

24
179



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

**“CAUSAS Y CONSECUENCIAS SOCIO-
JURIDICAS EN EL CRECIMIENTO DE
LOS CENTROS URBANOS”**



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

Manuel José Castellanos Cervera





Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

I N D I C E

| | página |
|---|--------|
| - INTRODUCCION | I. |
| I.- DESCRIPCION DEL PROBLEMA Y SUS CAUSAS | 1. |
| A.- Invasiones y compraventas ilícitas. | 4. |
| B.- Vivienda y situación inmobiliaria en México. | 25. |
| C.- Variaciones poblacionales. | 33. |
| 1.- Migración | 33. |
| 2.- Crecimiento demográfico. | 37. |
| II.- MARCO JURIDICO EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA | 39. |
| A.- Desarrollo urbano. | 39. |
| a.- Reformas a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales. | 39. |
| b.- Ley General de Asentamientos Humanos. | 42. |
| c.- Instituciones básicas del desarrollo urbano. | 47. |
| 1.- Concurrencia. | 47. |
| 2.- Planeación. | 49. |
| 3.- Conurbación. | 51. |
| 4.- Modalidades a la propiedad en los centros de población | 53. |
| B.- Vivienda. | 58. |
| a.- Reforma al artículo cuarto constitucional. | 58. |
| b.- Ley Federal de Vivienda. | 59. |
| c.- Instituciones básicas en materia de vivienda. | 62. |
| 1.- Programación | 62. |

| | página |
|---|--------|
| 2.- Suelo para vivienda. | 65. |
| 3.- Materiales. | 66. |
| 4.- Normas y tecnología. | 67. |
| 5.- Financiamiento. | 68. |
| 6.- Sociedades cooperativas de vivienda. | 69. |
| 7.- Coordinación y concertación. | 71. |
| | |
| III.- MARCO JURIDICO DE LA TIERRA URBANA. | 74. |
| A.- Ley Federal de la Reforma Agraria. | 75. |
| B.- Ley General de Bienes Nacionales. | 79. |
| C.- Ley General de Asentamientos Humanos. | 83. |
| D.- Ley Federal de Vivienda. | 90. |
| E.- Ley de Obras Públicas. | 95. |
| | |
| IV.-EVALUACION, ANALISIS Y PROPUESTAS. | 98. |
| A.- Evaluación de acciones. | 99. |
| 1.- Reservas Territoriales. | 99. |
| 2.- Vivienda. | 107. |
| B.- Rol del suelo en la problemática planteada. | 111. |
| C.- Mecanismos e instrumentos propuestos. | 114. |
| | |
| - CONCLUSIONES. | 121. |
| | |
| - BIBLIOGRAFIA | 124. |

I N T R O D U C C I O N .

Día con día los habitantes de las grandes ciudades so-
mos testigos del crecimiento desmesurado de éstas y somos
víctimas de sus consecuencias: contaminación, congestiona-
mientos de tránsito, desempleo, delincuencia, etc. Dicho-
crecimiento se desenvuelve, en su mayor parte, bajo cir- -
cunstanacias de irregularidad, con la comisión de delitos -
contra la propiedad.

Al tener la gran oportunidad de servir en la Secretaria
de Desarrollo Urbano y Ecología, mantuve un estrecho -
contacto con la realidad que se describe y con los proce--
sos legislativos de la Ley Federal de Vivienda y las reformas
y adiciones a las Leyes Generales de Asentamientos Hu-
manos y de Bienes Nacionales; de ahí deriva mi inquietud -
por desarrollar este tema en mi tesis para obtener la "Li-
cenciatura en Derecho".

La rama urbanística es una materia nueva, en plena -
evolución; por ello no se cuenta actualmente con una am- -
plia bibliografía aplicable a la realidad nacional, y re--
sulta de mayor conveniencia consultar las fuentes directas
que la poca doctrina existente. Me siento privilegiado de
haber tenido el acceso y la colaboración para la realiza--
ción de este trabajo, de personas con amplios conocimien--

tos en la materia, y que en su momento fueron responsa--
bles del manejo de sus políticas.

En el primer capítulo se exponen los problemas sociol
lógicos que dieron motivo a esta tesis, los cuales podrfan
dividirse en tres partes:

- Las adquisiciones ilícitas de tierra.
- la situación de la vivienda en nuestro país; y
- las variaciones migratorias y demográficas de -
la población

Estas tres causas dan como resultado los problemas -
que padecemos, pretendiéndose, en el primer capítulo, expo
ner un enfoque sociojurídico de ellas; en el capítulo II, -
se expresa el marco jurídico que rige al desarrollo urbano
y a la vivienda, con sus partes fundamentales y sus insti-
tuciones derivadas; en el capítulo III, se presenta el mar
co jurídico de la tierra urbana, efectuando un análisis en
paralelo, pues es ésta la forma de darle coherencia y se--
guimiento; en el último capítulo se realiza una evaluación
a fin de determinar si existe congruencia entre el derecho
positivo y su aplicación, se efectúa un análisis de los -
problemas observados durante el estudio de la legislación
vigente y para finalizar, una serie de propuestas surgidas
en la elaboración de este trabajo.

Podría afirmarse que la conclusión principal a la - -

cual me llevó este estudio, se finca básicamente en la dis
ponibilidad de suelo urbano suficiente para satisfacer su_
demanda, de ahí que se dedique un inciso al tema; al haber
suelo urbano disponible, aquellos que hacen ocupaciones -
irregulares, preferirán realizarlo en forma legal, para -
evitarse problemas, y aquellos que lo hagan como forma de_
vida, podrán ser castigados con todo el rigor de la ley.

Si además de la materia urbana, se rectifica en otros
renglones como el agropecuario, financiero, penal y fiscal
como se propone en el último inciso, el país mejorará con-
siderablemente en todos los aspectos y redundará en benefi-
cio de quienes habitamos en él.

Con esta investigación no se pretende cambiar la rea-
lidad, pero ante las circunstancias actuales, se impone -
aportar, aún con las limitaciones experimentadas, un peque
ño grano de arena para tratar de solucionar la crisis que_
a todos los niveles, atraviesa nuestro país.

1.- "DESCRIPCION DEL PROBLEMA Y SUS CAUSAS".

Las dificultades urbanas en México se han dado en la conjugación de varios conflictos sociales y económicos - vistos paralelamente: El crecimiento demográfico, el desarrollo económico desigual y la urbanización sin la planeación adecuada. Estos factores han provocado problemas - que han deteriorado la calidad de vida.

"Se podría afirmar que la característica principal - del problema urbano en México es la concentración por un lado y la dispersión por el otro; tan sólo en las zonas - metropolitanas se asienta el 26.5% de la población, mientras que en 95 mil pequeñas localidades menores de 2,500 habitantes lo hace el 32.9% quedando el porcentaje restante en 2,149 centros de población de entre 2,500 y un millón de habitantes" (1).

Este problema encuentra su origen en el México Pre-hispánico, al asentarse en el Valle de México la ciudad - de Tenochtitlan, principal concentración humana del territorio, lo cual dió lugar a que después de la conquista se asentara la capital de la Nueva España. La abundancia de mano de obra, junto con los yacimientos mineros y la tierra fértil, constituía la mayor fuente de riqueza, lo - - cual propició que la Ciudad de México conservara y acre-

(1) Conferencia. "El Sistema de Ciudades en México. Covarrubias Gaytán Francisco, Reunión Nacional sobre Distribución de la población, migración y desarrollo, Guadalajara, Jalisco. 11 de mayo de 1984.

centara su papel de pivote económico, político y social - de la colonia.

En el siglo XIX se fortaleció la vida de la capital; la lucha de independencia y la inestabilidad política de los primeros años de vida independiente, no propiciaron - un cambio estructural al problema. Durante el Porfiriato se marcó aún más esta tendencia, los ferrocarriles se situaron en torno a la Ciudad de México. Ésta fue el centro de la oferta de la mano de obra disponible.

La revolución no tuerce esta trayectoria; la violencia en el interior provoca fuertes corrientes migratorias hacia la capital. Durante los regímenes de ésta, el desarrollo económico es la meta y se fomenta la industrialización; sus mayores estímulos consistieron en permitir la concentración de la planta manufacturera en el D.F., conservando los viejos atractivos de la etapa colonial. (Importancia demográfica, asiento de los poderes públicos, - infraestructura, tamaño de mercado, oferta de mano de obra, etc.)

Paralelamente, en la época Porfiriana avanza la Ciudad de Monterrey como polo manufacturero, convirtiéndose en gran emporio industrial. Guadalajara es la tercera - gran ciudad que se ha desarrollado velozmente, aunque a - distinción de Monterrey ésta ya tenía importancia desde - la época colonial.

Otro fenómeno del sistema de ciudades en México está representado por 95 mil localidades de menos de 2,500 habitantes, y que por su reducida dimensión carecen de equipamiento, infraestructura y servicios mínimos exigidos por los actuales estándares de desarrollo; esta dispersión genera costos antieconómicos que provoca la carencia de servicios cualitativa y cuantitativamente aceptables. Dichas carencias provocan que la gente abandone estos poblados, buscando fortunas en las grandes ciudades.

