conurbada la zona comprendida "por las áreas circulares generadas por un radio de 30 kilómetros cada una y cuyos centros están -- constituidos por los puntos de intersección de la línea-fronteriza entre los Estados de México y Morelos con el Distrito Federal, y de los que resulten de unir la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México con las cabeceras Municipales de los Municipios señalados en el artículo Tercero de este Decreto siempre y cuando estén dentro del eco-sistema del Valle de México o se localicen a lo-largo de dos carreteras federales que salen de dicha Ciudad".

Los municipios y los gobiernos de las entidades federativas podrán acordar con el Gobierno Federal la ampliación o disminución de la zona antes delimitada como conurbada, esto con fundamento en el artículo 21 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Mediante el artículo segundo, se constituye la Comisión de Conurbación, la cual tendrá por objeto planear y regular los asentamientos humanos, mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural de la zona de clarada conurbada.

Dicha Comisión estará integrada por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, por los Gobernadores de

los Estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala, así como por los presidentes municipales de los 85 - municipios que en el artículo tercero del decreto se mencionan, por los 16 Delegados Políticos del Departamento del Distrito Federal y por el Secretario de Asentamientos Humanos y de Obras Públicas (ahora Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, a virtud de las reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), - el cual fungirá como Presidente de la Comisión. Por cada uno de los miembros propietarios se designó un suplente. Independientemente de lo anterior se podrá invitar a las Organizaciones legalmente constituidas de obreros, campesinos, industriales y cualesquiera otra que sea representativa del sector social y privado, con la finalidad de que emitan su opinión en relación a la problemática que plantea la zona conurbada.

De conformidad con el artículo cuarto del decreto - que se comenta, la Comisión de Conurbación es un Organismo público, de carácter técnico, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, a la cual se le señalan - una serie de funciones (artículo quinto) para lograr la ordenación de los asentamientos humanos en la zona declarada conurbada.

En los subsiguientes artículos se contienen las disposiciones que habrán de observarse para el funcionamiento

to de la Comisión de Conurbación, de qué manera se tomarán los acuerdos de la misma; cuántos votos corresponden a cada miembro y por conducto de cuál de ellos se emitirá.

Asimismo se faculta a la Comisión para crear Subcomisiones Sectoriales o Regionales con la finalidad de -- abocarse a la solución de un problema específico en una determinada región o sector, teniendo participación en -- ello los funcionarios de cuya jurisdicción se trate.

Mediante diverso decreto del Poder Ejecutivo Federal de fecha 28 de noviembre de 1982, publicado en el -- Diario Oficial de la Federación del día 2 de diciembre -- del propio año, se aprobó el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País, en el que se contienen los objetivos a los que estarán orientadas las acciones de planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en la zona conurbada; las metas a corto, mediano y largo plazo, hacia cuya realización estarán dirígidas las acciones e inversiones en materia de desarrollo urbano; las políticas que orientarán, encaminarán y regularán las tareas de programación, presupuestación e inversión en la zona conurbada; los programas operativos que ejecutarán las autoridades competentes y las bases -- y contenidos a que se sujetará la coordinación de acciones conjuntas entre los Gobiernos Federal, de los Esta--

dos, de los Municipios que integran la zona conurbada, y los sectores social y privado.

En el artículo cuarto de este decreto, se señalan -- los objetivos del Plan de Ordenación de la Zona Conurbada y los distintos aspectos que comprenden, de los cuales destacamos para los fines de este estudio los siguientes:

"...I.- ASPECTOS DEMOGRAFICOS

- Disminuir las tasas de crecimiento de la población;
- Redistribuir en forma equilibrada la población en la Zona apoyando el desarrollo de las ciudades prioritarias; y
- Evitar las migraciones hacia la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

...VI.- VIVIENDA

- Resolver los problemas de tenencia y adquisición de suelo para la vivienda en la Zona de Conurbación en forma congruente con los lineamientos oficiales, coordinando la participación de los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales y de los sectores social, público y -- privado, a fin de mejorar la eficiencia económica y los beneficios sociales;

- Relacionar estrechamente los mecanismos de ubicación, mercado y administración de la vivienda con el proceso planificado de desarrollo urbano, con objeto de -- transformar un problema, en factor importante del ordena-

miento territorial, urbano, ambiental, económico y social; y

- Proporcionar a la población vivienda, económica, higiénica y digna, para abatir las diferencias entre sectores de la población y evitar los fenómenos de la inadecuación técnica, de incremento del costo de la vida y de fricciones sociales.

VII.- RESERVAS TERRITORIALES

- Emplear racionalmente el territorio de la Zona de Conurbación del Centro del País, con objeto de restablecer un equilibrio que garantice los requerimientos mínimos de productividad, calidad del entorno y supervivencia; y

- Establecer los organismos e instrumentos jurídicos, fiscales, financieros, técnicos y de autoridad, suficientes para promover la realización de las propuestas del Plan de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País relacionadas con el medio natural, los asentamientos humanos, los factores socioeconómicos y las redes de enlace, en el ámbito urbano y rural, en las áreas naturales tanto productivas como de reserva y en las obras de infraestructura regional".

De la misma forma en el artículo quinto se hace mención de las principales políticas, de las que únicamente

citamos la comprendida en la fracción XI que dice: "Se promoverá el acceso a la vivienda de interés social mediante programas de mayor alcance que estimulen la participación de la población en acciones de vivienda progresiva y mejorada, presentándose alternativas para que los grupos de bajos ingresos puedan adquirir suelo urbano para vivienda".

C I T A S B I B L I O G R A F I C A S

- (1) Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978.- SHAOP, -
SPP.- Tomo I.- Pág. 1
- (2) op. cit. pág. 2
- (3) op. cit. pág. 5
- (4) op. cit. pág. 12
- (5) op. cit. pág. 14
- (6) op. cit. pág. 15
- (7) op. cit. págs. 19 y 20
- (8) op. cit. pág. 22
- (9) op. cit. pág. 62

Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-
nos

Ley General de Asentamientos Humanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal

Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal

2. LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

En este capítulo trataremos de dar una visión generalizada de las causas que han propiciado el auge poblacional en el Distrito Federal y por ende cómo se han ido acrecentando los problemas propiciados por la irregularidad de los asentamientos humanos.

2.1. CONCEPTO.

En relación al concepto de asentamiento humano, debemos distinguir el concepto ordinario del concepto jurídico. Por lo que toca al primero, el Gran Diccionario -- Enciclopédico Ilustrado (10) nos dice que "asentamiento es la acción y efecto de asentar o asentarse", lo cual nos remite a la palabra asentar, de la que dicho diccionario da varios significados, entre ellos encontramos -- que "tratándose de pueblos, situar, fundar" y "tratándose de personas, detenerse en un sitio con carácter estable y duradero" (11). Así mismo dicha obra señala que -- asentamiento es la "instalación provisional de colonos en Tierras que van a expropiarse".

De lo anterior podemos inferir que un asentamiento humano es una persona o grupo de personas que llegan a un sitio determinado con el ánimo de instalarse en él en forma definitiva, lo cual puede dar lugar al nacimiento o fundación de un pueblo, o bien al acrecentamiento de -

uno ya existente. Esta idea es aplicable a la realidad, dado que en el Distrito Federal un gran porcentaje de la población proviene de otras entidades federativas, lo que ha venido a acrecentar los asentamientos humanos pre existentes.

Por lo que toca al concepto jurídico y por tal debemos entender el que señala la legislación vigente, en este caso la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual en su artículo segundo fracción primera señala que para los efectos de aplicación de la misma se entenderá "Por asentamiento humano, la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran".

Del análisis de este concepto "legal", se puede apreciar que adolece de defectos, ya no digamos de técnica jurídica, sino lingüísticos y de redacción, toda vez que se utilizan palabras completamente fuera de lugar y con una significación muy distinta a la que se le pretende dar en la Ley. Las expresiones que consideramos inadecuadas son "conglomerado demográfico" y "conjunto de sus sistemas de convivencia"; de la primera podemos decir -- que literalmente significa "amontonamiento del estudio de la población", lo que no tiene relación alguna con el

tema de los asentamientos humanos, y respecto a la segunda literalmente significa "conjunto de conjunto de reglas de convivencia", esta reiteración se debe a que un "sistema" es un conjunto de reglas o normas, por lo que tampoco encuadra dentro de la definición que se analiza. Consecuentemente consideramos que el Legislador no fue muy acertado en su definición, la cual ante la premura y lo corto de las sesiones del Congreso de la Unión, fue aprobada al vapor, sin haber sido analizada a fondo. En tal virtud nos atrevemos a proponer una definición de asentamiento humano, la cual resulta ser honestamente lo decimos una conjunción de la definición común y de la que aparece en la Ley, y es la siguiente:

"ASENTAMIENTO HUMANO ES EL ESTABLECIMIENTO DE UNA PERSONA O GRUPO DE PERSONAS, CON SUS SISTEMAS DE CONVIVENCIA, EN UNA AREA FISICAMENTE LOCALIZADA, CON EL ANIMO DE RADICARSE EN ELLA EN FORMA DEFINITIVA, PARA DAR NACIMIENTO A UN PUEBLO O ACRECENTAR UNO YA EXISTENTE, CONSIDERANDO DENTRO DE DICHA AREA LOS ELEMENTOS NATURALES Y LAS OBRAS MATERIALES QUE LA INTEGRAN".

2.2. CAUSAS

"La transformación rápida y activa de la humanidad, que de una agrícola pasó a otra industrial, ha empujado a los hombres hacia las ciudades en forma tan creciente-

como continua. Se ha estimado que para el año 2000, no menos del 96% de la población mundial estará radicada en las ciudades, lo que nos plantea que el hábitat humano del futuro será eminentemente urbano, con el agravante de que esta concentración se dirige hacia la formación de ciudades grandes en desmedro de las pequeñas.

Estas tendencias aumentan y acentúan las fuerzas -- centripetas que conducen a la hipertrofia de las grandes ciudades y a la congestión de sus zonas centrales, determinando de esta manera el perfil cónico de la ciudad con la utilización del rascacielos como expresión máxima de actividades superpuestas...". [12]

La situación señalada es aplicable a todas las grandes ciudades del orbe, por lo tanto aplicable a la Ciudad de México, de ahí que en el presente apartado apuntaremos las causas que han propiciado una gran concentración de asentamientos humanos en el Area Metropolitana del Distrito Federal.

Para los efectos mencionados haremos una breve retrovisión histórica, la cual nos lleva "... hasta la época prehistórica, donde florecieron centros urbanos de la importancia de Teotihuacan y Tenochtitlan. La población de Mesoamérica --especialmente los Mayas, los Zapotecas, los Mixtecos y los Aztecas-- desarrolló comunidades urbanas en gran escala, cuya magnitud se está revelando hoy-

día a través de las investigaciones arqueológicas, pero, indudablemente, las principales ciudades y las más grandes, eran precisamente, Teotihuacan y Tenochtitlan. De esta última, -indiscutiblemente una de las máximas expresiones urbanas del mundo en el tiempo de la conquista española-, se han llegado a hacer estimaciones hasta de -- trescientos mil habitantes, aunque no es sólo el elemento cuantitativo el más importante sino su localización geográfica, de donde los Nahoas controlaban eficientemente su imperio, los dos océanos y América".

"Esta circunstancia explica, parcialmente, el hecho casi excepcional de que una de las más grandes metrópolis del mundo actual, como la Ciudad de México -construida - en el mismo lugar de Tenochtitlan- sea una ciudad interior y no portuaria, como es el caso de casi todas las grandes ciudades del orbe".

"La primacía de la Ciudad de México, fue un hecho central dentro del sistema urbano colonial, en donde por siglos, estuvo localizada la única Casa de Moneda y el único Consulado del Virreinato de la Nueva España. En -- 1803, el Barón Alexander Von Humboldt encontró "una ciudad creciendo en forma impresionante, llena de progreso".

"Durante los tres siglos que duró la colonia en México, el país fue objeto de una urbanización que para --

su tiempo podríamos calificar de intensa. Los españoles establecieron un número importante de ciudades aplicando, en su diseño y construcción, la rica experiencia que en materia de urbanismo habían desarrollado en España. Realmente la Nueva España fue un campo experimental extraordinario para el desarrollo urbano, lo evidencian las normas urbanísticas avanzadas que fueron aplicadas para trazar las ciudades y cuya máxima expresión la constituyó la Cédula de Felipe II". (13)

La macrocefalia que padece nuestra ciudad, como se ha visto, es una "herencia ancestral, pero que detectándose desde fines del siglo pasado, empieza a agudizarse en forma crónica a partir de la segunda década de este siglo.

"La población del Distrito Federal inicia su fuerte desarrollo a principios de este siglo, a partir de la -- terminación de la red ferroviaria nacional, red concebida con criterio eminentemente centralista, que canalizó a la población provinciana, ávida de horizontes, hacia la Capital de la nación. Esta afluencia se intensifica a partir de 1910, cuando la población campesina busca refugio del incendio revolucionario.

Más tarde el fenómeno se repite al trazar la red de carreteras con el mismo criterio centralista, y así se forma, a partir de 1927, el gran embudo nacional que tra

ga multitudes y las vierte en el Distrito Federal. Solo faltaba entonces complementar la obra iniciada: con muy locables propósitos se fomenta la industrialización, se formulan programas para lograrlo, se permite al industrial instalarse en sitios en los que abunda la mano de obra, y quien elige, como es lógico, al vértice del embudo nacional en el que, además se libera de impuestos; se fraccionan terrenos sin agua ni drenaje y se crean factores de perturbación económica y urbana". (14)

"Cada familia que se establecía en la Ciudad de México atraída por la burocracia, el comercio nuevo, las ocupaciones e industrias recién establecidas en la ciudad, la ciudad grande anhelada por los provincianos, atraía a más gente: familiares, parientes lejanos, amigos, compadres, paisanos.

La guerra interna y el cinematógrafo operaron, por una parte, como factores motivacionales de cambio de vida y de residencia, con un explicable deseo de mejorar y, por otra, como promotores de cierta tendencia morbosa a la aventura y al enriquecimiento rápido.

Así creció la Ciudad de México. Así creció el Distrito Federal, alimentado por corrientes humanas procedentes de áreas, primero, castigadas por los episodios bélicos de la Revolución; después, por factores de tipo-

económico. Un elevado porcentaje de la explosión demográfica que se registra en la Ciudad de México proviene, -- pues, de la emigración de áreas rurales". [15]

"En 1930, con sus 1'049,000 habitantes, el Area Metropolitana representaba el 6.38 % de la población del país. Ocupaba 86.06 km², limitándose a la Ciudad de México..."

"En 1940 y 1950 se registra el mayor crecimiento, - al alcanzarse una tasa sin precedentes del 5.9 %. Se realiza entonces una etapa de desconcentración de población hacia el Sur de la Capital. En 1950, la población se confinaba aún en el Distrito Federal con 2'872,000 habitantes y una superficie de 240.6 km², representando el 11.2% de la población del país.

Entre 1950 y 1960 se rebasan los límites del Distrito Federal... La superficie poblada alcanza 536.6 km² y una de las más bajas densidades, es decir, surgen muchos fraccionamientos que empiezan a poblarse: el incremento de la superficie poblada es proporcionalmente superior - al crecimiento demográfico. La población del área urbana es de 4'910,000 y representa el 14.2 % de la población del país.

Entre 1960 y 1970, el crecimiento alcanzó una tasa de 5.7 % correspondiendo a un 3.3 % de crecimiento natural, un 2.2% de migración y un 0.2% de expansión física.

Hoy sus habitantes constituyen el 17.8% de la población del país. Esto significa un proceso intenso de concentración. Su superficie es de 682.6 km² y su densidad prácticamente ha permanecido constante en alrededor de 130 habitantes por hectárea, densidad considerada muy baja para un conglomerado urbano de esta magnitud". (16)

Además de lo señalado anteriormente, otra de las -- causas del crecimiento desorbitado del Distrito Federal, es su propio crecimiento interno o natural, pues es bien sabido que hasta hace poco eramos uno de los países con mayor índice de crecimiento demográfico, con una tasa -- que rebasó el 3.5 % anual, la cual se ha visto reducida en fechas recientes, a raíz de las diversas campañas sobre planificación familiar, promovidas por el Gobierno -- Federal, a través de las distintas Instituciones Pábli--cas de Salud. A esto le podemos agregar un crecimiento -- acelerado de la población, derivado del descenso acentuado de la mortalidad general y de la mortalidad infantil.