Al efecto José Francisco Ruíz Massieu señala:

"Las tasas de crecimiento en ciudades grandes y medias en los últimos años ha sido:

| | | |
|-------------|---|------|
| Poza Rica | - | 21% |
| Acapulco | - | 13% |
| Cuernavaca | - | 8% |
| Minatitlán | - | 7.1% |
| Tijuana | - | 6.7% |
| Uruapan | - | 6.3% |
| Guadalajara | - | 5.5% |
| Puebla | - | 5.3% |
| D.F. | - | 5.1% |
| Cd. Juárez | - | 4.7% |
| Monterrey | - | 4.6% |

Como puede observarse, dichas tasas superan por mucho, los índices de crecimiento demográfico general de - pafs, (2.6%*), por lo cual se impide la aplicación de una normatividad urbana adecuada, así como la dotación de los servicios mínimos requeridos por la población en muchos - sectores de las ciudades. Esta situación provoca una demanda de tierra para vivienda insaciable, lo que a su vez es causa de constantes invasiones a predios incluidos en_ reservas territoriales, propiedad privada y ejidos, obser_ vándose diariamente operaciones de compra-venta ilícitas; todos estos actos que van en contra de la legalidad, mu-- chos de ellos como el despojo y el fraude, por su regularidad, generalidad y numerosidad, obligan al Estado a que los legitime, convalidando a su vez, actos contrarios a - la ley, al mismo tiempo que se nulifica todo tipo de pla- neación urbana.

A) INVASIONES Y COMPRA-VENTAS ILICITAS.

"En la década 1970-1980, los sectores relacionados - con la generación de tierra urbana contribuyeron con el - 30% por parte del sector privado organizado comercialmen- te, el 12% el sector público y el 58% el sector popular, _ ocupando este último, tierras en zonas periféricas de las ciudades en forma irregular"(3).

(3) Mejoramiento Urbano Integral; Dirección General de -- Suelo y Reservas Territoriales SEDUE 1983.

* Tercer Informe de Gobierno. Anexo Sector Salud. Pág. 375.

Esta realidad provoca un desorden en la planeación urbana en materia de usos y destinos del suelo, deteriorándose las condiciones de bienestar de la población por el desequilibrio de la relación espacial entre la ubicación de las zonas industriales, zonas de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas y las áreas disponibles de educación, recreación y descanso.

En los casos de ocupación irregular, los efectos socio-económicos van aparejados al problema jurídico de la tenencia de la tierra; se alejan las posibilidades de financiamiento para obras municipales de dotación de equipamiento e infraestructura urbana, como consecuencia, estos asentamientos carecen generalmente de los servicios urbanos mínimos.

La ocupación irregular afecta a todos los regímenes de propiedad existentes; el suelo de carácter ejidal o comunal ha sido ampliamente utilizado para esto; al estar fuera del mercado por disposición legal, su acceso implica un costo económico menor para el ocupante, además que por ser suelo periférico es normalmente más barato que en áreas céntricas.

Dentro del régimen ejidal existen dos formas básicas de ocupación; la provisional o permitida, como es el caso de los avecindamientos, y la ilegal, que a su vez puede ser individual (a través de fraccionamientos "clandestini-

nos"), o masiva (las llamadas "invasiones").

Por otra parte, la captación de recursos fiscales se ve seriamente afectada, en virtud de la imposibilidad de determinar la base gravable, mientras no se regularice la lotificación.

Estas ocupaciones se dan en condiciones insalubres, de difícil y costoso acceso para introducir agua potable y alcantarillado, repercutiendo además en el tipo de construcción de vivienda precaria que los invasores realizan, por el temor de verse desalojados.

Para comprender la magnitud del problema de las áreas invadidas en localidades prioritarias del País, se presenta la siguiente relación por entidades federativas, localidades y áreas ocupadas irregularmente hasta el año de 1980:

AREAS INVADIDAS EN LOCALIDADES PRIORITARIAS.1980.

| <u>E S T A D O</u> | <u>HAS. INVADIDAS.</u> |
|-----------------------|------------------------|
| SINALOA | 4,044 |
| Culiacán | 1,659 |
| Los Mochis | 1,233 |
| Guasave | 818 |
| Mazatlán | 334 |
| VERACRUZ | 3,976 |
| Coatzacoalcos | 2,673 |
| Jalapa | 406 |
| Poza Rica | 380 |
| Veracruz | 272 |
| Minatitlán | 159 |
| Tuxpan | 87 |
| CHIHUAHUA | 2,274 |
| Chihuahua | 1,536 |
| Juárez | 479 |
| Cuauhtémoc | 259 |
| TAMAULIPAS | 1,878 |
| Reynosa | 994 |
| Tampico | 675 |
| Altamira | 122 |
| Matamoros | 87 |
| SONORA | 1,785 |
| San Luis Río Colorado | 858 |
| Hermosillo | 744 |
| Guaymas | 183 |
| BAJA CALIFORNIA | 1,770 |
| La Paz | 1,770 |

| E S T A D O | HAS. INVADIDAS |
|-----------------------|----------------|
| BAJA CALIFORNIA NORTE | 1,775 |
| Tijuana | 1,055 |
| Mexicali | 566 |
| Ensenada | 134 |
| YUCATAN | 1,467 |
| Mérida | 1,467 |
| DURANGO | 1,093 |
| Lerdo | 601 |
| Durango | 416 |
| Gómez Palacio | 76 |
| MORELOS | 916 |
| Cuernavaca | 767 |
| Cuautla | 149 |
| CAMPECHE | 706 |
| Ciudad del Carmen | 706 |
| MICHOACAN | 705 |
| Lázaro Cárdenas | 417 |
| Uruapan | 181 |
| Morelia | 82 |
| Zamora | 25 |
| NAYARIT | 594 |
| Tepic | 594 |
| ZACATECAS | 552 |
| Fresnillo | 341 |
| Zacatecas | 211 |
| COAHUILA | 536 |
| Torreón | 432 |
| Monclova | 104 |

| E S T A D O | HAS. INVADIDAS |
|---------------------|----------------|
| PUEBLA | 469 |
| Tehuacán | 311 |
| Izúcar de Matamoros | 79 |
| Puebla | 79 |
| QUERETARO | 461 |
| Querétaro | 461 |
| MEXICO | 441 |
| Toluca | 441 |
| QUINTANA ROO | 305 |
| Chetumal | 305 |
| SAN LUIS POTOSI | 264 |
| Ciudad Valles | 174 |
| San Luis Potosí | 90 |
| NUEVO LEON | 264 |
| Cadereyta | 135 |
| Monterrey | 121 |
| COLIMA | 210 |
| Colima | 108 |
| Manzanillo | 102 |
| TABASCO | 173 |
| Villahermosa | 173 |
| HIDALGO | 160 |
| Pachuca | 160 |
| OAXACA | 142 |
| Oaxaca | 142 |
| AGUASCALIENTES | 96 |
| Aguascalientes | 96 |
| JALISCO | 36 |
| Guadalajara | 36 |

| E S T A D O | HAS. INVADIDAS |
|-------------|----------------|
| CHIAPAS | 34 |
| Tapachula | 34 |
| GUERRERO | 7 |
| Acapulco | 7 |

Fuente: Sistema de información computarizada de la Secretaría de la Reforma Agraria. 1980.

En el Marco Jurídico Agrario se establecen, como ya se mencionó, los avecindamientos, considerados en el Art. 93 de la Ley Federal de Reforma Agraria que a la letra dice:

"Art. 93.- Todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar, un solar en la zona de urbanización cuya asignación se hará por sorteo. La extensión del solar se determinará atendiendo a las características, usos y costumbres de la región para el establecimiento del hogar campesino, pero en ningún caso excederá de 2,500 m2. Los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a personas que deseen avecindarse, pero en ningún caso se les permitirá adquirir derechos sobre más -

de un solar y deberán ser mexicanos, dedicarse a ocupación útil a la comunidad y estarán obligados a contribuir para la realización de obras de beneficio social en favor de la comunidad".

Es necesario recalcar que este derecho únicamente opera sobre inmuebles de la zona urbana ejidal, a lo cual, el Artículo 90 del ordenamiento citado dice:

"Art. 90.- Toda resolución Presidencial dotatoria de tierras deberá determinar la construcción de la zona de urbanización ejidal, la que se localizará preferentemente en las tierras que no sean de labor. Cuando un poblado ejidal carezca de fondo legal constituido conforme a las leyes de la materia, o de zona de urbanización concedida por resolución agraria y se asiente en terrenos ejidales, si la Secretaría de la Reforma Agraria lo considera convenientemente localizado, deberá dictarse resolución presidencial a efecto de que los terrenos ocupados por el caserío, queden legalmente destinados a urbanización".

Una vez visto lo anterior, de la lectura del artículo del Lic. Antonio Azuela y otros llamado "Ilegalidad y procesos Sociales en cuatro colonias populares de la ciudad de México, se desprenden las formas más usuales de adquisición ilegal de la tierra, utilizadas en el crecimiento irregular de los centros urbanos (4).

(4) Véase revista UAM-Azcapotzalco, Vol. V. # 11 Enero-Abril 1984. Antonio Azuela y otros. Páginas 113 a 144.

- 1) Con actos de corrupción de los comisariados ejidales, se realizan ventas directas a colonos y especuladores, seguidores de líderes corruptos solapados por las autoridades (ya sea Municipales, Estatales o Federales), con objeto de acercarse fuerzas políticas; este es el caso, entre muchos otros, del Ejido "Miguel Hidalgo", situado entre las faldas del Ajusco dentro de la Delegación de Tlalpan, provocando presiones sociales que culminaron con la intervención del "Corett" (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, creada en 1973 y reestructurada en 1974). Con la expropiación a favor de la Comisión de 169-81-80 Has., autorizándose a vender las tierras en lotes particulares y a celebrar contratos o convenios que tuvieran como objeto el mejoramiento del centro de población.

Es conveniente aclarar que en el caso citado la única zona subsistente del ejido era la zona urbana, y hubiera sido más sencillo que los colonos fueran considerados como avocindados y no como invasores, sin embargo se "resolvió" el problema en forma política y no por la vía legal.

- 2) El fraccionamiento de las tierras comunales o ejidales por parte de "pequeños propietarios", que se ostentan como tales sin derecho, efectuando operaciones de tras

lación de dominio a colonos compradores de "buena fé", con la colaboración de las autoridades municipales o estatales (muchas veces con más poder de decisión que las del núcleo cjdal), en espera de la regularización de la tenencia de la tierra. Es el caso de San Miguel Teotongo, al oriente de la Ciudad de México, cerca del Vaso del Ex-Lago de Texcoco.

Por lo que respecta al régimen de propiedad privada, éste se encuentra regulado por la codificación civil al igual que innumerables ordenamientos de carácter municipal como los reglamentos de fraccionamientos, de obras, planes rectores estatales y municipales así como las diversas zonificaciones.

Al efecto el artículo 830 del Código Civil dice:

"Art. 830.- El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes".

y el Artículo 831 expresa:

"Art. 831.- La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

De lo anterior se desprende que únicamente el propietario puede gozar y disponer de sus bienes o bien quíenes él mismo autorice, a menos de que se presenten causas de utilidad pública y mediante indemnización; por consiguiente cualquiera que haga uso de un bien o disponga del mismo sin la autorización del propietario legítimo está contraviniendo la esencia de la propiedad y está alterando el bienestar público.

A continuación se exponen los casos más frecuentes de irrupción a la propiedad privada, propiciando fenómenos de asentamientos humanos irregulares:

- 1).- Invasiones a predios de propiedad privada por grupos de colonos, con o sin la reacción de parte de los propietarios de las tierras y con posturas tolerantes de las autoridades, buscando la expropiación del inmueble con fines de regularización, beneficiando a los propietarios legales, por ya considerar perdido su derecho. Este es el caso de la "Colonia Ajusco", ubicada al sur de la Delegación de Coyoacán en el D.F. En casos como éste, se configuran delitos como el despojo y el fraude (código penal Artículos 395 y 387-II). Sin embargo, se pueden observar dos razones por las que las autoridades no actúan con estricto apego a la Ley: Por la numerosidad de

los infractores en los casos de despojo, y porque este tipo de compra-ventas son las de más acceso a las clases desprotegidas carentes de vivienda y porque las autoridades toleran este tipo de irregularidades, a cambio de obtener el control político de los pobladores, con la ayuda de los líderes corruptos.

- 2).- Fraccionamientos de propiedad particular, con operaciones de compra-venta en las que se reúnen los requisitos de fondo, pero no de forma, es decir, no se elevan a escritura pública las traslaciones de dominio, habiendo obligaciones entre los contratantes pero no ante terceros; no existe autorización de las autoridades municipales para la constitución del fraccionamiento, por lo cual se consideran nulas todas las compraventas derivadas, al igual que se presenta la comisión del delito de fraude considerado en el Art. 389-Bis.- Es el caso de la Colonia "Loma de la Cruz" en el Municipio de "Nicolás Romero", en el Estado de México.

En los casos antes explicados, en los que cabe aclarar que son los más comunes pero no los únicos, se observan diversas figuras de derecho común.

- 1) Los propietarios no ejercen las acciones procedentes,

tanto civiles (acción reivindicatoria) como penales - (despojo y fraude), porque, o bien les conviene en ma yor proporción que se expropie el inmueble y se les - indemnice, o bien tienen en completo abandono los inmuebles invadidos y cuando perciben la realidad ya es infructuosa cualquier gestión.

- ii) Los ocupantes no ejercen la prescripción positiva regulada por los artículos 1135 al 1180 del Código Civil que dice:

"Art. 1135.- Prescripción es un medio de adquirir bie nes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por - la Ley".

"Art. 1136.- La adquisición de bienes en virtud de la posesión se llama prescripción positiva; la liberación de - obligaciones, por no exigirse su cumplimiento se llama - - prescripción negativa".

"Art. 1151.- La posesión necesaria para prescribir de be ser:

- I.- En concepto de propietario.
- II.- Pacífica.
- III.- Contínua.
- IV.- Pública.

"Art. 1152.- Los bienes inmuebles se prescriben:

- I.- En cinco años cuando se poseen en concepto de -- propietario, con buena fé, pacífica, contínua y - públicamente.

II.- En cinco años cuando los inmuebles hayan sido objeto de una inscripción de posesión.

III.- En diez años, cuando se poseen de mala fé, -- cuando la posesión es en concepto de propietario, pacífica, continua y pública.

IV.- Se aumentará en una tercera parte el tiempo -- señalado en las Fracciones I y II, si se demuestra, por quien tenga interés jurídico en ello, que el poseedor de finca rústica no la ha cultivado durante la mayor parte del tiempo que la ha poseído, o que por no haber hecho el poseedor de finca urbana las reparaciones necesarias, ésta ha permanecido deshabitada la mayor parte del tiempo que ha estado en poder de aquel".

"Art. 1156.- El que hubiere poseído bienes inmuebles -- por el tiempo y con las condiciones exigidas por este código para adquirirlos por prescripción, puede promover juicio contra el que aparezca como propietario en el registro público a fin de que se declare que la prescripción se ha consumado, y que ha adquirido por ende, la propiedad".

Se entiende que la mayoría de los colonos no promueven esta acción ya sea por ignorancia o bien porque conviene más a sus líderes crear presiones sociales para darse a conocer y así adquirir prestigio político.

iii) En el área del Derecho Administrativo local se infringen las leyes de fraccionamientos y de construcciones: estos con afán de proteger los intereses de los pobladores, establecen como obligación de los fraccionadores el obtener permiso previo de parte del Gobierno y de la Entidad Federativa, así como llevar a cabo obras de urbanización y prohíbe a los notarios y a los Registros Públicos de la Propiedad la autorización e inscripción de los contratos, "en tanto no se concluyan las obras de urbanización y sean recibidas a entera satisfacción por el ejecutivo del estado".

El no cumplimiento de estas obligaciones acarrea la imposición de una serie de sanciones, entre otras, la nulidad de pleno derecho de los contratos celebrados sin la satisfacción de ellos.

Como se puede observar, tanto en los casos de invasiones agrarias como en los de propiedad particular, se aprecian las siguientes constantes:

- La corrupción tanto de fraccionadores como de las autoridades.
- La voracidad de los líderes de colonos que obran en propio beneficio y
- La necesidad de vivienda por parte de las clases de escasos recursos.

Por lo que respecta a los actos de corrupción de autoridades, fraccionadores y líderes, encontramos las siguientes sanciones:

- De la Ley Federal de Reforma Agraria.

"Art. 469.- Los miembros de los comités particulares_ y ejecutivos y de los consejos de vigilancia, ejidales y - comunales incurrirán en responsabilidad:

I.- Por abandono de las funciones que les encomienda_ esta Ley;

II.- Por originar o fomentar conflictos entre los ejidatarios, o conflictos interejidales;

III.- Por invadir tierras; y

IV.- Por malversar fondos.

Las infracciones previstas en las Fracciones I y II - serán castigadas con destitución del cargo y multa de cincuenta a quinientos pesos, penas que se aplicarán además - de las que corresponden cuando los hechos u omisiones mencionados constituyan delito.

Los actos previstos en las Fracciones III y IV, se - castigarán con destitución y con prisión de seis meses a - dos años".