El área metropolitana de la Ciudad de México, de -- acuerdo al censo de 1970, presenta las siguientes características:

"En lo económico se produce el 60.3% del total nacional en materia de transportes; los establecimientos -- de la industria de transformación producen el 46% y ocupan el 43 % del personal respecto a los totales naciona-

les; el 33 % de los establecimientos de servicios se concentran en esta zona, sus trabajadores perciben el 50 % de los salarios, y su inversión alcanza el 50 % del total nacional; y en ella se realiza el 50% del comercio al mayor, y el 90% del comercio en materiales industriales."

"En lo social, se tiene que en ella reside el 18 -- por ciento de la población del país, con un crecimiento medio anual del 5.7 por ciento, del cual un 3.3 por ciento corresponde al crecimiento natural, un 2.2 por ciento a migraciones rural urbanas, un 0.2 por ciento de la población considerada como rural que por la expansión física se incorpora al área urbana, sin cambiar su ubicación; y las proyecciones a futuro indican que este proceso de concentración demográfica no podrá detenerse si no se toman las medidas pertinentes...". (17)

Las distintas causas mencionadas, han ocasionado el gigantismo de nuestra Ciudad de México, pero aparejados a su crecimiento han ido surgiendo una diversa gama de problemas , a los que actualmente se enfrenta el Gobierno Federal y el Departamento del Distrito Federal, y de los cuales no ocuparemos a continuación.

2.3. CONSECUENCIAS.

El alto índice de concentración de la población en-

el área metropolitana del Distrito Federal, que según cifras estimativas ha rebasado los 17 millones de habitantes, ha propiciado graves problemas, que a la fecha constituyen un reto para los Gobiernos Federal y Estatal, de los cuales se enuncian a continuación algunos de ellos - y que consideramos son de los más graves:

A).- ESCASEZ DE ESCUELAS e insuficiencia de las ya existentes, para atender la demanda de miles de niños en edad escolar.

B).- CONTAMINACION AMBIENTAL, propiciada por la excesiva cantidad de vehículos en circulación, tanto de servicio particular, como de servicio público que medianamente satisface la demanda de transporte masivo, aunado a ello tenemos la existencia de cientos de plantas industriales enclavadas en la zona urbana.

C).- DEGRADACION ECOLOGIA del sistema que impera en el valle de México.

D).- DEFICIENCIA EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS-PUBLICOS, tales como la recolección de basura, el bacheo de calles y avenidas, dotación de agua potable, arreglo de fugas de agua potable en la red de distribución, alumbrado público, mantenimiento y conservación de áreas verdes y parques públicos, dotación de energía eléctrica.

E).- NULA O ESCASA VIGILANCIA POLICIACA, lo que ha propiciado un incremento considerable en el índice de de

lincuencia por parte de los habitantes, que comprende de litos menores y mayores.

F).- AUMENTO DEL DESEMPLEO, con pocas perspectivas de conseguir un empleo mejor remunerado, por lo que se observa una injusta distribución del ingreso per cápita.

G).- MALA DISTRIBUCION E INSUFICIENCIA DEL ABASTO, tradicionalmente los centros de abasto se localizaron en la zona céntrica de la Ciudad de México, por lo que todos los comerciantes distribuidores de abastos debían de - - trasladarse a ésta zona para cubrir esta necesidad, lo que ocasionaba una gran pérdida de tiempo y de recursos. Actualmente se ha pretendido resolver este problema con la creación de la Central de Abastos en el perímetro de la Delegación de Iztapalapa, lo que supone una desconcentración en este sector.

H).- DOTACION DE INFRAESTRUCTURA, ante el crecimiento anárquico de la Ciudad, el Gobierno se ha visto imposibilitado de solventar eficientemente este renglón, aunado a lo precario de los presupuestos destinados para ello y acrecentado por los malos manejos financieros de los funcionarios en turno, pero todo ello con el mismo resultado; no se ha podido dotar de agua, drenaje, alcantarillado, calles, banquetas, etc. a un importante número de habitantes, los cuales siguen padeciendo las incomodidades que implican la carencia de estos servicios.

1).- ESCASEZ DE VIVIENDA.- Este renglón supone la carencia de viviendas tanto para arrendamiento como para adquirir en propiedad, toda vez que en ambos casos, rentas y precios están fuera del alcance económico de la mayor parte de la población, lo que ha derivado en la creación de cinturones de miseria, localizados en las zonas periféricas de la Ciudad, a donde van a dar todos los habitantes cuyos recursos son insuficientes para obtener una vivienda en una zona más centrica de la ciudad. En estos cinturones de miseria se da con mayor frecuencia el hacinamiento, dado que en un sólo cuarto viven cinco o más personas, lo cual a su vez da origen a la promiscuidad, que ordinariamente encontramos en estas zonas.

El maestro Diego G. López Rosado nos da una visión general de estos problemas al señalar: "...Problema demográfico primordial es la composición por edades de la población nacional. Muy elevadas proporciones de niños y adolescentes, gravitan sobre la población activa de 15 a 64 años; una gran parte de esta población, teóricamente activa por su edad, está subocupada y otra desocupada. La composición de la población por edades, con sus altas proporciones de jóvenes adultos de los dos sexos, da, -- por una parte, una alta natalidad; mientras por la otra presiona sobre el mercado de trabajo elevando el monto de las inversiones que se requieren para crearles em---

leos; pues la población juvenil crece rápidamente.

Una proporción relevante de la población juvenil de las ciudades, grandes y medianas, expresa grandes aspiraciones de mejorar sus niveles de vida. La pobreza de las familias reduce el número de jóvenes que tienen acceso a la educación superior y universitaria.

Por el incremento acelerado de la población infantil resulta espectacular, y emocionante, la carrera entre el aumento de niños en edad escolar y la de construcción de escuelas primarias y la de habitaciones y la formación de maestros y de médicos.

La necesidad de disminuir el analfabetismo y elevar los niveles de instrucción, en un país en desarrollo, es clara y apremiante y los obstáculos para lograrlo aumentan en proporción al crecimiento acelerado de la población infantil y de adolescentes. Los imperativos del desarrollo económico y el crecimiento del número de adolescentes y jóvenes, eleva las necesidades de escuelas secundarias, técnicas y profesionales, así como de campos deportivos y de organizaciones juveniles con fines culturales acentuando la urgencia de buenas reformas universitarias y también la de los niveles primario y medio del sistema de educación nacional.

Las altas proporciones de población de adolescentes y jóvenes producen cambios en las costumbres, en la estructura de las familias, en la distribu-

ción de sus ingresos, en la conciencia social y en las características de la delincuencia juvenil. El aumento acelerado de esta población genera presiones políticas y sociales y tiende a aumentar la rapidez de la capilaridad social y política de los jóvenes, estimulando la improvisación y la sustitución atropellada de generaciones.

La composición de la población nacional por sexos es normal y sólo en las zonas rurales -que han dado fuerte emigración de trabajadores- o en las pequeñas ciudades que son centros universitarios o industriales, se notan moderadas desproporciones en esta composición de la población". (18)

Siendo la finalidad principal de este estudio el problema de la vivienda, únicamente nos ocuparemos del inciso I) antes enunciado, el cual es de singular importancia dado que afecta a todos los habitantes que carecen de una vivienda propia. Esta insuficiencia de vivienda en el área metropolitana del Distrito Federal, se ha acrecentado por el mal uso que se le ha dado al suelo urbano, de tal suerte que en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se señala que "...En el proceso de producción del suelo urbano, la transformación de suelo para usos habitacionales cobra relevancia porque constituye la principal demanda. El mercado de suelo habitacional se subdivide según los estratos de ingresos de aquellos-

a quienes se dirige la oferta; lógicamente los sectores de menores ingresos, por la constante alza del precio de la tierra y debido a la inexistencia de alternativas a su alcance no pueden adquirir lotes urbanos, viéndose -- obligados a la ocupación ilegal de tierras públicas y -- privadas. Por otra parte las pluvalias que genera la ejecución de obras públicas no revierten en favor de la comunidad, más que nada por carecer de un marco que los -- ubique dentro del contexto global del desarrollo socioeconómico, considerando su referencia territorial, así -- como las cargas y beneficios sociales que se generan en este proceso". (19)

En el propio Plan de Desarrollo Urbano, se puntualiza la problemática del suelo urbano en la siguiente forma:

"= Carencia de una política nacional definida con respecto al suelo urbano.

= Incorporación prematura al suelo urbano de tierras con usos agrícolas.

= Altos índices de especulación.

= Inexistencia de una política integrada de los -- agentes públicos en cuanto a lo urbano, para la adquisición de inmuebles que se realiza en el país.

= Inadecuación de los instrumentos reguladores respecto a la problemática actual de la tierra.

= Carenacia de vinculaci3n operativa entre los catastros fiscales, el registro p3blico de la propiedad y el registro agrario.

= Gran d3ficit de suelo urbano, tanto en lo que respecta a las reservas necesarias como a los usos y destinos existentes.

= Limitaci3n de instrumentos p3blicos de financiamiento en la materia". (20)

De la misma manera en los consider3ndose del Decreto por el que se declara conurbada la Zona Centro del Pa3s se menciona que el crecimiento poblacional del Distrito Federal "...ha propiciado la anarquia en el uso de la tierra, la proliferaci3n de fraccionamientos irregulares y otros asentamientos incontrolados y la degradaci3n del sistema ecol3gico; ha entorpecido las soluciones viales, por su falta de continuidad, ha disminuido la eficiencia de los servicios p3blicos, especialmente de agua potable y alcantarillado por la petici3n o inconsistencia en su oferta, y ha incrementado los costos de operaci3n de las 3reas urbanas aludidas por la duplicidad y uso ineficiente de las redes de infraestructura.... el crecimiento demogr3fico y la movilidad social produce limitantes operativas al sistema f3sico espacial, a medida que este se extiende a zonas inadecuadas por sus características f3sicas o ecol3gicas, y que esta misma din3mica

provoca presiones que distorsionan los patrones de uso y tenencia de la tierra y de las actividades de la población en ella asentada". (21)

El mal uso del suelo urbano, deriva también de una falta de planeación, mediante la cual se pudieran utilizar de la mejor manera los recursos territoriales y de una política estatal adecuada, de tal suerte que para subsanar esta carencia, en la Ley General de Asentamientos Humanos, se prevee la creación de reservas territoriales, las cuales serán utilizadas para hacer frente a las necesidades que impone el crecimiento de un centro de población, siendo por cuenta de las autoridades correspondientes, determinar los destinos y usos de tales reservas, en términos de Ley.

"...La reserva territorial es normativa en la acción de incorporar el suelo rural y suburbano al proceso de urbanización; es indicativa en la conclusión de los regímenes de propiedad e inductiva en la regularización de la tenencia de la tierra.

Las políticas pueden sintetizarse de la siguiente manera:

a).- Señalar las provisiones y reservas más apropiadas del suelo, en el marco de los planes directores del desarrollo urbano y de acuerdo con la clasificación general de las reservas territoriales. Con esta acción se po

drán obtener las áreas de restricción para las diferentes actividades que se impulsan.

b).- Colaborar en la vigilancia para que la transferencia de la propiedad y uso del suelo se realice con base en estudios técnicos y conforme a los procedimientos que prevén las leyes correspondientes.

c).- Coadyuvar a la regularización de la tenencia de la tierra para el desarrollo urbano.

d).- Inventariar y clasificar las áreas suburbanas aptas para constituirse en reservas territoriales, coadyuvando al cumplimiento de los usos y destinos señalados por los planes de desarrollo urbano.

e).- Normar el crecimiento urbano para asegurar su orientación hacia áreas cuya incorporación no provoque utilidades inadecuadas de las potencialidades y capacidad del uso del suelo.

f).- Establecer los criterios de evaluación cíclica de las acciones destinadas, tanto a la constitución integral de las reservas territoriales, como su articulación programática intersectorial". (22)

Lo que ha quedado expuesto en el presente inciso, nos da una visión bastante general de la magnitud de los problemas que afronta nuestra gran Ciudad, con sus casi 17 millones de habitantes y las consecuencias derivadas-

de ese gigantismo, es el gran reto que tiene frente a sí el Gobierno, puesto que para resolver tales problemas, es necesario destinar una cantidad considerable de recursos monetarios y materiales, así como humanos, razón por la cual los presupuestos de egresos tanto locales como federales son tan abultados y desproporcionados, pero como ya se mencionó antes, el meollo del presente trabajo es el problema de la vivienda, nos seguiremos ocupando de él en el siguiente capítulo, dejando a otros el análisis y estudio de los diversos problemas, los que por su importancia requieren un estudio individualizado.

C I T A S B I B L I O G R A F I C A S

- (10) *Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Selecciones del Reader's Digest.*- Décima Edición.- México- 1978, Tomo I.- pag. 276.
- (11) *Op. cit.* pag. 276
- (12) Ricardo C. Fernández, "Ambito de Acción de los Registros de la Propiedad Inmueble en la Planificación Urbanística".- Ponencia sustentada en el IV - Congreso Internacional de Derecho Registral celebrado en la Ciudad de México en 1980.- Memoria. -- pags. 237 y 238
- (13) Félix García García, "Proceso de Urbanización y -- Desarrollo Legislativo", en "La Propiedad Urbana", Edición a cargo del Registro Público de la Propiedad y el Gobierno del Estado de México.- pags. 16- y 17
- (14) *Memoria de las Obras del Sistema de Drenaje Profundo del Distrito Federal.*- Departamento del Distrito Federal.- Talleres Gráficos de la Nación.- 1975 -- Tomo I.- pag. 69
- (15) *Op: cit.* pag. 71
- (16) *Op. cit.* pag. 75
- (17) Decreto por el que se declara Conurbada la Zona -- Centro del País.- Considerandos.- Diario Oficial - de la Federación del 6 de octubre de 1976.

(21) *Op. cit.*

(18) Diego G. López Rosado, "Problemas Económicos de México".- Tercera Edición.- Imprenta Universitaria,- México 1970.- pags. 402 y 403

(19) Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978.- SAHOP.- SPP.- Tomo I.- pags. 92 y 93

(20) *Op. cit.* pag. 94

(22) *Op. cit.* pags. 79 y 80

3. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL.

En este capítulo trataremos de dar una visión retrospectiva sobre el problema de la vivienda en el Distrito Federal, y cómo a pesar de las grandes inversiones estatales y de la iniciativa privada, no se ha podido satisfacer una necesidad social que va en constante aumento, toda vez, que no es proporcional la construcción de viviendas en relación con el aumento de la población de la Capital de la República, dado que es cada día mayor la demanda de habitaciones cómodas, higiénicas y baratas, que estén al alcance de las grandes mayorías con reducido poder económico.

3.1. ASPECTOS HISTORICOS

En nuestros primeros documentos constitucionales -- no se hace mención alguna, ni contienen normas relativas a la planeación y desarrollo urbano. Durante el Porfiriato se fomentó la creación de grandes compañías de bienes raíces que acapararon la tierra y la mantuvieron -- ociosa durante un cierto tiempo, con el objeto de especular con ella y obtener lucros desmedidos.

"El proceso de urbanización del México moderno se divide por lo menos en dos grandes etapas. La primera cubre el período de 1900-1940, que puede considerarse como de lenta urbanización, y el segundo 1940-1950 en que el-

proceso se acelera a su más alto nivel.

Dentro de la primera etapa, surge el movimiento revolucionario que busca, entre otros objetivos, combatir la espantosa desproporción en la propiedad y posesión de la tierra.

Concluida la lucha armada y convocado el Congreso Constituyente de 1916-17, las discusiones principales -- sobre la propiedad se centraron, fundamentalmente, hacia la rural, dando nacimiento al artículo 27 constitucional que pretendía mejorar los paupérrimos niveles de vida -- del campesino. Nada se dijo en el pacto de 17 sobre la -- propiedad urbana, y la ciudad apenas si se menciona, incidentalmente, al decirse que el Procurador General de -- la República debía residir en la ciudad de México.

Sin embargo, la reforma agraria establecida en la -- Carta Magna, característica de un intervencionismo de Es -- tado sin más horizontes que la agricultura, algún papel -- jugaría en el futuro proceso de industrialización-urbani -- zación, y a ellas se dedicaron muchas discusiones que -- fueron trascendentales más tarde para el desarrollo eco -- nómico del país.

Constreñido el Constituyente por tanto problema -- agrario y privado del razonamiento necesario para profun -- dizar en materia de tierra urbana, no atinó a prever su -- problemática, intuyendo sólo algunas cuestiones entendi-

das como fundamentales para el tratamiento económico de la propiedad, como el caso del patrimonio familiar. Bajo el apremio de requerimientos tan variados como difíciles de satisfacer en el campo, le resultó imposible abordar en forma concienzuda y ordenada el problema de la -- propiedad urbana.

Por lo mismo, la situación de la propiedad en las ciudades, continuó prevaleciendo como hasta antes del movimiento revolucionario". (23)

Lo antes transcrito nos da una idea de como se fue acelerando el desarrollo urbano de la Ciudad de México y concentrando en ella el mayor núcleo de población de todo el país. Desde luego que a principios de este siglo, dicha población, era con mucho, bastante inferior a la que en la actualidad habita en ella, pero aún así, desde entonces el problema de la habitación ya se presenta en forma grave y se va agudizando con el transcurso de los años, de tal suerte que en la actualidad constituye uno de los programas prioritarios del Gobierno. El problema habitacional se caracteriza por la escasez de vivienda, rentas elevadas, hacinamientos de personas, asentamientos humanos irregulares, infraestructura y servicios urbanos deficientes e insuficientes o de plano inexistentes. Tales características se presentan ahora como antaño y tal parece que los esfuerzos efectuados hasta la fe

cha han sido inútiles, porque en lugar de reducir la demanda de vivienda, esta va en constante aumento día a día, tomando el problema proporciones gigantescas.

Como ha quedado de manifiesto en páginas precedentes, las grandes urbes -y en nuestro país la ciudad de México- son poderosos focos de atracción para los habitantes de la provincia, los cuales continuamente se desplazan hacia actividades económicas más productivas, como consecuencia de las modificaciones habidas en la estructura agraria nacional, el crecimiento industrial y el constante aumento de las vías de comunicación entre las distintas regiones del país.

De tal suerte, con el transcurso de los años, el índice de crecimiento de la población ha aumentado, al grado de que el Distrito Federal cuenta en la actualidad con alrededor de 17'000,000 de habitantes. En esas condiciones, se ha ido agravando paulatinamente el problema habitacional, siendo inútiles los programas implementados y las grandes inversiones efectuadas, tanto por el Gobierno del Distrito Federal, como por los inversionistas privados, que sólo han sido un paliativo al problema, pero que no han podido terminar en forma definitiva con él.

En el año de 1952, los estudiosos del problema dividieron la ciudad en zonas, atendiendo al tipo de construc

ción existente, pudiéndose establecer así, las condiciones que prevalecen en cada una de ellas:

"La primera zona, llamada de "tugurios", ocupa el 12 % de la superficie total y en ella habita el 34% de la población capitalina. Predominan, en forma absoluta, las vecindades, edificios muy viejos y con multitud de viviendas en las que se hacían innumerables familias -- que disponen de pésimos servicios".

"Otra zona, la de los "jacales", ocupa el 10% de la superficie total y en ella habita el 11% de la población metropolitana. Está compuesta por unidades cuyos "propietarios" pueden desplazar conforme cambia el lugar de su trabajo. Son viviendas que se agrupan en torno de las zonas industriales y que carecen de los servicios más elementales, como el de agua, drenaje y alumbrado."

"Las colonias "proletarias" ocupan el 23% de la superficie y en ellas habita el 14% de la población total de la ciudad de México. Están integradas por grupos de "paracaidistas" gentes que se instalan en terrenos baldíos y que "construyen" viviendas con piedras, láminas, cartón y toda clase de materiales de desperdicio. Por su puesto, en estas colonias los servicios no existen, y el proceso de construcción es intermitente, dado los recursos inestables de las personas que las habitan."

"En todos los rumbos de la ciudad en donde predomi-

nan las habitaciones que requieren reparaciones urgentes y adición de servicios, se localiza la llamada zona "decadente". Se trata de viejos edificios de departamentos o de antiguas casas "adaptadas" para departamentos, en los cuales es característico el deterioro y la relativa escasez de servicios. Esta zona ocupa el 19% de la superficie total de la ciudad y en ella vive el 27% de la población."

"La zona "residencial", en la que se distingue lo antiguo y lo moderno, ocupa, en conjunto, el 36% de la superficie y en ella vive el 14% de la población de la ciudad de México. En ella habitan las gentes de alto ingresos y existen todos los servicios públicos."

"Por la descripción anterior, es fácil concluir que el 86% de la población de la ciudad de México habita en el 64% de la superficie total, que da asiento a 5 zonas en las que predominan edificios inadecuados para la existencia normal de los seres humanos, y que sólo el 14% de la población dispone de habitaciones apropiadas, ocupando el 36% de la superficie construida." (24)

La situación habitacional ha incidido desde entonces y hasta ahora en un aumento en la mortalidad y en la criminalidad. Fundamentalmente en las zonas donde se registra un mayor hacinamiento humano, como en los llamados tugurios, jacales y colonias proletarias, a diferen-

cia de las zonas residenciales en donde, por contar con mejores servicios y vigilancia, el índice de criminalidad es bastante menor.

Señalaremos a continuación algunos intentos de la iniciativa privada y del Gobierno del Distrito Federal, para resolver el problema habitacional, siendo desde luego mayores los esfuerzos de éste último, toda vez que -- desde hace bastantes años [40 ó mas] los inversionistas privados han ido reduciendo el volumen de las inversiones para viviendas en arrendamiento o venta, por parecerles poco costeables y en consecuencia su participación es poco decisiva en la solución del problema de la habitación.

En diciembre de 1956 se reformaron las Leyes General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, General de Instituciones de Seguros y Federal de Instituciones de Fianzas, en tal virtud quedaron modificados los artículos 41 fracciones VII y VII bis de la -- primera; 86 de la segunda y 41 de la tercera. Tales reformas tuvieron como propósito que dichas instituciones cooperaran en la resolución del grave problema de orden social, que es la falta de habitaciones adecuadas para los sectores de escasos recursos económicos, y por ello se ordenó que deberían mantener invertido cuando menos -- un 5 % de su pasivo exigible en bonos para la habitación

popular emitidos por instituciones nacionales de crédito, así como mantener invertido cuando menos un 5 % de su pasivo exigible, en habitaciones populares construídas por las instituciones de crédito; en la edificación de habitaciones populares destinadas a ser vendidas; en préstamos hipotecarios destinados a la construcción de habitaciones populares, con interés no mayor al 7 % anual; y en bonos para la habitación popular emitidos por las instituciones nacionales de crédito.

Como complemento de las reformas de referencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictó el Acuerdo que Regula las Inversiones de las Instituciones de Capitalización en Habitaciones Populares, el cual fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Agosto de 1957, el que obliga a las Instituciones de Capitalización, de Seguros y Fianzas, a sujetar las inversiones que realicen en la construcción de habitaciones populares, así como el otorgamiento de préstamos hipotecarios destinados al mismo objeto, a las reglas que en el propio acuerdo se consignan.

Las reformas e innovaciones a la legislación antes mencionada, formaron parte del llamado Plan Nacional Financiero de la Vivienda, el cual tenía como objeto primordial "... aprovechar los sistemas financieros existentes e imprimir nuevas modalidades a los departamentos de

ahorro y préstamo para la vivienda familiar... estas instituciones encauzan a la vivienda de bajo costo una parte considerable de sus recursos y se estimula la creación de nuevos fondos, al transformar en ahorradores a gran número de familias de bajos ingresos. Los recursos así captados se destinan al financiamiento de la construcción o adquisición de viviendas de interés social, en condiciones razonables, que antes no se podían obtener". (25)

En apoyo de las instituciones privadas que otorgaron tales financiamientos, así como para estimularlas a seguirlo haciendo, el gobierno federal creó dos fideicomisos administrados por el Banco de México, Sociedad Anónima. El primero denominado Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), contó con un aporte inicial del Gobierno de 200 millones de pesos y tiene por objeto otorgar apoyo a las instituciones crediticias señaladas, mediante la apertura de líneas de crédito o por descuento de papel relacionado con préstamos o créditos con garantía hipotecaria o fiduciaria de viviendas de interés social. El segundo fideicomiso se denominó Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA) y tuvo un aporte inicial por parte del Gobierno de 25 millones de pesos; teniendo como objeto, realizar operaciones de garantía con las instituciones de crédito privadas para la recuperación de financiamiento y compen

sación de costos, en relación con los créditos que se -- destinen al programa.

Estos fideicomisos continúan en vigor hasta la fecha, habiéndose operado con ellos satisfactoriamente en todo el ámbito nacional.

Se podría ahondar un poco más sobre los programas, acciones y planes del Gobierno para satisfacer la demanda de vivienda popular, pero para los fines del presente trabajo, únicamente apuntamos los señalados, por considerar que son los más relevantes, toda vez que en las páginas subsiguientes hablaremos sobre diversos organismos que han contribuido en los programas habitacionales.

3.2. CONSTRUCCION DE VIVIENDAS.

Como ya se ha mencionado a lo largo de este trabajo ha sido preocupación constante del Gobierno Federal el resolver el problema de la vivienda en todo el país y -- principalmente en la Capital de la República, por lo que para tratar de hacerlo ha implementado diversos programas, invertido grandes capitales, creado leyes, reformado y adicionado otras; asimismo se han creado Instituciones y Fondos Financieros de la Vivienda y reformada la legislación fiscal con el objeto de otorgar estímulos -- fiscales a los inversionistas privados que invierten sus capitales en la construcción de viviendas de interés social.

En este apartado trataremos de dar un panorama general sobre los logros obtenidos en materia de vivienda, tanto por el Gobierno, como por los Organismos descentralizados para tal fin y el sector privado.

3.2.1. POR EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

El Gobierno Federal a través del Departamento del Distrito Federal, ha procurado directamente dar satisfacción a esta constante demanda, que ordinariamente se divide en suelo urbano para vivienda y vivienda construída, terminada y en condiciones de ser habitada inmediatamente para lo cual, ha tenido que recurrir a la expropiación de grandes extensiones territoriales y pagar a los particulares afectados por la misma, grandes cantidades de dinero por concepto de indemnización, esto en virtud de no contar con reservas territoriales destinadas a ese fin.

Otro medio utilizado por el Estado, ha sido la adquisición directa de terrenos a los particulares, pero esto ha resultado aún más oneroso para el Gobierno, toda vez que en estos casos ha tenido que pagar las adquisiciones a valor comercial actual al momento de celebrarse, a diferencia de la expropiación, en la que la indemnización constitucional se hace sobre el valor catastral que los inmuebles tengan al momento de expedirse el decreto-expropiatorio.

Las primeras adquisiciones que realiza el Gobierno, se producen después de la gesta revolucionaria y de la expedición de Nuestra Carta Magna de 1917, esto es, durante la década de los años veinte; las extensiones territoriales adquiridas, fueron fraccionadas en pequeños lotes de terreno por el Departamento del Distrito Federal, y vendidos a personas de modestos recursos económicos, para ser pagados en abonos y para que construyeran en ellos sus viviendas.

En general, de aquella época no se tiene conocimiento que el Gobierno haya construido viviendas directamente en gran escala, sólo se sabe de pequeños núcleos habitacionales, por lo que podemos apuntar, que en aquellos años la política gubernamental consistía únicamente en proporcionar suelo urbano para vivienda, a precios módicos y al alcance de los núcleos de población económicamente más desprotegidos. Esta política sufrió un severo giro en los últimos años del sexenio 1964-1970 y durante el sexenio 1970-1976, toda vez que el proporcionar a la población suelo urbano, no resolvió su problema habitacional, dado que muchas personas no contaban con los recursos suficientes para construir una vivienda adecuada, de ahí que, o construían un jacal con madera, lámina y materiales de desperdicio, lo cual en modo alguno mejoraba su "status" de vida, o de plano dejaban los lotes bal

dños y abandonados, propiciando así invasiones de sus terrenos por parte de terceros, lo que trajo como consecuencia litigios civiles y penales largos, costosos y a veces de difícil solución.

Este cambio en la política, se tradujo en la construcción de viviendas (casas unifamiliares, casas duplex y departamentos sujetos al régimen de propiedad en condominio) las cuales se construyeron en el gobierno del Licenciado Luis Echeverría, sobre terrenos que en parte habían sido adquirido durante la administración del Licenciado Gustavo Díaz Ordaz, lo cual dio lugar al nacimiento de numerosas unidades habitacionales, situadas en diversos rumbos de la Ciudad, entre las que podemos citar: Las Unidades Habitacionales "Ermita Zaragoza", "Vicente-Guerrero", "Ejército de Oriente" y "Ejército Constitucionalista", en la Delegación de Iztapalapa; Las Unidades Habitacionales "Picos de Iztacalco" y "Barrio de Santiago", en la Delegación de Iztacalco; Las Unidades Habitacionales "Presidente Madero" y "Miguel Hidalgo", en Atzacotalco, etc.

El precedente más importante de las mencionadas unidades habitacionales construidas por el Gobierno del Distrito Federal, lo constituye la que en su momento se le considero como "la monumental Ciudad Periférica de San Juan de Aragón" (26), con un total de 10,000 viviendas,-

ubicada en la Delegación Gustavo A. Madero, y la Unidad-Habitacional Santa Cruz Meyehualco, localizada en Iztapalapa, construida para resolver el problema habitacional de los "papeleros" que vivían en los tiraderos de basura de dicho lugar. Ambas unidades se terminaron de construir en el año de 1963.

De lo antes expuesto se desprende que el esfuerzo económico del Gobierno ha sido gigantesco y ha resuelto el problema habitacional de miles de familias en el Distrito Federal, pero ello no ha sido suficiente, por lo que ha sido necesario hacer uso de otros mecanismos e Instituciones de las que luego trataremos.

En este punto es conveniente hacer notar dos aspectos que a nuestro juicio son de singular relevancia:

A).- Los malos manejos y la corrupción que desde siempre han existido en las dependencias gubernamentales por parte de quienes han tenido a su cargo la facultad de otorgar o adjudicar los terrenos y viviendas, dado que, en virtud del amiguismo y compadrazgo tradicionales, dichos inmuebles han sido adjudicados a favor de personas que ya contaban con vivienda propia en ese momento y no precisamente en las colonias llamadas proletarias, sino en colonias o fraccionamientos de tipo residenciales y que desde luego a esas personas no se les puede considerar como de "escasos recursos económicos", en razón de -

que ocupaban altos cargos públicos, con lo cual muchas personas no pudieron contar con el beneficio de una vivienda barata, cómoda e higiénica, y lo que es peor, las personas que obtuvieron viviendas o terrenos en esas condiciones, nunca las habitaron o construyeron, sino que únicamente las utilizaron como un medio para especular y obtener un enriquecimiento que podríamos llamar ilícito, por tratarse de inmuebles de interés social, destinados a las clases más bajas del estrato social y que en teoría deberían pasar a formar parte del patrimonio familiar y por lo tanto quedar fuera del comercio.

Consideramos que en los futuros conjuntos habitacionales que el Gobierno del Distrito Federal construya, esta situación deberá ser estrechamente vigilada a efecto de no continuar solapando este viejo vicio de los burócratas encargados de adjudicar o contratar las viviendas, ya que tales adjudicaciones o contrataciones deberán hacerse en favor de personas que en realidad necesiten la vivienda, determinándose esa necesidad por medio de efectivos estudios socioeconómicos de los demandantes de las mismas, además de las investigaciones que se hicieran en los Registros Públicos de la Propiedad del Distrito Federal y de los Estados y Municipios circunvecinos al mismo, para determinar o comprobar que esas personas no son propietarias de otros bienes inmuebles, con lo cual, repeti

mos, se tendría mayor exactitud respecto de la necesidad de vivienda de quienes la soliciten.

B).- En virtud del deficiente sistema utilizado por el Departamento del Distrito Federal, para contratar los inmuebles por él vendidos, lo cual se hizo por medio de contratos privados de compra venta, generalmente a plazos (con o sin reserva de dominio), que en su gran mayoría no fueron inscritos en el Registro Público de la Propiedad, ni elevados a escritura pública, se dió lugar -- al nacimiento de la llamada "irregularidad de la tenencia de la tierra", la cual consiste simple y sencillamente en que los adquirentes originales de tales inmuebles, sus sucesores, cesionarios y causahabientes, no cuentan con un instrumento jurídico que reúna las formalidades -- que la ley señala con el que puedan acreditar la propiedad en un momento dado; esta situación impide que esas -- personas tengan acceso a créditos hipotecarios para construir, mejorar o ampliar sus viviendas, independientemente de que propicia la evasión fiscal, en virtud de que -- las transmisiones de derechos se hacen mediante contratos privados entre los particulares, sin que tengan conocimiento de ellos las autoridades hacendarias.