"Art. 470.- Además de los casos señalados en el artículo anterior, los miembros de los comisariados y los consejos de vigilancia incurrirán en responsabilidad:

- I.- Por no cumplir las obligaciones que se les impone para la tributación del ejido.
- II.- Por ejecutar actos u omisiones que provoquen o produzcan el cambio ilegal de los ejidatarios a superficie o unidades de dotación distintas de las que les hayan correspondido en el reparto provisional de las tierras de labor; y
- III.- Por fomentar, realizar, permitir, tolerar o autorizar ventas de terrenos ejidales o comunales; o su arrendamiento, aparecería u ocupación ilegal en cualquier otra forma, ya se trate de unidades individuales de dotación o de bienes de uso común, en favor de los propios miembros del propio ejido o comunidad o de terceros, excepto en los casos previstos en el Artículo 76.

Las infracciones previstas en las Fracciones I y II se castigarán con destitución del cargo y multa de cincuenta a quinientos pesos, penas que se aplicarán además de las que correspondan, cuando los hechos u omisiones mencionados constituyan delitos.

La comisión de cualquiera de los actos prohibidos en la Fracción III acarreará para el infractor la pérdida de sus derechos individuales como miembro del ejido, sobre la unidad de dotación que le corresponda o en relación a los bienes de uso común.

Los miembros del comisariado que originen la privación temporal o definitiva, parcial o total de los derechos de un ejidatario o comunero y los que con su conducta pasiva la toleren o autoricen, sin que exista una resolución legal en que fundarla, serán inmediatamente destituidos, quedarán inhabilitados para volver a desempeñar cualquier cargo en el ejido o comunidad y sufrirán prisión de tres meses a tres años según la gravedad del caso. Esta misma sanción se aplicará en los casos a que se refiere la Fracción III".

- Del Código Penal:

"Art. 386.- Comete el delito de fraude el que engañado a uno o aprovechándose del error en que éste se halla, se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido.

El delito de fraude se castigará con las penas siguientes:

- I.- Con prisión de tres días a seis meses y multa de tres a diez veces el salario, cuando el valor de lo defraudado no exceda de esta última cantidad.
- II.- Con prisión de seis meses a tres años y multa de diez a cien veces el salario, cuando el valor de lo defraudado excediera de diez pero no de quinientas veces el salario, o

III.- Con prisión de tres a doce años y multa de ciento veinte veces el salario, si el valor de lo de fraudado fuere mayor de quinientas veces el salario".

"389 bis.- Comete el delito de fraude el que por sí_ o interpósita persona, cause perjuicio público o privado_ al fraccionar y transferir o prometer transferir la propiedad, la posesión o cualquier otro derecho sobre su terreno urbano o rústico, propio o aieno, con o sin construcciones sin el previo permiso de las autoridades administrativas competentes, o cuando existiendo éste no se hayan satisfecho los requisitos en él señalados, este delito se sancionará aún en el caso de falta de pago total_ o parcial.

Para los efectos penales se entiende por fraccionar_ la división de terrenos en lotes.

Este delito se sancionará con las penas previstas en el artículo 386 de este Código, con la salvedad de la multa mencionada en la fracción tercera de dicho precepto, - que se elevará hasta cincuenta mil pesos".

"Art. 395.- Se aplicará la pena de tres meses a cinco años de prisión y multa de cincuenta a quinientos pesos:

I.- Al que de propia autoridad y haciendo violencia

o furtivamente, o empleando amenaza o engaño, - ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él, o de - un derecho real que no le pertenezca.

II.- Al que de propia autoridad y haciendo uso de los medios indicados en la fracción anterior, ocupe un inmueble de su propiedad en los casos en que la ley no lo permite, por hallarse en poder de otra persona o ejerza actos de dominio que lesionen derechos legítimos del ocupante; y

III.- Al que en los términos de las fracciones anteriores cometa despojo de aguas.

La pena será aplicable, aún cuando el derecho a la posesión de la cosa usurpada sea dudosa o esté en disputa. Cuando el despojo se realice por grupo o grupos, que en su conjunto sean mayores de cinco personas, además de la pena señalada en este artículo, se aplicarán a los autores intelectuales, y a quienes dirijan la invasión, de uno a seis años de prisión".

Como se puede advertir, en nuestro marco jurídico son sancionados aquellos ilícitos descritos en este capítulo, sin embargo, como la realidad lo demuestra, su aplicación es sumamente relativa, dependiendo de factores socio-políticos imperantes en cada uno de los casos concretos, además que, con excepción del fraude de mayor grado, todos estos son delitos en los que se obtiene, por su ba-

ja punibilidad, libertad bajo fianza. Sería conveniente, como se expondrá posteriormente, que se revisen las penas aplicables, a efecto de dar mayor sentido al deseo del legislador de proteger a la propiedad, al ejido y al desarrollo urbano organizado y, paralelamente, la aplicación - implacable de la ley para lograr que el desarrollo en los centros de población sea normativamente coherente.

La necesidad de vivienda por parte de las clases de escasos recursos, será tratada en el inciso siguiente de este estudio.

B) VIVIENDA Y SITUACION INMOBILIARIA EN MEXICO.

"La vivienda es una necesidad básica cuya satisfacción condiciona a la alimentación, la salud y la educación, es un elemento clave del desarrollo social. Se concibe a ésta no solo en cuanto a su uso como inmueble, sino también en su dimensión como elemento generador de desarrollo del grupo social en su relación con las actividades económicas, sociales, políticas, culturales y recreativas". (5)

"Para 1980, los datos censales reportaron que aproximadamente el 10% de las familias convivían hacinadas al menos con otra familia en una misma vivienda; del 30 al 40% de las viviendas contaba con solo un cuarto, más del 23% tenían piso de tierra; casi el 62% tenía techo y/o muros contruidos con materiales inapropiados; más del 50% carecía del suministro de agua potable y del servicio de drenaje al interior domiciliario; cerca del 20% no contaba con servicio de agua potable y aproximadamente el 25% carecía de energía eléctrica; alrededor del 62% de las viviendas se había edificado en condiciones estructurales deficientes con alto grado de riesgo; más del 65% había sido construido con métodos no convencionales por sus propios usuarios y cerca del 33% se encontraba en situación jurídica irregular". (6)

(5) Plan Nacional de Desarrollo punto 7.6.2 Publicado en el D.O.F. el 31 de mayo de 1983.

(6) Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.- D.O.F. 25 Sep. 1984.

"Se estima que las necesidades actuales de vivienda - alcanzan más de 500,000 unidades, que comprenden las correspondientes al incremento demográfico y las derivadas del deterioro del inventario existente".(7).

"Como resultado de la fuerte crisis económica que sufre nuestro país, la situación de la vivienda, para fines de 1982, se vio agravada en consecuencia de los desajustes entre su oferta y su demanda, el aumento de precio de los materiales de construcción, el incremento del costo del financiamiento y la fuerte especulación en el mercado de tierra para vivienda. Entre las principales causas estructurales de la problemática de la vivienda se encuentran las siguientes:

- La limitación de los recursos destinados a la producción de vivienda, particularmente para atender la demanda de la población de menores ingresos.
- La disparidad en la distribución del ingreso, provocando la imposibilidad de gran parte de la población a tener acceso a la vivienda.
- La especulación comercial de la tierra para la vivienda.
- La irregular comercialización y especulación de insumos y componentes de la vivienda, causante de in moderadas alzas estacionales en los niveles de precios.

- El elevado crecimiento demográfico que supera al de la vivienda, lo que produce un atraso de difícil atención con base a la estructura productiva y constructiva tradicional.
 - La falta de coordinación de los diversos mecanismos gubernamentales respecto a planes, programas y financiamiento de acciones de vivienda, tanto a nivel federal como estatal y municipal.
 - La escasa participación social organizada en la producción.
 - La disminución de la actividad económica, ocasionando un mayor desempleo. la subutilización de la planta productiva y el cierre de empresas constructoras y productoras de los materiales de construcción.
 - La tradicional orientación de la inversión hacia la vivienda terminada y la escasa inversión pública en vivienda para arrendamiento.
 - Los complicados trámites y el alto costo de los permisos de construcción de vivienda y la irregularidad de la tenencia de la tierra, que dificulta la dotación de la infraestructura y el equipamiento y la prestación de los servicios públicos".(8)
- Cabe señalar que existen variadas diferencias en la

problemática de vivienda entre el ámbito rural y el urbano. La vivienda urbana expresa alta dependencia del proceso productivo industrial y se vincula con la especulación; proporciona servicios de mejor calidad que en el ámbito rural, en el cual impera el hacinamiento y la carencia de equipamiento.

Como se especificó anteriormente la disparidad en la distribución del ingreso es una causa estructural en la problemática de la vivienda en nuestro país, por lo que los sectores de la población de menores ingresos, no tienen la oportunidad de acceder a una morada digna, ya que los precios están por encima de sus ingresos, provocando los asentamientos irregulares en zonas sin servicios. Podría afirmarse que el comportamiento de las operaciones inmobiliarias en general, determina las características que asume el mercado de suelo para vivienda.

"Las operaciones inmobiliarias están íntimamente ligadas al desenvolvimiento del ciclo económico del país.

De 1960 a 1965 se observó un período de auge, con la mayor tasa de crecimiento anual, lo cual se denominaría como un primer momento de estudio.