Consideramos que si el Departamento del Distrito Federal, desde el principio hubiese extendido escrituras -- de compraventa, con la modalidad de que fuese a plazos o

con reserva de dominio o bien garantizar el saldo del -- precio mediante contratos de reconocimiento de adeudo y de hipoteca, el problema de la "irregularidad de la tenencia de la tierra", por lo que toca a bienes vendidos por el Departamento fuera mínimo o prácticamente nulo.

Desde luego que este problema secundario que trae aparejado el de la vivienda, ha sido tratado de resolver masivamente, a partir de 1978, año en que se empezó a implementar y ejecutar el Programa de Seguridad Jurídica de la Propiedad Urbana, ordenado por el Presidente de la República, por el que muchos jefes de familia obtuvieron su documento de propiedad, que les ha permitido tener seguridad jurídica sobre el inmueble en el que habitan, además de que se les han abierto las puertas del mercado inmobiliario y están en aptitud de solicitar créditos hipotecarios para la construcción, reconstrucción, mejoramiento o ampliación de su vivienda, lo que antes, por carecer del título de propiedad, estaba vetado para tales personas.

Creemos que es necesario se implanta un sistema más eficaz de contratación por parte del Departamento del -- Distrito Federal, a efecto de no aumentar el índice de predios y/o viviendas que caen dentro de la irregularidad, sólo por defectos de la propia contratación, lo que también en cierta medida impediría el tráfico y especulación.

ción con dichos bienes.

3.2.2. POR ORGANISMOS PARAESTATALES.

La preocupación del Gobierno Federal por resolver el problema de la vivienda en el país, ha sido tan grande, que se vio obligado a encauzar la solución del mismo a través de diversos organismos creados por el propio gobierno para tal efecto. Dichos Organismos son: El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO); El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (FOVISSFAM), y El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el cual aún cuando no cuenta con un fondo de la vivienda, ha participado activamente en la solución del problema, como más adelante se mencionará.

3.2.2.1. INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y DE LA VIVIENDA POPULAR.

Creado mediante Ley del mismo nombre, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 4 de Febrero de 1971 y reformada mediante decreto publicado en dicho organo informativo el 29 de Diciembre de 1978, el mencio

nado Instituto, tenía entre sus principales objetivos:

a.- Promover y ejecutar, directamente o a través -- de terceros, programas de vivienda popular, fundamentalmente para personas que no estén comprendidas en el régimen del artículo 123 constitucional y sus leyes reglamentarias;

b.- Conceder financiamiento para adquisición y -- construcción de vivienda;

c.- Comprar, fraccionar, enajenar, arrendar, gravar o construir inmuebles por cuenta propia o de terceros, -- así como comercializar los bienes inmuebles desincorporados del dominio público de la Federación cuando se destinen en los asentamientos humanos y al desarrollo urbano:

d.- Adquirir y enajenar predios no edificados con -- el objeto de regular adecuadamente el mercado de terrenos;

e.- Propiciar la participación de la comunidad en -- acciones de autoconstrucción y, en general en la realización de obras urbanas necesarias para mejorar sus condiciones de vida; y

f.- En general, celebrar todos los contratos o convenios y ejecutar todos los actos necesarios para la realización de su objeto.

El patrimonio del Instituto se integró como sigue:--

1.- Con las aportaciones en dinero del Gobierno Federal, así como las de los Estados y Municipios;

2.- Las aportaciones y demás recursos que se obtengan a través de los patronatos, comités o Instituciones locales;

3.- Las aportaciones de la Federación, Estados y Municipios, que podrán consistir en bienes muebles e inmuebles; y

4.- Los productos que eventualmente obtenga de sus operaciones.

A pesar de que este Instituto desapareció al abrogarse la Ley que lo creó, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 7 de enero de 1982, en sus 11 años de existencia coadyuvó junto con los demás organismos viviendaistas a resolver parcialmente el problema habitacional, no sólo en la ciudad Capital, sino en todo el país, mediante la venta de terrenos que fueron expropiados a su favor, o bien, por la construcción y enajenación de viviendas en predios de su propiedad. Algunos de los grandes predios expropiados a su favor, fueron afectados por INDECO al Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México (FIDEURBE), quien se encargó de su urbanización, contratación y escrituración, formando colonias populares o regularizando la situación jurídica de otras ya existentes y que se --

formaron por invasión, como por ejemplo: El Pedregal de Santo Domingo de los Reyes; las colonias Ajusco, Padier-na, Providencia, Piloto Adolfo López Mateos y otras.

3.2.2.2. INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIEN- DA PARA LOS TRABAJADORES.

La obligación a cargo de los patrones consignada en el artículo 123 Constitucional, de dotar de vivienda a sus trabajadores cuando su número sea mayor de 100, se encuentra reglamentada en el capítulo III del título IV de la Ley Federal del Trabajo, que comprende los artículos del 136 al 153 inclusive y que prevé la creación de un Fondo Nacional de la Vivienda, para beneficio de los trabajadores agrícolas, industriales, mineros o de cualquier otra índole, excepto los trabajadores domésticos. - Tal Fondo se crea mediante Ley expedida ex-profeso y que entró en vigor el primero de mayo de 1972, cuyo artículo 2o. dice: "Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", con domicilio en la Ciudad de México".

El Instituto tiene como objetos:

- 1.- Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;
- 2.- Establecer y operar un sistema de financiamiento

que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

a).- La adquisición en propiedad de habitaciones -- cómodas e higiénicas.

b).- La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y

c).- El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

3.- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y

4.- Lo demás a que se refiere la fracción XII del - apartado A del artículo 123 constitucional y el título-cuarto, capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que la propia Ley establece.

El patrimonio del Instituto fundamentalmente lo -- constituye la aportación que hacen los patrones, equivalente al 5% de los salarios pagados a sus trabajadores, -- pero además se integra por las aportaciones que en su caso haga el Gobierno Federal o los de los Estados y municipios y por los dividendos que obtenga por el otorga--- miento de los financiamientos de vivienda señalados en -- su objeto.

En sus primeros años de vida, el INFONAVIT invirtió

la mayor parte de sus recursos, por considerarlo más adecuado, en "comprar terrenos en breña, urbanizarlos y - - construirlos sin la intervención del trabajador derechohabiente. Con sus cuantiosos recursos, el INFONAVIT era un gran constructor y urbanizador. Este sistema dió resultado en los primeros años. Se observó después que el excesivo involucramiento del INFONAVIT en múltiples actividades simultáneas podría tener consecuencias económicas inconvenientes, entre otras, mayores gastos de supervisión, control y administración, por lo que se resolvió favorecer el carácter financiero del INFONAVIT en mayor medida que como ente comprador de tierras y constructor" (27)

Al dirigir sus recursos al financiamiento de vivienda, se ha visto lo positivo del sistema financiero del INFONAVIT, dado que el interés que pagan los trabajadores por los créditos que se les conceden, es del orden del 4 % anual, tasa que es la misma desde que se creó el Instituto, la cual no ha variado, gracias a la constante captación de recursos mediante las aportaciones patronales y el bajo costo administrativo de operación. Por otro lado la recuperación de los créditos se realiza en un menor tiempo, toda vez que se amortizan mediante porcentajes fijos sobre el salario de los trabajadores, lo cual implica que si existe un aumento salarial a favor del trabajador, automáticamente aumenta el importe de --

Los pagos parciales.

En los doce años de existencia del INFONAVIT, se -- han concedido créditos hipotecarios (en las cinco líneas crediticias) a más 300,000 trabajadores en todo el país, lo cual constituye una acción y sistema sin precedente, - pero a pesar de ello no se ha solucionado el problema de la vivienda, sino que sólo ha contribuido parcialmente a resolverlo, de ahí que el Gobierno Federal haya promovido la creación de otros organismos similares, de los que nos ocuparemos a continuación.

3.2.2.3. FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SE- GURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABA- JADORES DEL ESTADO.

Por Decreto del Poder Ejecutivo Federal, de 28 de - diciembre de 1972, se adicionó la Ley del Instituto de - Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del - Estado en su capítulo VI, consignándose una sección cuar-
ta, relativa al fondo de la Vivienda, pero con fecha 27-
de diciembre de 1983 se publicó en el Diario Oficial de - la Federación una nueva Ley del Instituto de Seguridad y
Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la --
cual entró en vigor el primero de enero de 1984, y las -
disposiciones relativas al Fondo de la Vivienda, se en-
cuentran ahora comprendidas en el capítulo VII del Títu-

Lo Segundo, en los artículos del 100 al 136. Este capítulo VII reglamenta el inciso h) de la fracción VI del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y es el Fondo a que se refiere la fracción XI inciso f) del apartado B del artículo 123 Constitucional.

Básicamente el Fondo de la Vivienda del ISSSTE, tiene los mismos objetivos que el INFONAVIT, con la diferencia que únicamente podrán beneficiarse de él, los trabajadores al servicio del Estado, con excepción de aquellos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios, dichos trabajadores deberán estar sujetos al régimen legal del ISSSTE.

Los recursos del FOVISSSTE están integrados por:

a).- Las aportaciones que las dependencias y entidades enteren al instituto por el equivalente a un 5 % sobre el sueldo básico de sus trabajadores, previstas en la fracción IV del artículo 21;

b).- Los bienes y derechos adquiridos por cualquier título; y

c).- Los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos a que se refieren los incisos - -

a) y b).

Básicamente los recursos del Fondo se han utilizado en la construcción de viviendas en todo el país, así como en el otorgamiento de créditos directos que han beneficiado a los trabajadores al servicio del Estado cuyos salarios, son mínimos y en menor medida se ha favorecido a los empleados con ingresos medios y altos.

3.2.2.4. FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.

Mediante Decreto del Poder Ejecutivo Federal, de fecha 28 de mayo de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 29 de junio siguiente y en vigor a partir del 29 de julio del mismo año, se promulgó la Ley que crea el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, como un Organismo Público descentralizado Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual tiene como funciones, de conformidad con el artículo 20. fracción IV, entre otras, administrar los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, a fin de operar un sistema de financiamiento que les permita obtener crédito barato y suficiente para:

a).- La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo los sujetos al régimen-

de condominio;

b).- La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones;

c).- El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;

d).- Coordinar y financiar con recursos del Fondo de la Vivienda, programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (frac. V).

Este Fondo de la Vivienda para las Fuerzas Armadas Mexicanas, opera en forma similar a los fondos de la vivienda a que nos hemos referido en los apartados precedentes. Los créditos que se otorgan causan intereses al 4 % anual sobre saldos insolutos y el plazo máximo para liquidarlos es de 20 años. Sólo existe diferencia en lo que toca a viviendas enajenadas directamente por el Fondo, toda vez, que en este caso las ventas serán con reserva de dominio o con garantía hipotecaria, el plazo máximo de pago es de 15 años y la tasa de interés no excederá del 8 % anual sobre saldos insolutos.

Como se aprecia de lo antes vertido, este Fondo de la Vivienda sólo beneficia a un sector de la población, como son los integrantes de las Fuerzas Armadas, por lo que podemos decir que al igual que el FOVISSSTE constituye una solución elitista al problema de la vivienda, da-

do que, como ya se dijo, están dirigidos a un sector determinado de la población.

3.2.2.5. EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Esta Institución fue creada por la Ley del Seguro-- Social, promulgada el 31 de diciembre de 1942, la cual fue abrogada por la Ley del mismo nombre, de 26 de Febrero de 1973, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Marzo siguiente y en vigor a partir del -- día primero de Abril del mismo año, la cual señala en su artículo 5o. que la organización y administración del -- Seguro Social queda a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Esta Ley a diferencia de las citadas anteriormente y que tienen a su cargo la seguridad social, no cuenta con un fondo de vivienda, ni para sus afiliados, ni para sus propios empleados, sólo menciona en su artículo 234- fracción III, que "Las prestaciones sociales serán proporcionadas mediante programas de mejoramiento de la ali- mentación y de la vivienda".

Por otra parte, el artículo 263, fracción II, párrafo segundo dispone que las reservas del Instituto se invertirán, en caso de existir remanentes disponibles, en el otorgamiento de créditos hipotecarios, los cuales es-

tarán sujetos a los requisitos que señala el artículo --
265 de la propia Ley.

Es de hacer notar que la Ley del Seguro Social de --
31 de Diciembre de 1942, en la fracción segunda de su --
artículo 128 ordenaba que una parte de las reservas del-
Instituto se invirtieran en la construcción de colonias-
obreras, por lo que para cumplimentarlo, con fecha 27 --
de julio de 1956, se expidió "El Reglamento de los Servi-
cios de Habitación, Previsión Social y Prevención de In-
validez del Instituto Mexicano del Seguro Social", el --
cual a la fecha se encuentra en vigor, aún cuando las --
disposiciones que reglamenta se encuentran abrogadas, to-
da vez que no se opone a la Nueva Ley del Seguro Social.

El artículo primero de dicho reglamento dispone que
el Instituto, de acuerdo con sus reservas disponibles --
construirá colonias obreras para casas-habitación, las -
cuales serán destinadas exclusivamente para arrendamien-
to, teniendo derecho a ello únicamente los asegurados, -
los pensionistas y las personas que conserven vigentes -
sus derechos en los seguros de invalidez, vejez y muerte
y de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
Estas disposiciones legales dieron oportunidad al IMSS -
de contribuir, aún cuando fué en pequeña medida, a resol-
ver el problema de la vivienda, habiendo contruido con -
sus reservas patrimoniales en el Distrito Federal las --

Unidades Habitacionales Santa Fe e Independencia, ambas dadas en arrendamiento, y que hasta la fecha tienen rentas extremadamente bajas, en relación con las rentas - - "comerciales".

3.2.3. POR EL SECTOR PRIVADO.

La participación del capital privado en la construcción de viviendas desde hace muchos años se ha considerado de vital importancia, toda vez que se presume que los grandes inversionistas cuentan con mucho más recursos - - que el Estado, pero al mismo tiempo se ha criticado la - - actitud de estos particulares (personas físicas o empresas), toda vez que sus inversiones no las hacen en beneficio de los núcleos poblacionales carentes de vivienda - - sino que buscan exclusivamente su beneficio personal y - - económico a fin de incrementar sus capitales, ya que las construcciones que efectúan están dirigidas, en su mayor parte, a las capas sociales con mayores ingresos, de ahí que "... el sector privado construye cada vez menos casas de departamentos y las que erige para rentar o vender son más bien de lujo, que, por lo mismo, se encuentran fuera de las posibilidades de los grandes núcleos - - de población..." (28)

Al efectuar un análisis retrospectivo, podemos constatar lo antes vertido, ya que por ejemplo: "En el período 1940-56, la iniciativa privada construyó en el Distri

to Federal 131,775 unidades de todo tipo. El 95 % de las construcciones fueron viviendas y el resto, comercios, despachos, establecimientos industriales, centros de diversión, etc." (29), lo que representó en aquel entonces una inversión de \$8,000 millones de pesos, misma que insuficiente para resolver el problema habitacional de la población, que en ese período sufrió un incremento de 1.7 a 4.2 millones de personas.

La construcción de viviendas por parte de la iniciativa privada, se ha visto apoyada por las instituciones crediticias privadas, (ahora Sociedades Nacionales de Crédito), así como por los fideicomisos constituidos en el Banco de México, denominados FOVI y FOGA, a que ya nos hemos referido, pero a pesar de que tales financiamientos son de los llamados de "interés social", los beneficiarios de los mismos son personas que tienen un nivel salarial equivalente a 3 veces el salario mínimo, por lo que ese supuesto beneficio no llega al grueso de la población con ingresos de una vez dicho salario mínimo. Esta situación obedece principalmente a los tradicionales sistemas crediticios, dado que una persona, para que sea considerada sujeto de crédito, tiene que llenar un sinnúmero de requisitos y comprobar su solvencia económica con referencias de tipo bancario y comercial. Las primeras con cuentas de cheques, de ahorro o tarjetas de

crédito y las segundas con compras efectuadas a plazos - en los grandes almacenes o tarjetas de crédito expedidas por tales almacenes. Independientemente de ello también habrá de proporcionar referencias personales, las cuales - en un momento determinado declararán sobre su solvencia - o insolvencia económica. Esta situación también ha propiciado, que aún cuando los solicitantes tengan los ingresos salariales señalados, se les niegue el crédito por - no llenar los mencionados requisitos, lo que consideramos injusto, toda vez que nuestro sistema jurídico cuenta con diversas figuras mediante las cuales se garantiza eficazmente cualquier crédito que se conceda y como la - garantía misma la constituye la vivienda que se adquiere resulta ocioso cubrir todos esos requisitos, que en un - momento determinado no servirán de nada y a fin de cuentas la recuperación del crédito se efectúa sacando a remate el bien dado en garantía.

Los particulares han contribuido para que las personas de escasos recursos económicos cuenten con tierra -- para la construcción de sus viviendas, pero lo negativo de esto, es que han fraccionado y vendido sus grandes -- predios al margen de la legislación en materia de desarrollo urbano y sobre Fraccionamientos de Terrenos Urbanos, creando así las colonias llamadas proletarias, mismas que son completamente irregulares y cuyos ocupantes se - - -

encuentran en la inseguridad jurídica respecto del terreno que poseen, carecen de los más elementales servicios públicos y para ellos se encuentra cerrado el mercado inmobiliario y la obtención de créditos para la construcción o mejoramiento de sus viviendas, toda vez que carecen del título de propiedad que legitime su derecho.

Aún cuando esta situación es del conocimiento del Gobierno del Departamento del Distrito Federal y se ha implementado un programa de Regularización de la tenencia de la Tierra, el cual actualmente está a cargo de la Dirección General de Regularización territorial del propio Departamento del Distrito Federal, no ha sido posible escriturar todos los lotes de terreno ubicados en dichas colonias y en consecuencia terminar con los asentamientos humanos irregulares, esto obedece entre otras causas a la negativa de los particulares fraccionadores y a su poca colaboración en la solución del problema, así como a la gran cantidad de problemas jurídicos que presentan los predios propiedad de tales fraccionadores.

3.3. EL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS.

Parte importante dentro del problema habitacional en el Distrito Federal lo constituye el arrendamiento de viviendas. Desde hace varias décadas una buena parte de las inversiones privadas ha sido dirigida a la construcción de viviendas (casas y departamentos) destinadas pa-

ra arrendamiento, motivado esto, por el hecho de que a los particulares les resulta más productivo desde el punto de vista económico, toda vez que las ganancias así obtenidas son mayores que si esas viviendas las vendieran, aunado a que las erogaciones que efectúan son mucho menores, ya que los impuestos son mínimos relativamente y los trámites administrativos casi nulos, esto por ejemplo, en el caso de aquel que construye un edificio y constituye sobre el mismo el régimen de propiedad en condominio, ya que es de todos sabido, la gran cantidad de trámites que se tienen que hacer para la obtención de las diversas licencias y autorizaciones y la erogación económica que representa el otorgamiento de la escritura constitutiva del condominio.

La parte medular de este aspecto del problema la constituye, no propiamente la falta de este tipo de vivienda, sino lo elevado de las rentas, ya que, como dijimos antes, los casatenientes buscan primordialmente la obtención de cuantiosas ganancias, sin importarles la situación económica de los solicitantes de vivienda, quienes ante la necesidad de contar con un techo, se ven constreñidos a aceptar las leoninas condiciones de los contratos de arrendamiento.

En realidad, el Estado no ha intervenido en gran forma para sanear esta situación, aún cuando en otro

tiempo trató de frenar los abusos de los propietarios de inmuebles dados en arrendamiento, cuando expidió la Ley que decretó la congelación de rentas, la cual benefició a un sector de la población en la época en que se expidió, pero esto trajo como consecuencia, que ante lo incosteable de mantener esas propiedades, los propietarios las dejaron en el más absoluto abandono al no invertir cantidad alguna en su mantenimiento y reparación y menos aún se ocuparon en el pago de los impuestos territoriales, dando lugar, con el paso del tiempo a construcciones ruinosas y sin medida alguna de seguridad para sus ocupantes.

Ha sido tan preocupante la situación de los inquilinos, que diversos partidos políticos han pugnado porque se expida por parte del Congreso de la Unión una Ley Inquilinaria que establezca reglas de elemental justicia para la población creciente que se ve obligada a rentar una vivienda.

"A manera de ejemplo y conforme a una investigación recientemente terminada por el INFONAVIT sobre necesidad y demanda en 29 localidades del país, de 3,652,863 trabajadores inscritos, el 44 % paga renta, y ocupa viviendas prestadas o propiedades de padres o parientes el 30 %.

En el D.F., paga renta el 54 % de la población trabajadora, el 25 % ocupa viviendas prestadas o paternas, -

para sólo referirnos a datos que nos constan, a los que habría que sumar el pago de renta de quienes no pertenecen a este fondo y que seguramente en localidades como el D.F. llegan al 70 % de la población, en que la habita ción está sujeta a un contrato de arrendamiento, por el que entrega en garantía de uno a tres meses de renta, de pósito que se efectúa sin control y que una vez terminado el contrato se supone es reintegrado al arrendatario a satisfacción de las partes, una vez reparados los desperfectos provocados al inmueble por uso inadecuado, -- (Art. 2422 del Código Civil).

En la realidad, este depósito ingresa a la cuenta del propietario y en un número inestimable de casos, por ahora, no regresa al arrendatario o se le reintegra injustamente menguado.

En la investigación mencionada de necesidad y demanda encontramos que los trabajadores de 1 a 4 veces el salario mínimo, pagan por renta del 9.41 al 18.13 % de su ingreso, esta diferencia señala los extremos del concepto, es decir que un trabajador de salario mínimo paga -- por renta la mitad, el 9.41 %; en otras palabras quien ganaba en 1979 \$ 3,930.00 tenía que pagar \$ 713.00 de -- renta y quien ganaba \$ 12,554.00 pagaba \$ 1,181.00 de -- renta, lo cual indica por sí mismo que entre menos recursos tiene el trabajador la renta le resulta un 100 % más

cara que a quien gana 4 veces más.

La garantía o depósito obligado conforme al Art. -- 2422 del Código Civil, la carencia de fuentes de financiamiento para asalariados y las desproporcionadas cargas por concepto de renta que pesan sobre las familias de -- más bajos ingresos, nos hace proponer en esta Primera -- Reunión Nacional sobre reducción de costos, que la entrega de depósitos por concepto de garantía de arrendamiento, sea reglamentada y que se estudie la posibilidad de crear con los depósitos que son entregados en efectivo -- al arrendador, un fondo bancario que se convierta en -- fuente de financiamiento para marginados.

Planteada al menos en principio la fuente para el financiamiento de la vivienda de interés social en sentido extenso, al incluir a todos los sujetos que no encajan en cualquiera de los fondos mencionados, es de vital importancia ponderar las alternativas que pueden conjungarse para "propiciar condiciones favorables para la población, particularmente la de menores ingresos, cuenta con una vivienda adecuada" según se establece en el Programa Nacional de Vivienda." (30)

3.4. EL DEFICIT HABITACIONAL

Aún cuando el Estado ha participado directamente en la resolución del problema habitacional por sí y a tra--

vés de los organismos descentralizados financieros de la vivienda, teniendo en mayor o en menor medida la cooperación y participación de la iniciativa privada, este problema no ha sido resuelto, sino que las viviendas construidas o financiadas sólo han contribuido a mantener un "status" sin lograr reducir la carencia, de ahí que tanto el Distrito Federal, como el resto del país reporten un déficit habitacional de proporciones gigantescas.

Un artículo del periodista Alfredo Valenzuela publicado el 18 de octubre de 1982 en el Diario Últimas Noticias de Excelsior nos hace un señalamiento de la situación actual y la que se espera en un futuro inmediato al escribir: "El déficit habitacional en México, que suma 15 millones de cuartos, se agravará hasta alcanzar los 21 millones en el año 2000, lo cual es particularmente alarmante, puesto que México ocupa ya el tercer lugar en América Latina por cuanto a faltante de viviendas.

Así lo señaló la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados de la Presidencia de la República (COPLAMAR), y precisó que más del 70 % de la población vive en condiciones por debajo de las consideradas internacionalmente como adecuadas y habitan más de dos personas por cuarto.

Consideró la COPLAMAR que "el problema del hacina--

miento es, en definitiva, uno de los más difíciles de resolver" para la mayoría de los Estados de la República, - pues en casi todos ellos el 80 por ciento de la población está hacinada.

En exhaustivo análisis sobre la situación de la vivienda en México, la dependencia señaló que el promedio de personas por dormitorio - incluso cocinas y salas que tengan también ese uso es de 3.37, pero un sector privilegiado que no llegó al 15 por ciento del total dispone de más de una habitación por persona.

Hizo notar que los datos derivados de los censos revelan un empeoramiento del problema habitacional, toda vez que durante la mayor parte de las dos últimas décadas el aumento de las viviendas ha sido menor que el crecimiento demográfico." (31)

En el año de 1970 Diego G. López Rosado en sus "Problemas Económicos de México", ya hace mención de lo grave y alarmante del problema al señalar que: "Según la -- Comisión Económica para la América Latina, se estima en México un déficit de un millón 600 mil unidades de habitación; de esta cantidad corresponde un millón a las zonas urbanas y 600 mil a los medios rurales. Para atender las necesidades de crecimiento de la población y los de remplazo de habitaciones, México necesita construir-

cuando menos 194 mil unidades de habitación al año en zonas urbanas y 85 mil en zonas rurales, lo que da un total de 280,000 unidades anuales, requeridas solamente para atender el crecimiento demográfico y el reemplazo indispensable de las habitaciones completamente inservibles. Frente a esta cantidad teórica de unidades de habitación, la CEPAL estimaba que México construía aproximadamente 57,000 unidades al año, de manera que el déficit o conjunto de necesidades no satisfechas era de 222 mil unidades de vivienda al año, lo que da idea clara de la gravedad del problema de la vivienda en México y lo que se espera en los próximos lustros, al enfrentarse al rápido crecimiento de la población." (32)

Lo antes vertido confirma lo que ya señalábamos, es decir, que aún cuando anualmente se produzcan un determinado número de viviendas (que teóricamente podría ser constante), estas no reducen el problema en virtud de la constante y creciente demanda, ya sea por parte de la población asentada en el Área Metropolitana de la Ciudad de México, o bien por los habitantes de provincia, que en constante exódo llegan a nuestra Ciudad Capital en busca de mejores perspectivas económicas y que en un momento dado también demandan una vivienda, restándose así oportunidades a los nativos del Distrito Federal.

Lo declarado por COPLAMAR y por la CEPAL no es óbvi-

ce para considerar la opinión de un autor que un tanto - en sentido inverso manifiesta: "En el caso de México, va rían notablemente los cálculos del déficit, en función-- de los diferentes criterios que se aplican para califi-- car el estado de las viviendas. Para los fines de este - trabajo hemos tomado una estimación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (basada en información de la Comisión Intersecretarial de Vivienda, COVI, y en los da tos preliminares del X Censo de Población y Vivienda de- 1980), la cual calcula el déficit de vivienda en aproxi- madamente 4 millones de viviendas. Ello significa que -- el 30 % de la población (es decir 19.5 millones de habi- tantes) tienen necesidad de vivienda.

La estimación aludida considera que el 50.6 % del - déficit se concentra en 173 ciudades del sistema urbano- nacional (ubicándose el 20 % en el Area Metropolitana de la Ciudad de México) y el 49.4 % en el resto del país. - Obviamente, la inversión necesaria para cubrir el défi-- cit calculado queda fuera de las posibilidades presupues- tarias del país, habida cuenta de que según se conside-- ren los valores de la vivienda, (estos podrían oscilar - entre 370 y 600 mil pesos) la inversión requerida oscila-- ría entre 1.4 y 2.4 billones de pesos; es decir, repre-- sentaría entre el 37 % y el 63 % del Producto Bruto In-- terno de 1980.

Para ilustrar la participación del sector público - en su atención a las necesidades de vivienda, hemos incluido estimaciones para los años 1973 a 1980, relativas al crecimiento de la demanda urbana de vivienda terminada exclusivamente para mantener el déficit constante, es decir sólo para hacer frente al aumento de la población y tratar de cubrir el déficit acumulado anteriormente.

El porcentaje de participación de los diferentes -- programas de vivienda con intervención del Estado, como consecuencia de la crisis en la cual se produce el gran aumento del costo de la construcción, para hacer frente a las necesidades habitacionales calculadas, ha disminuído levemente en un 1 % en promedio, entre los periodos - 1973-76 y 1977-80, no obstante que la inversión creció - en un 186 %. Ello esta mostrando que a pesar de los gran des esfuerzos realizados las posibilidades de hacer fren te a la demanda son más difíciles." (33)

A efecto de contar con mayores elementos para visua lizar más ampliamente la magnitud del déficit habitacio- nal, solamente mencionamos que el Plan Nacional de Desa- rrollo Urbano aprobado en el año de 1978, estimó que el presupuesto federal a invertir en materia de vivienda -- a nivel nacional era del orden de \$ 106'880,000,000.00 y representaba el 99 % de las necesidades totales de vivien da, comprendiendo 30 estados y zonas preferentes dentro-

de los mismos, excluyendo al Distrito Federal, lo que implica que después de 6 años las necesidades de viviendas son mayores tanto en el Distrito Federal, como en el resto del país y que dada la crisis económica que enfrenta el país y el incesante proceso inflacionario que incide tanto en las materias básicas del ramo de la construcción, como en la mano de obra calificada que en la especie se requiere, tal cantidad podríamos estimar que se ha duplicado. Como ejemplo de este proceso señalamos que el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal contempla invertir para el presente año de 1984 \$ 5'525,000,000.00 cantidad que será utilizada para el pago de indemnizaciones por la expropiación de 2.8 millones de metros cuadrados de terreno, que serán destinados a incrementar las reservas territoriales del propio Departamento; a la regulación del crecimiento de la Ciudad de México y a la construcción de viviendas, este último punto comprende acciones de autoconstrucción, el mejoramiento de viviendas deterioradas y la terminación de viviendas inconclusas.

Cabe agregar que la Cámara de Diputados, al aprobar el referido Presupuesto de Egresos, en el dictámen correspondiente reconoció como altamente serio el déficit de viviendas en el Distrito Federal y las condiciones de insalubridad e inestabilidad social que presentan las ciudades perdidas y las vecindades.

C I T A S B I B L I O G R A F I C A S

- (23) Felix García García. "Proceso de Urbanización y Desarrollo Legislativo", en "La Propiedad Urbana".-- Edición a cargo del Registro Público de la Propiedad y el Gobierno del Estado de México.- pags. 20- y 21.
- (24) Agustín Acosta Lagunes, "Habitación" en "Cuestiones Nacionales", Tomo I, INJUVE.- México 1964.- - Primera edición.- pags. 179 y 180.
- (28) Op. cit. pag. 184
- (29) Op. cit. pags. 182 y 183.
- (25) Diego G. López Rosado, "Problemas Económicos de México", Imprenta Universitaria, México 1970.- Tercera edición.- pag. 451.
- (26) Op. cit. pag. 456
- (32) Op. cit. pag. 407
- (27) Juan Horacio Buelink Palacios, "La Fórmula Financiera del INFONAVIT y la Vivienda de Bajo Costo" - en la Memoria del "Coloquio Internacional Sobre Fórmulas de Financiamiento a la Vivienda de Bajo Costo".- INFONAVIT.- México 1982.- pag. 265
- (33) Martha Schteingart y Beatriz García Peralta, "Balance de la Acción Habitacional del Estado en México" en Op. cit. pag. 148 y 149.

- (30) Alor Calderón, "Oferta de Vivienda de Interés Social: Diversas Alternativas" en la Memoria de la "Primera Reunión Nacional Sobre Reducción de Costos Para la Vivienda de Interés Social".- INFONAVIT.- México 1982.- pags. 412 y 413.
- (31) Alfredo Valenzuela, Artículo publicado en el Diario "Ultimas Noticias de Excelsior" del día 18 de octubre de 1982.
- Ley del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.
- Acuerdo que regula las inversiones de las Instituciones de Capitalización en Habitaciones Populares, de 29 de agosto de 1957.