Un segundo momento de 1966 a 1972, en los que se aprecian cinco años de crecimiento nulo e incluso negativo, con una fuerte pero corta recuperación en 1971 y 1972.

Por último un tercer momento, de 1972-1977, marcado por - la caída definitiva de las operaciones inmobiliarias.

Dichos momentos están íntimamente ligados con el desenvolvimiento de la estructura económica del país; de - 1960 a 1965 se marca el punto más alto de crecimiento eco nómico nacional y el punto más maduro de la estrategia es tabilizadora, en la cual la producción agrícola manten- - dría un crecimiento sostenido, y con su venta en el exte- rior se apoyarían las importaciones de los bienes de pro- ducción, lo cual sostendría el nivel de crecimiento indus trial. La consecuencia de esta fórmula sería la estabili dad de precios, garantizados por un suministro de bienes y servicios, lo que sería respaldado por la creciente pro ducción industrial.

A partir de 1966 comienza a descender el ritmo de - crecimiento agrícola hasta llegar a crecimiento negativo a principios de los 70's, lo cual provoca la caída de la pro ducción industrial, aunada con los efectos de endeuda- miento externo, la contra cción del consumo y el desenca de namiento de las presiones inflacionarias, provocan el des equilibrio de la economía.

Ante esta situación, las inversiones inmobiliarias - reaccionan negativamente por la falta de expectativas favo rables, y desciende su ritmo de crecimiento; de 1966 a - 1970 se registran tasas negativas; en 1971 se registra un

crecimiento, causado por la intensa actividad especulativa, ya que disminuye la inversión del Gobierno Federal y se observa una alta proporción de pasivos no monetarios - en el sistema bancario privado, aunado a las bajas tasas de interés provocando una alta demanda de capital". (9)

"La visión general del proceso de crecimiento de las operaciones inmobiliarias permite descubrir un desarrollo constante en cuanto a su participación en el producto interno bruto de 1960 a 1965 el 7.4% de 1971 a 1975 el 7% - y en los últimos años e. 5.33%". (10).

El desarrollo de las operaciones inmobiliarias presenta tasas crecientes de participación dentro del producto interno bruto desde 1960 hasta 1976, año en que la participación es semejante a la de 1960, debiéndose considerar este hecho como resultado del desaliento general de las inversiones.

La dinámica de crecimiento de las operaciones inmobiliarias tiene la característica de desarrollo en saltos bruscos debido a que son muchas las fuerzas que lo mueven y puede por ello conceptualizarse como un sensible indicador de la situación política, económica y del ritmo que - cualquiera el desarrollo urbano, desarrollado fundamental-

(9) "Mejoramiento Urbano Integral", Dirección General de Suelo y Reservas Territoriales. SEDUE, 1983.

(10) Idem.

mente por el crecimiento demográfico y la política económica. Sin embargo, a través del conjunto de causas complejas que encierra el problema inmobiliario, existen leyes muy específicas que van transformando paulativamente al fenómeno inmobiliario en un rubro de la economía nacional que adquiere peso cada vez más creciente.

Las características descritas aunadas a la concentración del ingreso en el país, limitan a la gran parte de la población el acceso al suelo urbano y a la vivienda.

El mercado del suelo urbano, como cualquier otro considerado dentro del comercio, se rige por la ley de la oferta y la demanda; sin embargo, existen ciertos mecanismos que alteran dicho funcionamiento. Se podría mencionar como factor principal a la especulación, es decir, la retención de tierras en espera de un incremento de su valor, generalmente proveniente de mejoras a servicios realizadas por organismos gubernamentales; lo que lleva a que no todas las tierras disponibles se encuentren en el mercado. Esta especulación produce graves contradicciones, originando desequilibrios espaciales y sociales de las ciudades en correlación con los ingresos de la mayoría de la población, provocando serias implicaciones para su acceso al suelo urbano.

Se debe considerar que los precios de este bien se han elevado desproporcionalmente en relación a los sala-

rios. Esto permite suponer un importante deterioro en el nivel de vida de los habitantes del país, por verse imposibilitados a la obtención de este satisfactor.

Para los estratos de altos ingresos, las formas de financiamiento se dan a través de operaciones al contado o a corto plazo; para los de bajos y medianos ingresos interviene el mercado de compra de lotes en mensualidades, produciéndose un incremento en el precio final cuando se alargan los plazos de financiamiento.

Como consecuencia, los sectores de escasos recursos quedan marginados del sistema inmobiliario provocando la formación de asentamientos irregulares o ilegales, condicionándolos a buscar por sí mismos una solución a sus necesidades habitacionales.

En resumen, se concluye que el proceso inducido por el mercado de suelo en los centros de población se expresa en deficiencia en los servicios, carencia de las áreas adecuadas para la vivienda que demanda el crecimiento poblacional, transformándose en factor crítico para los programas habitacionales, aparición de asentamientos irregulares, desempleo y carencia de áreas adecuadas para el desarrollo de las actividades productivas, económicas, sociales, políticas, culturales y recreativas.

C) VARIACIONES POBLACIONALES, (Migración y crecimiento -
demográfico).

1.- Migración.

El estudio de los procesos migratorios en el México actual debe situarse en el contexto histórico del cambio económico que ha conformado la estructura de producción y las diferencias regionales en la satisfacción de las necesidades de la población; la diversidad de las características regionales se manifiesta en los distintos tipos de migración, ya sea temporal o definitiva.

El modelo de desarrollo seguido por el país a partir de los años cincuenta, ha marcado profundamente el proceso migratorio en éste; en virtud del crecimiento de la infraestructura y comunicación, las nuevas oportunidades de ocupación, así como el déficit en la oferta de empleos en otros lugares.

Igualmente, el avance en los medios de comunicación ha permitido el acercamiento de las regiones, al igual que informa a la población de las oportunidades de em-

pleo y características del mismo, lo cual no quiere decir que dicha información sea perfecta, pues en sinnúmero de ocasiones provoca migraciones frustradas en su objetivo de tener un mejor trabajo, o bien, por el alto costo del traslado y el ajuste a nuevas condiciones culturales.

Actualmente se ha dado un mayor impulso al estudio de los movimientos migratorios y se ha fortalecido el apoyo estatal a las investigaciones al respecto, sin embargo aún se enfrentan serios problemas ante la deficiente información de que se dispone. Existen algunos trabajos que han generado estadísticas directas para el estudio migratorio, sobre todo en lo referente a las áreas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey.

El acceso al empleo y subempleo así como a los servicios de salud, educación, infraestructura, luz y agua, han establecido importantes diferencias entre las regiones, ofreciendo opciones entre una gran variedad de empleo y servicios, lo que provoca una alta concentración en determinadas zonas urbanas, mientras que hay regiones que se están prácticamente despoblando.

Así tenemos que mientras en el Distrito Federal existe una densidad de 5,970.98 habitantes por Km², en Entidades Federativas como Baja California Sur es de 2.96%,

en Quintana Roo de 4.5, Chihuahua 8.19 y Sonora .31.-
(11).

La migración en nuestro país es resultado de la estructura económica. En 1950 el 42% de la población vivía en zonas urbanas y el 58% en el campo; en 1960 el 50% eran habitantes urbanos, en 1970 lo fue el 58.7% y en 1980 el 66.2% (12).

De aquí se deduce que la población urbana ha crecido, en los últimos 36 años a un ritmo, al menos, tres veces superior al de la población rural. De 1970 a 1980, esta última creció al 1.5% y la urbana al 4.6% anual.

Estas cifras señalan la existencia palpable de importantes corrientes migratorias del campo a la ciudad. - También existen en menor escala, flujos migratorios de finitivos entre zonas rurales. Otro tipo de corrientes migratorias en el país son las de carácter estacional, que pueden ser las del campo a la ciudad y de retorno, como sucede en la industria de la construcción o bien recorriendo diversas regiones de acuerdo al calendario de cosechas culminando con el regreso al punto de partida y lugar de residencia.

La migración en México es un fenómeno paralelo al proceso de industrialización de los últimos cuarenta años, provocando el intenso proceso de urbanización de la pobla--

(11) X Censo General de Población y Vivienda 1980.

(12) Idem.

ción que se expone. El énfasis imprimido en el apoyo_ a la industrialización acelerada, basada en la sustitución de importaciones y en la producción de bienes de capital, implicó la instrumentación de una política económica a base de incentivos fiscales, propiciando el desarrollo concentrado en unos cuantos centros. (13)

"Se apoyó la capacidad adquisitiva de los grupos urbanos en general y de la clase media especialmente, reflejándose en aspectos de dotación de servicios públicos, regulaciones en precios de productos de consumo popular, vigilancia más estricta en materia laboral y subsidios sobre los servicios de las empresas públicas".

En resumen, el proceso de industrialización del país generó un doble efecto que mientras ubicaba la generación de empleos básicamente en el medio urbano, concentraba en éste oportunidades de acceso a servicios básicos y a un status socio-económico más alto; así se promovió el traslado definitivo de millones de mexicanos hacia las grandes ciudades del país, en especial la Ciudad de México. Es posible señalar que en 1970 más del 33% de la población del Distrito Federal eran inmigrantes y el 54% de la población económicamente activa de sexo masculino mayor de 21 años no era nativa de la ciudad. A la fecha es de suponerse que la cantidad de

(13) "Desarrollo Económico y Social Mexicano", Hugo B. Margain, Anales de la Academia Americana de Ciencias Políticas y Sociales 1965.

inmigrantes es mayor". (14)

Por otro lado, es difícil que en el medio rural se pueda dar ocupación productiva a la población creciente - con objeto de satisfacer sus necesidades elementales; se concluye en la dificultad de impedir que la tendencia de crecimiento de los centros urbanos disminuya, - mientras la situación social, económica y política del país no cambie su propensión de olvidar al campo y de proteger al campesino.

2. Crecimiento demográfico.

En el año de 1900, la población total del país era de 13,607,272 habitantes, tardó poco más de cincuenta - años en duplicarse, y tan sólo requirió de treinta años más, para verse quintuplicada; es decir, el X censo general de población y vivienda reportó una población de 66,846.833 habitantes para 1980.

Se estima que la tasa de natalidad en 1982 habfa disminuido del 4.06% observado en 1975 al 3.2%. Por otro la do, la tasa de mortalidad disminuyó igualmente del - 0.72% al 0.56% en el mismo período, teniendo como resul tado actual una tasa de crecimiento demográfico del - - 2.61%. (15).

De mantenerse esta tendencia, para el año 2000 la República Mexicana contará con 100,039,008 habitantes, el -

(14) Pérez Lizaur Ignacio. Conferencia: "Migración, Mercados de trabajo y Desarrollo" Reunión Nacional sobre Distribución de la Población, Migración y Desarrollo. Guadalajara, Jal. 11 de mayo de 1984.

(15) Tercer Informe de Gobierno Miguel de La Madrid H.- (anexo Sector Salud. pag. 375).

Distrito Federal con 10,978,764 y el Estado de México - con 16,688,533 habitantes. (16).

Es importante resaltar la magnitud del problema. La economía del país y sus servicios deberán crecer a pasos agigantados para poder absorber las demandas de empleo, vivienda, alimentación, educación y de servicios públicos que habrá en ese entonces.

Será necesario buscar nuevos rubros de ocupación, nuevas formas de producción y mantener estándares de crecimiento estables y seguros. Deberá olvidarse la improvisación y buscar mecanismos que regulen y que a la vez respeten los derechos humanos; que los instrumentos legales sean eficaces para que pueda sustentarse la dignidad del pueblo de México.

(16) Proyecciones de la Población de México y de las entidades federativas, 1980 a 2010. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. CONAPO.

II.- "MARCO JURIDICO EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA".

A) DESARROLLO URBANO:

A partir de 1970 se empieza a observar un incremento en la intervención del Estado en la problemática del Desarrollo Urbano, en virtud de la presión social que se manifestó en ese momento; se hicieron diversas reformas y adiciones a la Constitución y se emitieron algunos ordenamientos. La Ley General de Asentamientos Humanos es el primer intento de unificación de criterios. Da la apertura a un marco jurídico del Desarrollo Urbano y del uso del suelo; en el presente capítulo, se intenta ofrecer una visión general de la legislación ubicada en el ámbito del Desarrollo Urbano, con la finalidad de tener al alcance, los mecanismos e instrumentos con que se cuenta, para la solución de la problemática definida en esta investigación.

a).- Reformas a los Artículos 27, 73 y 115 Constitucionales.

1.- Artículo 27.- El 6 de febrero de 1976, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas y adiciones al texto de la Carta Magna; el artículo 27 se adicionó de la siguiente forma:

"Se dictarán las medidas necesarias para ordenar los

asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población....."

Dicha reforma reconoce a lo urbano como un ámbito en el que es urgente dar aplicación al principio de la función social de la propiedad; otorga rango constitucional a la actividad de la planeación urbana, y establece los conceptos básicos para la ordenación de la misma, que son los usos, reservas, destinos y provisiones del suelo, los cuales serán posteriormente los mecanismos fundamentales desarrollados por la "Ley General de Asentamientos Humanos".

2.- El artículo 73 fue adicionado con la fracción - - XXIX-c que a la letra dice:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-c.- Para expedir 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 26 de esta Constitución; "

En el artículo anteriormente transcrito se establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir -

la normatividad aplicable al caso de la concurrencia de -
los tres niveles de gobierno en materia de asentamientos -
humanos; dicha instancia fue elegida por el Legislador, -
porque en el desarrollo de los Centros de Población, acu-
den las facultades de los diversos niveles gubernamentales.

Así podemos observar en la exposición de motivos de -
la iniciativa de reformas y adiciones que "la multiplici-
dad de elementos y competencias que inciden en el fenómeno
urbano, nos lleva al principio de que la estructura jurídi-
ca que dé regulación al mismo, deberá establecer la concu-
rrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas
formas de colaboración de las entidades federativas entre_
sí, y de éstas con la Federación".

3.- Art. 115.- El 2 de febrero de 1983 se publicó en
el Diario Oficial de la Federación, entre otras, la -
reforma a la fracción V del Art. 115 Constitucional -
en el sentido que a continuación se transcribe:

"Art. 115 fracción V: Los municipios en los términos
de las leyes federales y estatales relativas, estarán
facultados para formular, aprobar y administrar la zo-
nificación y planes de Desarrollo Urbano Municipal; -
participar en la creación y administración de sus re-
servas territoriales; controlar y vigilar la utiliza-
ción del suelo en sus jurisdicciones territoriales; -
intervenir en la regulación de la tenencia de la tie-

rra urbana; otorgar licencias y permisos para cons-
trucciones, y participar en la creación y administra
ción de zonas de reservas ecológicas. Para tal efec
to y de conformidad con los fines señalados en el pá
rrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución, -
expedirán los reglamentos y disposiciones administra
tivas que fueren necesarios".

De este modo se eleva al rango constitucional la par
ticipación directa de los Municipios en los procesos urba
nos, dando la importancia y congruencia suficientes a la -
forma más directa de gobierno. Así se podrán controlar -
las deficiencias en los centros de población, siempre y -
cuando se ejerzan estas facultades con capacidad y honra-
dez.

b).-LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

El 20 de mayo de 1976, fue expedida por el H. Congre
so de la Unión, la Ley General de Asentamientos Humanos, -
con la finalidad de solucionar los problemas inherentes a
los asentamientos humanos, al desarrollo urbano desordena
do y en general, los desequilibrios y disparidades que han
caracterizado el crecimiento socioeconómico del país.

Como se expresó con anterioridad, este ordenamiento -
tiene por objeto establecer la adecuada concurrencia de -
las entidades federativas de los municipios y de la federa

ción en materia de asentamientos humanos, fijar las normas básicas que regulen la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros urbanos y definir los principios conforme a los cuales el Estado deberá ejercer sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques.

En virtud del crecimiento desordenado de las ciudades, se ha dado lugar a la concentración de la tierra en pocas manos ocasionando especulación con la vivienda, anarquía y derroche en el uso del suelo urbano, por lo cual, la mayoría de los mexicanos carecen de una morada digna y decorosa, al igual que existen innumerables posesiones ilegales que refuerzan la presión social para la regularización de la tenencia de la tierra. La Ley General de Asentamientos Humanos establece los mecanismos jurídicos en la materia, los cuales serán analizados en el siguiente capítulo.

En el Art. 1o., de la Ley se instituye la consideración del orden público e interés social o los ordenamientos y disposiciones de ésta.

En el Art. 2o., se enuncia:

"Art. 2o.- Para los efectos de esta Ley se entenderá:

I.- Por asentamiento humano, la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjun

to de sus sistemas de convivencia, en un área ff
sicamente localizada, considerando dentro de la_
misma los elementos naturales y las obras materia_
les que la integran.

II.- Por centros de población, las áreas urbanas ocu-
padas por las instalaciones necesarias para su -
vida normal; las que se reserven a su expansión_
futura; las constituidas por los elementos natu-
rales que cumplen una función de presentación de
las condiciones ecológicas de dichos centros; y_
las que por resolución de la autoridad competen-
te se dediquen a la fundación de los mismos.

III.- Por administración pública federal las dependen-
cias y entidades a que se refiere el Artículo -
10. de la Ley Orgánica de la Administración Pú-
blica Federal".