4. ASPECTOS ECONÓMICOS DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.

El problema de la vivienda en México, desde el punto de vista económico, dejando a un lado otros aspectos de tipo sociológico, puede ser considerado en un doble aspecto: por un lado, de la economía de los constructores o satisfactores de vivienda (el Estado, los Organismos Descentralizados Financieros de la vivienda y la iniciativa privada), que son quienes tienen que erog^{ar} o ⁱⁿvertir grandes sumas de dinero en ese ramo; y por el otro de la economía de los demandantes de vivienda, quienes en su mayoría no la pueden adquirir, por encontrarse las más de las veces fuera del alcance de su exíguo presupuesto familiar, dado el alto costo del producto terminado.

En este capítulo, nos abocaremos a tratar este doble aspecto, que en última instancia y en términos económicos viene a ser la oferta y la demanda, así como también comentaremos sobre los efectos que en la economía produce la carencia de viviendas, así como los esfuerzos que actualmente se están llevando a cabo para satisfacer esta necesidad social.

4.1. OFERTA Y DEMANDA DE VIVIENDAS.

"Por el lado de la demanda, la vivienda se caracteriza principalmente por el hecho de ser una "necesidad"-

puede razonablemente suponerse que toda familia o grupo social desea tener una unidad separada de vivienda. Por el lado de la oferta, la característica más importante de la vivienda es un costo elevado de capital. Proporcionar vivienda a una sola familia requiere de ordinario -- recursos bastante superiores a la totalidad del ingreso anual de la familia. Suele ser el bien más costoso que la familia ordinaria utiliza y, si es propietaria de su alojamiento, la casa suele representar con mucho el renglón de activo más importante que la familia logró acumular.

Es interesante meditar por qué la vivienda presenta esta importante característica de oferta. Muchas personas suponen que es resultado de circunstancias o retrasos tecnológicos en la industria de la construcción. Se asevera que la investigación y el progreso tecnológico -- podrán algún día rebajar el costo de la vivienda a un nivel mucho más moderado. De vez en cuando surge por parte del público un marcado interés en la prefabricación o el uso de nuevos materiales (aluminio, plásticos, incluso -- papel) que prometen disminuir el costo de la vivienda.

Sin embargo, la tecnología es solamente una parte -- de la explicación del costo elevado de la vivienda. Otro aspecto radica en la demanda duradera de viviendas en -- las zonas urbanas, o sea, las zonas de establecimientos--

humanos en gran escala..."

"En las diferentes regiones del mundo, los economistas tienden a dar realce a la demanda o a la oferta como determinantes principales del volumen anual de inversión en la vivienda, según las circunstancias con las que están más familiarizados.... La suposición implícita es -- que la oferta es casi perfectamente elástica, de modo -- que habrá alguien que financie y construya un alojamiento para cada familia adicional que pueda pagar el precio del día. Se supone que el volumen de construcciones está limitado principalmente por el número de compradores o inquilinos.

En los países poco desarrollados, o incluso en economías bastante avanzadas como las del Japón, la suposición fundamental de los economistas de la vivienda es -- que los factores de la "oferta" son los que limitan la construcción de viviendas. La demanda se percibe como -- prácticamente infinita, no porque la población sea ilimitada, sino porque cuesta trabajo imaginar una situación en que se haya producido una cantidad adecuada de viviendas. El aumento en la oferta de recursos a disposición -- del sector de la vivienda en el período actual de planificación se considera equivalente a un aumento en el volumen de las viviendas que se producirán. Esta actitud -- también es lógica dentro de su marco ambiental. En estas economías, los recursos son generalmente escasos y se --

asignan a las "industrias en desarrollo" (que excluyen - expresamente a la vivienda); además el propio sector de la vivienda no está en absoluto preparado para satisfacer en forma sistemática las demandas del mercado existente de la vivienda. En la mayor parte del mundo, jamás ha existido un "mercado de la vivienda" en el sentido occidental de la palabra, y la idea de que el sistema mercantil pudiera dedicarse a resolver el problema de la vivienda se consideraría ridícula o alarmante." (34)

Las consideraciones anteriores del Profesor Wallace Smith, de la Universidad de California en Berkeley y que refieren una situación que es sufrida por la mayoría de los países del orbe, principalmente por los llamados subdesarrollados o "tercermundistas", obviamente también es aplicable a nuestro país y principalmente a la ciudad de México, la cual concentra el mayor volumen de población y es el centro de las actividades económicas y políticas de la República.

"En México, como en todos los países del mundo la oferta de vivienda está compuesta por dos clases: la formal y la informal.

La primera es la que se integra por los organismos e instituciones de crédito de carácter público o privado y por los particulares con apoyo de los primeros. La vivienda informal, en oposición a la anterior es la que --

construye el pueblo como puede y donde puede, con frecuencia en forma anárquica, en áreas carentes de urbanización y servicios y con materiales poco durables.

En nuestro país casi dos terceras partes de las viviendas se construyen por el sector informal." (35)

A efecto de reforzar la opinión anterior citamos -- que "El análisis de la demanda por sectores permite advertir que el sector de escasos ingresos presiona sobre el suelo, y no sobre la vivienda, en razón a su concepción y práctica para lograrlo; a su vez el sector de medianos ingresos presiona sobre el suelo y la vivienda.

De esta manera se dan dos formas históricas en la obtención de este recurso, el primero lo hace de manera extralegal, básicamente porque en términos económicos -- no constituye una demanda efectiva, sino simplemente puede caracterizarse como necesitado de ella. El segundo si se ajusta a los procedimientos establecidos y en gran medida constituye la "clientela" de distintas instituciones gubernamentales.

Si bien es cierto que estos organismos producen viviendas de interés social, sólo se satisface parcialmente esta necesidad, ya que queda fuera de su cobertura el sector de escasos ingresos, para el cual seguirá configurándose una tendencia ascendente en los costos del suelo.

Por otra parte, la falta de compatibilización de programas y acciones de estos organismos ha propiciado una expansión incontrolada de los asentamientos, lo que se traduce en altos costos de infraestructura y transporte -- que inciden aún más en los costos del suelo.

En muchos de los casos esta incompatibilidad entre las instituciones, a la que se agrega la excesiva demanda del suelo y vivienda y la escasa oferta de este recurso, provoca su especulación y aumento de precio.

Tal incompatibilidad ha dificultado la conformación integral de una oferta por parte del sector público, lo cual aunado a las decisiones desarticuladas para adquirir suelo han impedido que la plusvalía incorporada por la obra pública sea captada por los organismos gubernamentales.

Por tanto, en la situación actual se precisa conocer el stock de tierras de los organismos del sector público para integrar su oferta real y aprovecharlas en vivienda de interés social." [36]

Las transcripciones anteriores nos permiten concluir:

A).- Que en la Ciudad de México y su Área Metropolitana es mayor la demanda que la oferta, de ahí que exista el déficit habitacional a que nos referimos en el capítulo precedente.

B).- Que la demanda básicamente incide sobre el suelo urbano, en el que "a posteriori" se construirá una vivienda por su propietario y en menor medida sobre vivienda terminada, lo que ha dado lugar, como ya lo apuntamos anteriormente, a la formación de "cinturones de miseria" y "colonias proletarias" irregulares, o dicho en -- términos de nuestra legislación, "han constituido asentamientos humanos irregulares".

C).- Que los organismos viviendistas han sido incapaces de beneficiar a todos los demandantes de vivienda-afiliados a ellos y que sólo han beneficiado en pequeña-medida a un sector de la población, que es la que tiene ingresos medios o relativamente altos.

D).- Que dichos organismos actualmente no están -- construyendo viviendas, sino que solamente están otorgando financiamientos para la adquisición de viviendas o para la construcción de las mismas directamente por los -- particulares.

E).- Que las políticas dictadas por el Gobierno, -- afirmando así su rectoría en materia de vivienda no han dado los resultados esperados, ya que no ha logrado satisfaccer la constante y creciente demanda de viviendas, - de tal suerte que a partir de 1976 se vió impélido a buscar nuevas fórmulas y soluciones que permitieran en ma-yor medida resolver este añejo problema, derivando con -

ello las reformas a los artículos 27, párrafo tercero; - 73, fracción XXIX-C y 115, fracciones IV y V y toda la legislación en materia de desarrollo Urbano y asentamientos humanos, la cual se ha visto aumentada, por la expedición en fecha reciente por la Ley Federal de Vivienda, a la que nos referiremos más adelante.

Como fácilmente se puede advertir, el problema habitacional tanto en el Distrito Federal, como en las demás Entidades Federativas, es eminentemente económico y los recursos estatales, en esta época de crisis, no son suficientes para adquirir tierra urbana necesaria y construir viviendas en ella, toda vez que ante la espiral inflacionaria que sufrimos, los terrenos urbanos son cada día más caros, aún cuando se encuentran en la periferia de la Ciudad y no cuentan con la infraestructura urbana necesaria para construir un desarrollo habitacional, a ello debemos añadir el alto costo de los materiales tradicionales de construcción (varilla, arena, cemento, grava, etc.), lo cual repercute en el precio del producto terminado, mismo que el constructor-oferente aumentará para tener una utilidad, tratase del estado o de particulares, la cual en este último, será mucho mayor. Esta vivienda terminada sólo estará al alcance de una cierta capa social y que difícilmente podrá ser vendida dados los altos enganches que se solicitan y lo elevado de las

amortizaciones mensuales, esto en virtud de que por su alto valor, necesariamente tienen que ser vendidas a plazos y con intereses también altos, culpa de ello la tiene nuestra diaria y constante devaluación ("deslizamiento") monetaria así como a los altos intereses que a su vez los organismos financieros internacionales cargan a la abultada deuda externa mexicana.

Como se aprecia, el problema habitacional no sólo obedece a cuestiones de la economía interna del país, sino que en él inciden los dictados de las grandes potencias mundiales en materia de política económica internacional.

"La maximización del bienestar social requiere que el programa de vivienda ocurra en condiciones tales que se aumente el beneficio y se reduzcan los costos.

En la medida en que las viviendas contribuyen a la satisfacción de una necesidad más urgente o se adecúan mejor a las características de la necesidad, se aumenta el beneficio; y en la medida en que se dispone de insumos más baratos, se reduce el costo.

En cuanto a la asignación de recursos respecto a la distribución de la necesidad, la primera proposición que planteamos es la siguiente: si la necesidad de vivienda no se halla equidistribuida en el territorio nacional, -

con distribuciones geográficas diferentes del programa de vivienda, se dará lugar a distintos efectos en términos del bienestar generado.

La demanda de vivienda tiene distintas características en términos de diferentes variables: los niveles de ingreso, los tipos de programa requerido y las localizaciones geográficas. Así, por lo que se refiere al ingreso, la necesidad de vivienda cambia a distintos niveles de ingresos, estadísticamente establecidos como múltiplos del salario mínimo. Y además, la demanda de vivienda se expresa vinculada a diferentes programas: vivienda nueva, reparación, ampliación, vivienda transitoria, vivienda en proceso, vivienda para arrendamiento, etc.

Por lo que se refiere a los estudios de la necesidad de vivienda, algunos conceptos importantes que conviene tener presente, son los siguientes: la necesidad es la expresión del requerimiento de la vivienda, mientras que la demanda representa la necesidad vinculada con la capacidad de pago. En cuanto a la demanda, puede hablarse de la demanda potencial, la demanda efectiva, que equivale a la parte satisfecha de la demanda, y que es también la oferta; y la demanda no satisfecha o consumo no satisfecho, que es la diferencia entre la demanda total y oferta.

El principio general que debe regir la asignación de los recursos en términos de la demanda, es que debe llevarse primero la vivienda al sector menos satisfecho. Para la aplicación de este principio, es necesario apreciar el grado de insatisfacción o bien su recíproco, la magnitud de la demanda no satisfecha, por familia, en las distintas localidades consideradas. Debe considerarse que cada localidad constituye un mercado distinto, dado que la vivienda, por definición es un bien no transportable, y accesible únicamente en principio, a los avecindados en una misma localidad.

El bienestar generado por la vivienda, en cada caso, quedaría indicado por el costo de oportunidad. Este sería representado por el precio que tendría que pagarse en esa localidad, en el mercado, por una vivienda equivalente. Debe suponerse que tal precio es mayor cuanto menos satisfecha está la necesidad de vivienda en una localidad. Así que el beneficio generado en condiciones equivalentes, es mayor, por unidad, en las localidades menos satisfechas, aún cuando la necesidad de las familias que no tienen vivienda, se considere la misma.

Para el efecto de la asignación óptima de recursos en términos de la distribución geográfica de la demanda no satisfecha por familia, es necesario convertir a términos sumables, las necesidades de los distintos tipos -

de acción; lo que afortunadamente es posible adoptando - algunas cifras como indicadores de los costos equivalentes de las distintas soluciones: ampliación, reparación-vivienda en proceso, etc., en términos de la vivienda -- terminada. Afortunadamente el Censo de Población y de Vi-vienda, considera como unidad censal a la vivienda, pue-sto que ella aloja o fija a las familias y a los indivi-duos; del tal modo que el censo proporciona información- sobre la distribución geográfica de las familias y las - viviendas que ocupan, considerando sus condiciones. Y de esta información pueden derivarse indicadores sobre la - distribución geográfica de la demanda de vivienda, su -- grado de satisfacción y su distribución, de acuerdo al - tipo de programa a que corresponde y por nivel de ingre-so.

Mediante alguna información adicional que puede de-rivarse de encuestas complementarias, pueden derivarse - las necesidades equivalentes de otros programas, como la vivienda transitoria, la vivienda que crece, la vivienda en arrendamiento, etc.

Afortunadamente se dispone ahora de varias fuentes- de información estadística, útil para apreciar la distri-bución de la necesidad de vivienda por localidades, nive-les de ingresos y tipos de programa requeridos." (37)

Como se ha visto, la demanda de vivienda obedece a-

diversos factores de carácter social, etnológicos, geográficos y económicos, y ahora nos preguntamos ¿qué sucede con el mercado de terrenos? Para dar respuesta a esta interrogante podemos decir que el mercado de tierras en México, como en la mayoría de los países, se rige por la ley de la oferta y la demanda, pero tal ley ve alterado su funcionamiento por diversos mecanismos. Principalmente por la especulación, es decir, la retención de la tierra en espera de un incremento a su valor (plusvalía) -- originado por la acción directa del estado o de organismos gubernamentales, mediante la dotación de la infraestructura y el equipamiento urbano necesario, lo que ocasiona que una gran cantidad de terreno urbano, susceptible de utilizarse en programas de vivienda, se encuentre fuera del mercado y posteriormente cuando ya se ha incrementado el valor de la tierra y se pone a la venta en el mercado, se encuentra lejos de la mayoría de los presupuestos familiares.

En otra parte de este trabajo hemos señalado que -- los terrenos ejidales y comunales que existen en el Distrito Federal, han sido absorbidos poco a poco por la -- creciente mancha urbana, de tal suerte que en cierto momento se incorporan al mercado de tierras, claro es que de manera irregular, ya que se efectúa al margen de la -- legislación civil u agraria, lo que provoca también seve

ros conflictos sociales. Esto no es óbice para que con dichos terrenos ejidales y comunales se fomente la especulación, toda vez que son adquiridos a muy bajo precio y revendidos posteriormente a un precio mucho más alto, lo que representa para los especuladores un alto margen de utilidad.

"Debe señalarse que los beneficios que reporta este mercado se derivan de tres tipos de renta:

- a.- De situación
- b.- De incorporación
- c.- Según la retención de la tierra

Los agentes que participan ofertando este recurso son: los propietarios rurales, los inversionistas individuales, las empresas urbanizadoras y/o comercializadoras y los organismos públicos.

La evaluación de la acción del sector privado y la acción pública permite suponer que ambas generarán un alto porcentaje de acciones sobre el suelo urbano, pero -- cerca del 52 % del área quedará sujeta a asentamientos -- irregulares en expansión urbana inadecuada y con patrones de poblamiento que no son acordes con la infraestructura existente, generándose como consecuencia un desarrollo urbano costoso, ineficiente e injusto. Por tanto, -- se ha planteado la necesidad de establecer una acción --

del sector público que, como luego se verá, integra sus acciones en forma directa y que permite, mediante sus instrumentos reguladores e inductivos, propiciar condiciones adecuadas para satisfacer las necesidades de vivienda para toda la población.

No se ha podido cuantificar la participación en el suelo urbano por parte del sector social no institucionalizado, que de hecho está excluido de las operaciones de compraventa de tierra de acuerdo a los tradicionales mecanismos de mercado, pero que participan en transacciones comerciales de diferentes características, configurando los asentamientos irregulares.

La producción del lote urbano varía según el tipo de agente, el tamaño de la empresa, el tipo de submercado para el que se produce y el sector social al cual se destina la oferta.

El tamaño de la unidad urbanizadora, o proyecto concreto (sea público o privado) determina el mecanismo de producción del lote urbano, dado que se pueden destinar importantes recursos para la retención de lotes mejor situados, y subdividir sólo una parte, para valorizar el resto. La pequeña unidad o proyecto en cambio, está más urgida de recuperar en el menor tiempo la inversión, condicionando su práctica de subdivisión loteando la tierra

en su totalidad. Además, actúan sobre superficies no tan bien localizadas y con menos dotación de equipamiento.

La oferta de lotes para vivienda multifamiliar y -- unifamiliar varía por el tipo de ingreso. La oferta co-- mercial normalmente se realiza en espacio construido y -- no en terrenos sin edificar..... El mercado se comporta según los diferentes usos de la tierra. El tiempo de producción del lote urbano depende de las condiciones -- naturales del terreno, de los servicios que se le pro--veen de acuerdo a las reglamentaciones vigentes y los -- agentes actuantes, del permiso municipal y de la tecnolo-- gía empleada para la producción." (38)

A fin de reducir al máximo y en su caso evitar la -- excesiva especulación de la tierra urbana, el estado pre --tende intervenir en el mercado, mediante la creación de una Bolsa de Tierra, que sirva como reguladora del pro-- pío mercado, se utilice como instrumento para controlar y dirigir de mejor manera el desarrollo urbano y también como reserva territorial del estado para controlar y regular el futuro crecimiento urbano y los asentamientos -- humanos, políticas éstas, que se encuentran comprendidas en la Ley General de Asentamientos Humanos, en la Ley -- del Desarrollo Urbano del Distrito Federal y en la Ley -- Federal de Vivienda, ésta última en su artículo segundo-

fracción II dice: "Los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, son los siguientes: ... II.-- La constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social, para evitar la especulación sobre el suelo urbano, prevenir sus requerimientos y promover los medios y formas de adquisición del mismo."

Ante lo reciente de la Ley Federal de Vivienda (publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 7 de Febrero de 1984 y en vigor a partir del día 8 de ese mes) aun nos falta constatar su bonanza y ver hechas realidad sus disposiciones en materia de suelo urbano.

4.2. EFECTOS ECONÓMICOS DE LA CARENCIA DE VIVIENDAS.

En realidad, los efectos económicos que se derivan de la carencia de viviendas, inciden en forma negativa -- tanto sobre la clase trabajadora de bajos ingresos ya sea con salario mínimo o no asalariada, así como en el sector público, que es quien se preocupa por proporcionar este satisfactor y tiene que destinar una parte considerable de su presupuesto anual de egresos en los diversos programas de vivienda.

Hemos señalado en otra parte de este trabajo los efectos económicos sobre la clase trabajadora y que aho-

ra reiteramos. En efecto, ante la carencia de vivienda - de interés social y bajo costo que esté al alcance de -- los trabajadores y lo alto de las rentas de las vivien-- das destinadas a ese fin, aquellos se ven obligados a op-- tar por alguno de los caminos disponibles, es decir, el-- pago de esas elevadas rentas, con un menoscabo sustan-- cial de su salario, ya que en este renglón dejan del 15- al 40% de su salario y sus demás necesidades (alimento, - ropa, calzado, diversiones, etc.) tiene que cubrirlas -- con el pequeño remanente de sus ingresos; o bien pagar - una renta baja de una miserable "vivienda" ubicada en la periferia de la Ciudad y con la absoluta carencia de los servicios públicos más indispensables (agua, luz, drena-- je, transporte, etc.), y lejos de su centro de trabajo, - acarreando mayores gastos en transporte y comida. Ante - esta situación el trabajador en ocasiones se ve obligado a resolver su necesidad mediante la compra a plazos de - un pedazo de tierra, ubicado en tales zonas periféricas - y sin servicios municipales, constituyendo así, como ya - lo señalamos con anterioridad los asentamientos humanos - irregulares y propiciando la irregularidad en la tenen-- cía de la tierra, la que en última instancia revierte el problema nuevamente al estado, quien al detectar el asen-- tamiento humano irregular se verá constreñido a efectuar una gran erogación económica, ya no digamos en el ramo -

de vivienda, sino para proporcionar al asentamiento humano (colonia proletaria) la infraestructura urbana necesaria e instalar los servicios públicos requeridos (mercados, escuelas, etc.), con lo que se tiene que desviar la inversión del gasto público a rubros diversos a los considerados en el presupuesto de egresos y dejar inconclusos otros programas de los llamados prioritarios, con -- detrimento de la economía del Estado. Esta erogación estatal también se refleja en el Programa de Regulariza-- ción de la tenencia de la Tierra, ya que en vez de termi-- nar con el problema de la irregularidad, ésta se va acre-- centando y anualmente son mayores los recursos que se -- tienen que destinar a este renglón, para que los trabaja-- dores obtengan su título de propiedad a bajo costo.

En las consideraciones anteriores podemos advertir-- una estrecha interrelación entre el estado y los particu-- lares en el problema habitacional, todo ello, claro, des-- de el punto de vista económico, ya que a una acción del-- Estado corresponde una reacción de los particulares (cla-- se trabajadora asalariada) y viceversa, lo cual repercute siempre en sentido negativo en contra de alguno de -- ellos o de ambos, de ahí que es necesario coordinar efec-- tivamente los programas que en materia de vivienda está-- llevando a cabo el Estado y los que ejecutan los particu-- lares, así como los que tienen a su cargo los organismos

viviendistas o financiadores de vivienda, entendiéndose que esa es una de las finalidades que persigue la Ley Federal de Vivienda, siendo la dependencia encargada de coordinar el sector vivienda conforme a la fracción VII del artículo 60. de dicha ley, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, quien al mismo tiempo es la encargada de señalar las políticas que habrán de regular el mercado de terrenos, para que, con ello, se evite la especulación de tierras y el enriquecimiento ilegítimo e ilimitado de los propietarios, teniendo en cuenta para llevarlo a cabo, los lineamientos y disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley General de Bienes Nacionales.

En este apartado, queremos dejar constancia de nuestra inquietud, en lo que se refiere a las mal llamadas "viviendas de interés social" y por ello nos preguntamos ¿Qué es y en que consiste la vivienda de interés social? Consideramos que nunca nadie se ha puesto de acuerdo en una definición concreta, pero el común de la gente y los que construyen viviendas o las financian, consideran que son aquellas que se encuentran al alcance de cualquier persona, aún la que obtiene los ingresos más bajos, pero no es así, porque sabemos que tanto las viviendas como los créditos de interés social nunca les han sido otorgados a las clases más desvalidas, cuyo único ingreso es

el salario mínimo que devenga el jefe de familia, situación que podemos constatar si acudimos a una Institución Bancaria o a las oficinas de una empresa constructora de este tipo de viviendas.

Como ya dijimos, no existe una definición propiamente dicha, pero el legislador pretende darla únicamente - desde el punto de vista económico, según se desprende -- del segundo párrafo del artículo 30. de la Ley Federal - de Vivienda, que dice: "Para todos los efectos legales, - se entiende por vivienda de interés social aquella cuyo - valor, al término de su edificación, no exceda de la su - ma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se tra - te". Vemos con esta "definición", que el legislador no - tiene la menor idea respecto del problema de que se tra - ta, porque si tomamos en cuenta que a partir del mes de - junio del presente año (1984) el salario mínimo general - para la zona económica del Distrito Federal es de - - - \$ 816.00 diarios, suma que multiplicada por diez y eleva - da al año nos da el costo máximo de la vivienda de inte - rés social para el Area Metropolitana de la Ciudad de Mé - xico, que es la cantidad de \$ 2'978,400.00. Sobre este - valor cierto hagamos la siguiente suposición: Que una -- vivienda con ese valor esté destinada a un trabajador -- con salario mínimo (\$ 24,480.00 mensuales); que a ese --

trabajador se le eximiese del pago de un enganche; que no se le cargasen intereses sobre el saldo insoluto de esa cantidad y que se le diese un plazo de pago de 15 a 20 años para pagar tal crédito. Con esas facilidades y condiciones el trabajador no estaría en condiciones de pagar esa vivienda, porque las mensualidades fluctuarían entre \$ 12,410.00 y \$ 16,546.00 cantidades que representan del 50.69 al 67.58 % del salario del trabajador.

Alguien podría argumentar que el precio es fijo y que anual o semestralmente va aumentando el salario del trabajador, pero consideramos que ni aun así podría hacer esa erogación, sobre todo tomamos en cuenta que en nuestro supuesto no hubo intereses al crédito y si se le agregan a tales mensualidades rebasarían el salario mensual del trabajador.

Cierto es que la Ley señala dicha cantidad como el valor máximo de la vivienda de interés social, pero al no existir mínimos, todo aquel que construya viviendas puede fijar como valor máximo de terminación el señalado, claro que esto no implica que ese sea el valor de venta, toda vez que la ley habla del "valor al término de su edificación", pero a ese valor aún hay que agregarle la ganancia del constructor, por lo tanto el valor de venta al público fácilmente podría ser fijado en \$ 3'000,000.00

Consideramos que ese máximo establecido en la Ley - debe ser disminuido y sobre todo fijar una cantidad cierta y no dejar sujeto el máximo al salario mínimo que rija en las diversas regiones del país, dado que constantemente está en aumento, lo que implica que cada vez que - haya un aumento de salario mínimo el máximo de la vivienda de interés social aumenta por lo menos medio millón - de pesos y ejemplo de ello lo tenemos fresco y palpable; cuando la Ley Federal de Vivienda entró en vigor el máximo de la vivienda de interés social era de \$2'482,000.00 sobre un salario diario de \$ 680.00 y ahora a 6 meses de distancia y con un incremento salarial del 20 % el máximo automáticamente quedó fijado en \$ 2'978,400.00, con - incremento del orden de los \$ 496,400.00. Y si a ello -- agregamos que para principios del año próximo habrá un - nuevo incremento salarial y suponiendo que fuese igualmente del 20 %, el máximo se elevaría hasta \$3'574,080.00 lo que representaría un aumento en menos de un año de -- \$ 1'092,080.00 y evidentemente cada vez las viviendas -- de "interés social" estarían más lejos de los trabajadores, de ahí que consideremos necesario cambiar los criterios en cuanto al valor de la vivienda de ese tipo y sobre todo definir el mínimo de habitaciones que deba de - contener.

4.3. CONSTRUCCION ACTUAL DE VIVIENDAS.

Anteriormente hemos mencionado que el Gobierno del Distrito Federal en el sexenio pasado dejó de construir viviendas, por lo que las últimas Unidades Habitacionales que construyó datan de 1974. Por su parte el sector privado no ha tenido relevancia su participación en materia de vivienda en los últimos 10 años.

En la actualidad, a partir de el año pasado (1983)- el Departamento del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Obras y Servicios, inició un nuevo programa de vivienda, utilizando para ello terrenos de su propiedad, principalmente remanentes de terrenos afectados por la apertura de los "ejes viales", en los cuales ha venido construyendo pequeñas unidades habitacionales compuestas de cuando menos dos edificios de cinco niveles cada uno. En otros casos ha ocupado áreas destinadas a servicios públicos o ha adquirido terrenos por conducto de las Delegaciones Políticas. Tales unidades habitacionales se localizan por ejemplo, en la colonia Guerrero, en la colonia Moctezuma, en la Delegaciones de Gustavo A. Madero, Atzacapotzalco y Cuajimalpa entre otras.

Por su parte la iniciativa privada ha construido en diversos puntos de la Ciudad pequeñas unidades habitacionales de 40 o 50 viviendas de interés social, como las -

ubicadas en la Colonia Morelos, en la Calzada Ignacio Zaragoza y en la Colonia Lindavista. Asimismo particulares en estrecha relación con instituciones bancarias y por medio de fideicomisos están construyendo viviendas de interés social, sólo que éstas se ubican en el Municipio de Ecatepec, Estado de México, que forma parte de la zona conurbada del Distrito Federal, y que están siendo -- promocionadas y ofrecidas a los empleados sindicalizados del Departamento del Distrito Federal por conducto del Fondo de la Vivienda del Sindicato Unico de Trabajadores del Gobierno del Departamento del Distrito Federal y en el caso se trata de casas tipo dúplex, triplex y cuádruplex, mismas que aún cuando se encuentran fuera del Distrito Federal, benefician a los habitantes de su Zona Metropolitana.

Por cuanto hace a los Organismos viviendistas, ya señalamos que el INFONAVIT ha dejado de construir viviendas y a últimas fechas sólo ha financiado la compra de viviendas, construcción o mejoramiento de las mismas. En el caso del FOVISSSTE, recientemente construyó dos núcleos habitacionales que son colindantes, ubicados ambos en la Calzada San Juan de Aragón, en el Pueblo del mismo nombre, el primero de ellos ya se encuentra habitado y al segundo se le están terminando los detalles, por lo que próximamente serán adjudicados.

el Distrito Federal no existe una ley expresa que regule la promoción y fomento de la vivienda de interés social o de bajo costo. En tal virtud son aplicables a nuestra Entidad las diversas acciones y programas implementados por el Gobierno Federal para resolver el problema de la carencia de vivienda, y el último intento efectuado por el propio Gobierno Federal, está plasmado en la recién expedida Ley Federal de Vivienda, cuyas disposiciones -- pretenden implementar el Sistema Nacional de Vivienda, -- entendido éste, como "el conjunto integrado y armónico -- de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a la satisfacción de vivienda".

Con esta Ley se pretende que el Gobierno Federal adquiera tierra urbana para vivienda, la cual, junto con los terrenos que se encuentran dentro del dominio (público o privado) de la Federación, que sean susceptibles de aprovecharse en desarrollos habitacionales, se pondrán a disposición (vía enajenación) de los organismos y entidades de la Administración Pública Federal, de los Organismos Estatales y de las Organizaciones Sociales y los particulares que lo soliciten, para que satisfagan sus necesidades de suelo para vivienda.

el Distrito Federal no existe una ley expresa que regule la promoción y fomento de la vivienda de interés social o de bajo costo. En tal virtud son aplicables a nuestra Entidad las diversas acciones y programas implementados por el Gobierno Federal para resolver el problema de la carencia de vivienda, y el último intento efectuado por el propio Gobierno Federal, está plasmado en la recién expedida Ley Federal de Vivienda, cuyas disposiciones -- pretenden implementar el Sistema Nacional de Vivienda, -- entendido éste, como "el conjunto integrado y armónico -- de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a la satisfacción de vivienda".

Con esta Ley se pretende que el Gobierno Federal adquiera tierra urbana para vivienda, la cual, junto con los terrenos que se encuentran dentro del dominio (público o privado) de la Federación, que sean susceptibles de aprovecharse en desarrollos habitacionales, se pondrán a disposición (vía enajenación) de los organismos y entidades de la Administración Pública Federal, de los Organismos Estatales y de las Organizaciones Sociales y los particulares que lo soliciten, para que satisfagan sus necesidades de suelo para vivienda.

Al disponer el Gobierno de suelo para vivienda pretende participar en el mercado inmobiliario a fin de regularlo y de generar una oferta pública de suelo para el desarrollo de fraccionamientos populares destinados a la población de bajos ingresos.

Por medio de esta Ley, se dispone el apoyo a la producción y distribución de los materiales básicos para la construcción; promover el otorgamiento de recursos financieros destinados a la vivienda de interés social; promocver la participación activa y responsable de los sectores social y privado a efecto de establecer estímulos para canalizar sus recursos y esfuerzos para la construcción y mejoramiento de la vivienda tanto para venta como para renta; fomentar la creación de cooperativas de vivienda para la construcción o mejoramiento de viviendas en beneficio de sus agremiados, etc.

En general la Ley Federal de Vivienda señala reglas, procedimientos, requisitos, sanciones y recursos a que habrán de ajustarse tanto los particulares, como las Entidades de la Administración Pública Federal (entre ellas el Departamento del Distrito Federal) para desarrollar programas de vivienda, desarrollos habitacionales y fraccionamientos populares, destinados a personas cuyos ingresos no sean superiores a cuatro veces el salario míni

mo (\$ 97,920.00 para el Distrito Federal).