En el Art. 30.- Se instituyen los medios de los -
que se valdrá la ordenación y regulación de los asenta- -
mientos humanos para mejorar las condiciones de vida de -
la población rural y urbana, los cuales son:

"I.- El aprovechamiento en beneficio social de los --
elementos naturales y susceptibles de apropia- -
ción, para hacer una distribución equitativa de_
la riqueza pública'

- II.- El desarrollo equilibrado del país. armonizando - la interrelación de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso del desarrollo urbano;
- III.- La distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional, integrándolos en el marco del desarrollo nacional;
- IV.- La adecuada interrelación socioeconómica de ciudades en el sistema nacional;
- V.- La más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente la creación y mejoramiento de condiciones para la relación adecuada - entre zonas industriales y vivienda para trabajadores, el transporte entre ambos y las justas posibilidades de trabajo y descanso;
- VI.- El fomento de las ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano;
- VII.- La descongestión de las grandes urbes;
- VIII.- El mejoramiento de la calidad de la vida en comunidad;

- IX.- La mayor participación ciudadana en la solución - de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos;
- X.- La regulación del mercado de los terrenos. Ade-- más el de los inmuebles dedicados a la vivienda - popular; y
- XI.- La promoción de obras para que todos los habitan-- tes del país tengan una vivienda digna".

El Art. 5o., de la Ley establece que serán las autori-- dades de los municipios, de las entidades federativas y de la federación quienes provean en la esfera de sus respecti-- vas competencias el cumplimiento de los planes o programas correspondientes y el cumplimiento de la Ley General de - - Asentamientos Humanos.

El Art. 6o., establece la promoción por parte de las - autoridades de los 3 niveles de gobierno, de la participa-- ción de los distintos grupos sociales que integran la comu-- nidad en la elaboración de los planes o programas que ten-- gan por objeto la ordenación de los asentamientos humanos, de acuerdo a la Ley de referencia y a las leyes locales.

En los capítulos subsiguientes de la Ley, se estable-- cen las instituciones básicas del Desarrollo Urbano, las - cuales serán analizadas de manera pormenorizada en el si-- guiente inciso; dichas instituciones son:

- Concurrencia y coordinación de autoridades.
 - Planeación.
 - Conurbaciones.
 - Regulaciones a la propiedad en los centros de población.
 - Tierra para el desarrollo urbano y la vivienda.
- La aportación más importante de la Ley General de Asentamientos Humanos, radica en que se trata de la primera ley federal que aborda el problema urbano con intención de hacerlo integralmente, conceptualiza diversos criterios dispersos y establece mecanismos de coordinación entre los 3 niveles de gobierno; fija el sistema de planeación urbana, al igual de que constituye los elementos básicos del régimen de modalidades a la propiedad urbana. En resumen, se trata del primer paso de un largo proceso legislativo que deberá alimentarse de la experiencia surgida y la aplicación de sus disposiciones por parte de las autoridades.

c).-INSTITUCIONES BASICAS DEL DESARROLLO URBANO.

1.- Concurrencia y coordinación de autoridades.

El Artículo 80., de la Ley General de Asentamientos Humanos establece:

"Art. 80.. Las atribuciones que en materia de Asentamientos Humanos tiene el estado, y que son objeto de esta ley serán ejercidas de manera concurrente por las autoridades de los municipios, de las entidades federativas y de la federación, en el ámbito de su jurisdicción y competencia".

Las obligaciones del estado en sus 3 niveles, conforme al Art. 9o. son:

- I.- Dictar las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras, según su aptitud, aguas y bosques, - sean conforme a la función que se les haya señalado en los planes o programas respectivos;
- II.- Elaborar y llevar a ejecución los planes o programas de desarrollo urbano, que deberán prever las acciones e inversiones públicas necesarias;
- III.- Realizar las obras y servicios públicos que sean necesarios para el desarrollo urbano;
- IV.- Regular el mercado de los terrenos y además el de los inmuebles destinados a vivienda popular, en los términos del capítulo V de la presente Ley y de los demás ordenamientos aplicables, federales y locales;
- V.- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; y
- VI.- En general, proveer la exacta observancia de la planeación y programación urbanas".

"El concepto de concurrencia equivale a fijar la obligación a cargo de los diversos niveles de gobierno, de coordinar sus acciones entre sí, para la ordenación de los

centros de población. Se trata más bien de una cuestión - administrativa más que jurídica, pues dado al sistema cons titucional de competencias, no hay provisiones de orden le gal para el caso en que uno de los niveles de gobierno se_ oponga a las propuestas de los otros dos. La solución a - este problema debe darse a través de la negociación políti ca en instancias administrativas creadas "ex-profeso", co mo es el caso de las comisiones de conurbación" (1).

2.- Planeación.

Como se dijo anteriormente, la Ley General de Asenta mientos Humanos establece por vez primera, un sistema na- cional de planeación urbana. Ésta en su generalidad, debe_ llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de_ la responsabilidad del estado sobre el desarrollo integral del país, debe tender a la consecución de los fines y obje tivos de la Carta Magna y deberá basarse en el fortaleci- miento de la soberanía, la independencia y en la autodeter minación nacional; en la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría de la calidad de la vida; el respeto irrestricto de las garan tías individuales; el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre; y el equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo en un marco de estabilidad económico y social (2).

(1) Azuela Antonio. Revista Jurídica Anuario de la Escuela de Derecho de la Universidad Iberoamericana 1980.- - Pág. 602.

(2) Véase Ley de Planeación Art. 2o.

De acuerdo a la "Ley de Planeación" es responsabilidad del ejecutivo federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática del "Plan Nacional de Desarrollo", el cual se envía al Congreso de la Unión para las observaciones y adecuaciones convenientes (artículos 4o., y 5o.); corresponde a las dependencias de la Administración Pública Federal, elaborar los programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos interesados y vigilar que las entidades del sector conduzcan sus actividades conforme al plan nacional de desarrollo y al programa sectorial correspondiente (Art. 16 fracciones III y VII).

La planeación nacional está estructurada de la siguiente forma:

- Plan Nacional de Desarrollo; y
- Programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Ya en materia de ordenación y regulación de los asentamientos humanos la planeación se basa en:

- El Programa Sectorial de Desarrollo Urbano;
- Los Programas Estatales de Desarrollo Urbano;
- Los Programas de Ordenación de zonas Conurbadas; y
- Los Planes y Programas Municipales.

El Programa Sectorial se sujeta a las disposiciones - del Plan Nacional de Desarrollo, y se especifican los obje-
tivos, prioridades y políticas que rigen el desempeño del -
Sector Desarrollo Urbano. contiene las estimaciones de re-
cursos, se determinan los instrumentos y se señala a los -
responsables de su ejecución.

Los Programas Estatales establecen las líneas genera-
les de Desarrollo Urbano de las entidades federativas, de -
acuerdo a las leyes locales.

Los Programas de Ordenación de las Zonas Conurbadas, -
son los previstos en el Art. 115 Constitucional; y

Los Planes y Programas Municipales contienen la zoni-
ficación y las líneas de acción específicas para la ordena-
ción y regulación de los centros de población.

3.- Conurbación:

"La conurbación es el fenómeno observado cuando dos o -
más centros de población forman o tienden a formar una con-
tinuidad demográfica".(3)

Dicha manifestación se regula por el capítulo III de -
la Ley en cuestión, determinándose los elementos que a con-
tinuación se ennumeran:

(3) Ley General de Asentamientos Humanos, Art. 18.

- i.- Debe ser formalmente reconocida, mediante declaratoria; esta es competencia del ejecutivo estatal si el fenómeno de ubica dentro de los límites de una entidad federativa; si se localiza en dos o más entidades corresponde al Presidente de la República; dichas declaratorias deberán publicarse en la Gaceta estatal o en el Diario Oficial de la Federación, según sea el caso, y además en alguno de los periódicos de mayor circulación.
- ii.- En el caso de que la competencia sea federal la zona de conurbación es el área circular generada por un radio de 30 kms.; el centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las entidades federativas y de la que resulte de unir los centros de población correspondientes. Podrá convenirse entre los Gobiernos Federal y Estatal que dicha área comprenda una extensión mayor.
- iii.- Una vez declarada la conurbación se convocará a los Gobernadores y Presidentes Municipales para constituir una comisión de carácter permanente para elaborar el programa de ordenación y regulación del desarrollo de la zona y vigile su ejecución y cumplimiento.
- iiii.- El programa que se emita, se pondrá a consideración

del Presidente de la República para su aprobación; - se expedirán las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de los predios comprendidos en - su territorio, de acuerdo a las leyes locales.

4.- Modalidades de la propiedad en los centros de pobla- -
ción.

El párrafo tercero del artículo 27 Constitucional establece que "la Nación tendrá, en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del -- país, y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia se dictarán -- las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecu-- tar obras públicas y planear y regular la fundación, con-- servación, mejoramiento y crecimiento de los centros de - población;"....

A este respecto, la Ley General de Asentamientos Hu-- manos establece que el ejercicio del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles ubicados en centros de población, --

se sujetará a las normas contenidas en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes y en su caso, a las declaratorias de usos, reservas, provisiones y destinos; dichos planes o programas de desarrollo urbano en su carácter municipal, deberán señalar las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población situados en las respectivas jurisdicciones territoriales y establecerán la zonificación correspondiente.