Consideramos que la intención implícita en esta Ley es buena, lo único malo es que los procedimientos complejos que establece, darán pie a un mayor burocratismo, -- sobre todo si tomamos en cuenta que a cualquier petición que se formule a la Secretaría de Desarrollo Urbano y -- Ecología (cabeza de este sector) deberá seguirle un estudio pormenorizado para determinar la factibilidad y operatividad de la petición formulada, pero no queriendo pecar de pesimistas respecto de las acciones gubernamentales, esperaremos los resultados prácticos de esta nueva Ley, que viene a engrosar nuestro acervo jurídico y -- la que, por otro lado, consideramos requiere de algunos ajustes de carácter técnico jurídico o en su defecto la expedición de un reglamento para hacerla más clara y explícita respecto a los procedimientos en ella contenidos.

A efecto de que un mayor número de trabajadores se beneficie con una vivienda propia, opinamos que los Organismos Públicos (INFONAVIT, FOVISSSTE, etc.), los privados y ahora las Entidades de la Administración Pública -- Federal, sean más rigoristas en cuanto a la asignación -- de créditos y adjudicación de viviendas, toda vez que un gran porcentaje de los beneficiados hasta ahora ya contaban con una propiedad al momento de la adjudicación del crédito o vivienda, hecho que es fácil de comprobar si --

se práctica un censo en las Unidades Habitacionales construidas o financiadas por estos organismos, en las que se encontrará que los poseedores de las viviendas no son los adjudicatarios originales, ya que éstos o traspasaron sus derechos o rentaron a un tercero, o la dieron en comodato a algún familiar. Consideramos necesario que se practique esta investigación por parte de dichos organismos y se proceda a la recuperación inmediata de las viviendas, para adjudicarlas a los trabajadores que realmente las necesiten y no tengan otra propiedad a su favor, ya sea en el Distrito Federal o en los Municipios aledaños del Estado de México.

Esta situación ha sido propiciada por el hecho de que al efectuarse la compra de un terreno o vivienda, no se otorga el contrato con las formalidades que para estos casos señala el Código Civil y por ende no se inscribe en el Registro Público de la Propiedad, siendo inútil cualquier búsqueda que se efectúe en esa Institución -- ya que no se encontrará dato alguno que indique si determinada persona es o no propietario de otros bienes inmuebles, y reúne las condiciones y requisitos para que se le adjudique una vivienda o se le otorgue un crédito de interés social. En ello básicamente radica en forma colateral el problema de la irregularidad de la tenencia de la tierra y que tiene estrecha relación con el de la ca-

rencia de vivienda.

Creemos que para sanear este vicio jurídico es necesario que los multicitados organismos soliciten información a los registros públicos de la propiedad y a las -- Tesorerías o Receptorías de Rentas tanto del Distrito Federal, como de los municipios aledaños del Estado de México, para determinar si los solicitantes o adjudicatarios cuentan o no con otra propiedad y aún cuando en la mayoría de los casos no se tenga la certeza o no se obtengan datos, un buen porcentaje reportará resultados positivos y se podrían recuperar viviendas y proceder a su readjudicación a favor de otra persona.

Por otra parte, tenemos conocimiento de que la Secretaría de la Defensa Nacional cuenta con fábricas de materiales de construcción y que la producción de los -- mismos es a muy bajo costo, de ahí que consideremos como otra posible solución al problema, el que en terrenos del Departamento del Distrito Federal, o del Gobierno Federal, los elementos del ejército construyan usando dichos materiales baratos, viviendas de intés social, las cuales tendrían un valor mucho más bajo que las edificadas por empresas particulares u otros organismos y usando -- los materiales que se ofrecen en el mercado, ya que se economizaría doblemente, por lo que toca a los materiales utilizados y por lo que se refiere a mano de -- obra, toda vez que se utilizaría en su totalidad perso--

nal militar (Ingenieros, Topógrafos, obreros) y este es pagado por el Estado, por lo tanto podrían ser utilizados en estas labores y programas habitacionales sin menoscabo del presupuesto Federal y sin descuidar su tarea primordial, que es salvaguardar la Soberanía Nacional.

Otra posible solución que planteamos, es que al no contar el Departamento del Distrito Federal con tierra urbana para vivienda o reservas territoriales disponibles para ese fin, podría adquirir mediante la expropiación (por resultar más económica) una gran cantidad de lotes baldíos que se localizan en la mayoría de las colonias de la Ciudad de México, ya sean populares o residenciales, toda vez que esos lotes, teniendo o no propietario se encuentran ociosos y evidentemente no los necesitan sus dueños y que mejor que utilizarlos para causas de utilidad pública y beneficio colectivo. Estos predios una vez expropiados, se utilizarían en la construcción de edificios de departamentos, financiados por el propio Departamento y destinados a venta o renta, según se estime más conveniente de acuerdo a su ubicación, con lo que se obtendría un doble beneficio, por un lado resolver parcialmente el problema de la vivienda y por el otro -- acabar con los focos infecciosos que representan esos lotes baldíos, ya que generalmente son utilizados como basureros. Esta misma política también la podría seguir en

el caso de los lotes baldíos existentes en las colonias que el Departamento del Distrito Federal enajenó, en el supuesto de que ya hubiese otorgado la escritura correspondiente, puede expropiar y tratándose de lotes contratados y no escriturados, la recuperación operaría a virtud de la rescisión de los contratos privados que tiene celebrados y en lugar de contratarlos individualmente -- por segunda vez, construir edificios multifamiliares, -- beneficiando así a un mayor número de personas.

Las soluciones que hemos apuntado, sabemos que son parciales y que beneficiarían a un reducido número de habitantes de nuestra gran Ciudad, pero las hemos mencionado por considerar que son relativamente sencillas de ejecutar y estar bastante más al alcance de los exiguos recursos presupuestales del Departamento del Distrito Federal. Independientemente de ello, esperamos y confiamos -- que la Ley Federal de Vivienda (como una solución más -- del Gobierno) sea la panacea que cure nuestros males en materia de vivienda y ponga fin a las múltiples irregularidades que existen en relación a la tierra urbana, proporcionando en breve tiempo una vivienda digna a cada -- mexicano que la necesite.

4.5. CONCLUSIONES.

4.5.1. En el Distrito Federal no se ha dado cumplimiento al artículo 30. de la Ley General de Asentamientos Humanos, por lo que toca a promover la descongestión de las grandes urbes, regular el mercado de terrenos y la promoción de obras para que todos los habitantes tengan una vivienda digna, por las siguientes razones:

a).- La Ciudad de México sigue creciendo por la incesante migración del campo y zonas rurales y por su propia explosión demográfica. Lo único que se ha logrado es reducir de 3.5 a 2.6 la tasa de natalidad, por lo cual podemos decir que se ha tenido un pequeño avance.

b).- El mercado de terrenos sigue sin control, sabemos que la especulación con la tierra urbana está a la orden del día y no se ha podido contener a los latifundistas urbanos, quienes día con día se enriquecen más, en detrimento de las clases más desvalidas económicamente.

c).- Las obras para vivienda brillan por su ausencia, ya que la intervención del Gobierno del Distrito Federal ha sido casi nula a partir de la expedición de dicha Ley, y cada vez es más caótica la situación por la carencia de viviendas baratas.

En esos tres rubros y respecto al Distrito Federal,

también ha sido inoperante el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

4.5.2. Las constantes reformas e innovaciones que ha sufrido la legislación en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda ha impedido que se puedan ejecutar adecuadamente sus disposiciones y determinar con precisión los criterios que habrán de seguirse en esas materias, ya que por ejemplo: el 30 de Diciembre de 1981 entró en vigor la adición que se le hizo a la Ley General de Asentamientos Humanos con un capítulo V, llamado "De la Tierra para la Vivienda Urbana", respecto del cual se ignora si fueron operantes o no sus disposiciones y si acaso se cumplieron ya que su vigencia fue efímera, toda vez que el 8 de Febrero de este año entra en vigor el decreto por el cual se le cambia el título a ese capítulo por el de "De la Tierra para el Desarrollo Urbano y la Vivienda" y son reformados en su totalidad los artículos que lo integran y su contenido es diametralmente distinto al que tenía, por lo tanto, lo que se pudo haber hecho con base en el texto primitivo de la Ley o los avances y programas efectuados conforme a la misma ahora son inoperantes e inservibles, habiéndose invertido en ellos recursos materiales, humanos y financieros que con esta reforma irán a parar al cesto de basura, y ante esto tenemos el silencio administrativo ya que no

se dan explicaciones de ningún tipo, siendo el pueblo en última instancia quien tiene que cargar y pagar por estos errores administrativo-legislativos. Creemos necesario que ya es hora de que el Congreso de la Unión tome conciencia del papel que juega en la política y la economía nacional y se ponga a legislar en serio resolviendo por medio de leyes justas, reales, congruentes y permanentes los problemas que aquejan a la gran masa de la población mexicana, problemas que no son nuevos y respecto de ellos se han efectuado infinidad de estudios y que en nada se utilizan en beneficio del pueblo, por ello es -- que de tales estudios pueden tomar lo necesario los legisladores para crear y expedir tales leyes y dejar de aprobar sobre las rodillas leyes inútiles o que tendrán que tratar de mejorar en el siguiente período legislativo y que lo más seguro es que ni ellos mismos las entienden ni sepan para que sirven.

4.5.3. Por lo que toca a la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ya en el apartado 1.2.1. de este trabajo nos ocupamos de ella e hicimos las críticas y comentarios pertinentes y que damos aquí por reproducidos. El único comentario que agregamos sobre ella es -- que tampoco ha hecho nada concreto por "evitar la especulación excesiva de los terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda popular" y no se ha hecho realidad el-

"procurar que todos los habitantes del Distrito Federal puedan contar con una vivienda digna".

4.5.4. Los instrumentos jurídicos derivados de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, como son el Plan General, los Planes Parciales y las Declaratorias correspondientes, sólo en pequeña medida han podido frenar el crecimiento anárquico de la Ciudad de México y esto sólo en los casos en que los particulares han acudido ante las autoridades administrativas para realizar algún trámite u obtener alguna licencia de construcción, trámites que no realizan la mayoría de las personas por evitarse el engorro burocrático, fuera de esos casos de excepción, el control administrativo es nulo y constantemente se siguen formando microasentamientos humanos nuevos y que son detectados demasiado tarde por las autoridades.

4.5.5. Reiteramos en este apartado la definición -- que en otra parte de este trabajo propusimos:

"Asentamiento Humano es el establecimiento de una persona o grupo de personas, con sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, con el ánimo de radicarse en ella en forma definitiva, para dar nacimiento a un pueblo o acrecentar uno ya existente, considerando dentro de dicha área los elementos naturales y --

las obras materiales que la integran".

Esta definición no consideramos que sea perfecta, pero sí más afortunada y completa que la del legislador y que está contenida en la fracción primera del artículo segundo de la Ley General de Asentamientos Humanos.

4.5.6. En este trabajo hemos dejado constancia indiscutible y lo hemos reiterado en diversas partes del mismo, que los recursos federales y estatales para el financiamiento de la vivienda de interés social han sido insuficientes, y ahora es evidente que el Gobierno está tomando mayor conciencia para tratar de resolver el problema, constancia de ello es la propia Ley Federal de Vivienda, así como la autorización de una partida especial dentro del presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal para 1984, que es exorbitante, y que se le considere dentro del mismo como un programa prioritario a cargo del propio Gobierno. Sólo esperamos que dichos recursos financieros se destinen a su fin único: LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS.

Aquí también podemos apuntar, que siendo actualmente la Banca propiedad del Estado, se pudieran implementar otro tipo de programas de financiamiento a favor de los asalariados y a cargo de estas Instituciones.

4.5.7. A efecto de aumentar los recursos de los Or-

ganismos descentralizados financieros de la vivienda, sería conveniente que la tasa que actualmente es del 5 %, se aumentara al 10 %, toda vez que con el porcentaje actual el beneficio a los trabajadores es mínimo, es decir que con el salario actual y las primas que se aportaran por los patrones de 1000 trabajadores en un año, el monto total sólo alcanzaría para beneficiar a un promedio de diez trabajadores en ese año y que si se duplicara la tasa, también se duplicaría el número de beneficiados.

4.5.8. Consideramos urgente que el Congreso de la Unión expida una Ley Inquilinaria, para controlar por medio de ella a los casatenientes arrendadores, pero que desde luego sea congruente con nuestra realidad social y nuestro sistema jurídico, con el objeto de beneficiar -- a aquellos que por no tener vivienda propia se ven en la necesidad de arrendar una vivienda. Desde luego estamos en contra de una congelación de rentas, ya que ello no resolvería el problema y si lo agravaría.

4.5.9. Con la finalidad de que personas que ya tienen una vivienda no se vean beneficiadas con otra que pueda ser adjudicada a alguien que en realidad la necesita, es necesario implantar nuevos y más eficaces mecanismos de contratación, por parte de la Organismos vivien-- distas, así como por las Entidades de la Administración Pública Federal y en todo caso establecer un centro en --

donde quede el registro, nombre y demás datos de las per
sonas que obtengan viviendas, el cual debe estar estre--
chamente relacionado con los Registros Públicos de la --
Propiedad y los Catastros de las Entidades Federativas -
Aledañas al Distrito Federal.

C I T A S B I B L I O G R A F I C A S

- (34) Wallace Smith, "Sociología y Economía de la Vivienda". - Primera edición en español por Editorial PAX-MEXICO. - México 1973. - pags. 124, 125 y 126.
- (35) J. Guillermo Recker Arreola, "Vivienda de Interés Social, Vivienda de Bajo Costo, Vivienda Popular, - Vivienda para los Trabajadores" en la Memoria del "Coloquio Internacional Sobre Fórmulas de Financiamiento a la Vivienda de Bajo Costo". - INFONAVIT.
- (37) Wilfrido Lozano Hernández, "Impacto del Costo de -- la Vivienda en el Bienestar Familiar de los Trabajadores", en Op. Cit. pags. 62, 63 y 64.
- (36) Mabel Candelaria, "Reservas Territoriales y la Vivienda de Interés Social" en la Memoria de la "Primera Reunión Nacional sobre Reducción de Costos para la Vivienda de Interés Social". - INFONAVIT. - México 1982. - pags. 43 y 44.
- (38) Joaquín Alvarez Vázquez, "La Planeación del Suelo urbano, una Necesidad de Justicia" en Op. Cit. - -- pags. 52 y 53.

Ley Federal de Vivienda.

B I B L I O G R A F I A

A U T O R E S

- 1.- Acosta Lagunas Agustín, "Habitación", en "Cuestiones Nacionales".- Tomo I, INJUVE.- México 1964.- 1a. Ed.
- 2.- García García Félix, "Proceso de Urbanización y Desarrollo Legislativo", en "La Propiedad Urbana".- Edición a cargo del Registro Público de la Propiedad y el Gobierno del Estado de México.
- 3.- López Rosado Diego G., "Problemas Económicos de México".- Imprenta Universitaria, México 1970.- 3a. Ed.
- 4.- Smith Wallace, "Sociología y Economía de la Vivienda" Primera Edición en español por Editorial PAX MEXICO. México 1973.

E N C I C L O P E D I A S

- 5.- Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Selecciones del Reader's Digest.- México 1978.- 10a. Edición

P E R I O D I C O S

- 6.- Últimas Noticias de Excelsior, del día 18 de octubre de 1982.

O T R A S P U B L I C A C I O N E S

- 7.- Plan Nacional de Desarrollo Urbano, versión 1978.- SAHOP, SPP.
- 8.- Memoria de las Obras del Sistema de Drenaje Profundo del Distrito Federal.- Departamento del Distrito Federal.- Talleres Gráficos de la Nación.- 1975, T-I.
- 9.- Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Registral.- Ciudad de México.- 1º a 6 de Diciembre de 1980.
- 10.- Memoria del Coloquio Internacional sobre Fórmulas de Financiamiento a la Vivienda de Bajo Costo.- - - INFONAVIT.- México 1982.
- 11.- Memoria de la Primera Reunión Nacional sobre Reducción de Costos para la Vivienda de Interés Social.- INFONAVIT.- México 1982.

L E G I S L A C I O N C O N S U L T A D A

- 1.- Acuerdo que regula las Inversiones de las Instituciones de Capitalización en Habitaciones Populares.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3.- Decreto por el que se declara conurbada la Zona Centro del País.
- 4.- Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- 5.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- 6.- Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 7.- Ley del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular.
- 8.- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- 9.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 10.- Ley Federal del Trabajo.
- 11.- Ley Federal de Vivienda.
- 12.- Ley General de Asentamientos Humanos.
- 13.- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.
- 14.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 15.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.