En relación a lo anterior, a continuación se definen dichas figuras con el fin de comprender sus alcances y efectos:

La fundación de los centros de población requerirá Decreto de la legislatura de la entidad federativa correspondiente, y declaratorias procedentes sobre provisiones, usos, reservas y destinos.

- La conservación tiende a mantener el equilibrio ecológico, edificios, monumentos, plazas públicas, parques y en general, todo lo que corresponda a su acervo histórico y cultural.

- El mejoramiento es la acción tendiente a renovar las zonas deterioradas física o funcionalmente; dicha actividad tiene alcances relativos al ordenamiento ecológico; al reordenamiento o renovación de áreas urbanas deteriora-

das; a la dotación de servicios, equipamiento e infraestructura urbana; a la regularización de la tenencia del suelo urbano; y a las demás que se consideren necesarias para el mejor efecto de la acción de mejoramiento.

- Las acciones de crecimiento de los centros de población determinarán las áreas de expansión futura de éstos; la participación de los municipios en la formulación, aprobación y ejecución de los programas parciales en los cuales se incorporen porciones de la reserva a la expansión urbana y se regule su crecimiento; y la adquisición por parte del Estado y los Municipios de predios, a fin de satisfacer las necesidades de tierra que se presenten, de acuerdo a la dinámica del crecimiento en cada caso.

- La zonificación, la cual corresponde a los municipios, se entiende como la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población, de los aprovechamientos predominantes en las diferentes zonas y de la reglamentación de usos, reservas y destinos a través de las declaratorias correspondientes. Éstas se derivan de los planes o programas municipales de desarrollo urbano municipal.

- Las declaratorias de usos determinarán los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas en un centro de población; (dentro de éstos se encuentran los usos permitidos, los prohibidos y los condicionados); una vez publicadas las declaratorias de reservas, se inascribi

rán en el Registro Público de la Propiedad; los predios -
comprendidos en éstas se utilizarán por sus propietarios -
en forma que no afecten el futuro aprovechamiento determi-
nado en el plan o programa correspondiente; cuando dichas_
áreas se requieran, se expedirán las declaratorias de - -
usos y destinos que sean necesarias; las declaratorias de
destino detallarán la delimitación precisa de las zonas o_
predios de que se trate, así como la descripción del fin o
aprovechamiento público al que el bien prevea dedicarse. _
Los propietarios comprendidos en la declaratoria únicamen-
te utilizarán los predios en forma que no obstaculicen el_
aprovechamiento previsto; las de reservas disponen las - -
áreas que serán utilizadas para el futuro crecimiento del_
mismo y las de destinos se refieren a los fines públicos -
a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios en -
éste.

Entrando en materia de expropiación, se considera co-
mo causa de utilidad pública el cumplimiento de los planes
o programas indicados con antelación, así como el hecho de
que la ocupación de la propiedad sea necesaria o de mayor_
beneficio social.

Todos los actos, convenios y contratos relativos a la
propiedad, posesión o cualquier otro implicado en la utili-
zación de predios, contendrán las cláusulas relativas a la
utilización de las áreas de que sean objeto en considera--

ción de las declaratorias correspondientes; los gobiernos de los estados y municipios gozan del derecho de preferencia cuando los predios incluidos en áreas afectadas por las declaratorias sean puestos a la venta; los Notarios no pueden autorizar las escrituras públicas en que no se cumplan estas disposiciones y en las que no se inserte certificado del Registro Público de la Propiedad sobre existencia o inexistencia de declaratorias relativas al inmueble materia de la escritura.

Los actos jurídicos que contravengan estas disposiciones, serán nulos de pleno derecho y no causarán ningún efecto jurídico.

Como se puede observar es en el municipio donde se ejecutan los alcances de la Ley General de Asentamientos Humanos, depende básicamente de la preparación y honradez de los funcionarios municipales que el espíritu de la ley sea realidad y que, en nuestro país contemos con centros de población a la altura del mismo; el Marco Jurídico está dado.

B.- VIVIENDA.

a).- Reformas al Artículo 4o. Constitucional.

El 7 de febrero de 1983 fue publicada la adición al -
Artículo 4o. de la carta fundamental, elevando al rango -
constitucional el derecho de toda familia a una vivienda -
digna y decorosa; dicha adición textualmente dice:

"Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda
digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos-
y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

Al otorgarse la máxima jerarquía jurídica al derecho_
a la vivienda, tan sólo se da el primer paso en un largo -
recorrido por solucionar la problemática del angustioso -
problema en la materia que atraviesa nuestro país. Será_
necesaria la realización de múltiples acciones, tanto ju--
rídicas como operativas, para que esta garantía no se con-
vierta en letra muerta.

A partir de entonces, se dió pie a una serie de ac- -
ciones que desembocaron en la Ley Federal de Vivienda, ins-
taurándose las bases que regulan los mecanismos y acciones
relativas.

A continuación se detallará dicha normatividad a fin_
de conocer sus alcances y efectos.

b).- Ley Federal de Vivienda;

El 7 de febrero de 1984 fue publicada la Ley Federal de Vivienda, reglamentaria del párrafo tercero del artículo 4o. Constitucional, con objeto de establecer y regular el conjunto de instrumentos y apoyos federales a fin de - que las familias puedan disfrutar de una vivienda digna y decorosa de acuerdo con las necesidades del desarrollo nacional. (4)

No solo se debe concebir a la vivienda como un bien inmueble, sino como elemento generador del desarrollo del grupo social y como un proceso en el que la familia combina, en el tiempo, diversos recursos para solucionar sus - necesidades habitacionales.

La Ley materia de este estudio declara que sus disposiciones son de orden público e interés social, en virtud de que su trascendencia supera los intereses de tipo particular; pretende establecer y regular los instrumentos - y apoyos que el gobierno federal asume para que las familias puedan disfrutar de viviendas dignas y decorosas. - Dichos instrumentos y apoyos se orientan, preferentemente, a la producción y mejoramiento de la vivienda urbana de - interés social y de la rural, a la apertura de fraccionamientos populares y a la producción de vivienda promovida por sociedades cooperativas y otras formas de gestión so-

(4) Exposición de motivos de la iniciativa de Ley Federal de Vivienda.

lidaria.

Asimismo, dispone que los instrumentos y apoyos federales serán: Las normas para operar y conducir la acción del gobierno federal en materia de suelo para la vivienda; la programación y evaluación de las acciones de la administración pública federal; los estímulos y fomentos para la producción, distribución y uso de materiales, tecnología y asistencia técnica para la construcción y mejoramiento de la vivienda; las reglas para el otorgamiento de créditos y asignación de viviendas; la promoción y fomento a las sociedades cooperativas de vivienda y otras formas de gestión solidaria y las normas que regulen la operación del Sistema Nacional de Vivienda.

Establece lineamientos relativos a la disposición y aprovechamiento de los inmuebles federales para satisfacer necesidades de vivienda; instituye que las acciones de vivienda de la Administración Pública Federal, se orientarán hacia la generación de una oferta pública de tierra para el desarrollo de fraccionamientos populares destinados a la población de bajos ingresos; declara que la participación activa, solidaria y responsable de la comunidad es un medio fundamental para la solución de sus problemas habitacionales y por ello el estado debe apoyar con elementos necesarios sus procesos constructivos y generar y regular una oferta masiva, oportuna y a bajo cos-

to de materiales para la construcción de viviendas, por lo cual, para asegurar la producción y distribución de materiales básicos para la construcción, se declaran de utilidad pública esas actividades y se formula un paquete de componentes básicos.

Se establecen normas que regulan las acciones de diseño, tecnología de la construcción, aprovechamiento y ad--ministración, a las que deben sujetarse las acciones de -vivienda que realicen las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, señalando las actuaciones que deberán ejecutarse para provocar la racionalización -de la producción industrial de materiales de construcción.

Asimismo se instauran los principios y normas para el otorgamiento de créditos y asignación de viviendas, a fin de lograr una mayor cobertura social en la ejecución de -las acciones y de evitar desviaciones e irregularidades -en este tipo de procesos.

Se crea el registro de sociedades cooperativas de vivienda, y se facilita la constitución de éstas, al igual que se prevé la formación de unidades o secciones de vi--vienda en las cooperativas de producción y consumo ya -existentes como forma de promoción y fomento de las acciones habitacionales.

En virtud de la magnitud del problema de la vivienda

en México, se constituye el "Sistema Nacional de Vivienda", para articular las acciones de los tres niveles de Gobierno y de los sectores social y privado al igual que se instauran disposiciones de coordinación y concertación de acciones con los estados y municipios.

c.- Instituciones básicas en materia de vivienda.

La Ley Federal de Vivienda introduce las siguientes instituciones:

- Programación.
- Suelo para vivienda
- Materiales
- Normas y Tecnología para la vivienda
- Financiamiento
- Sociedades cooperativas de vivienda
- Coordinación y concertación

1.- Programación.

En el artículo 7o. de la Ley se fijan las instancias sobre las que se basa la programación de las acciones públicas federales de vivienda, y son:

- El Programa Sectorial de Vivienda.
- Los Programas Institucionales de las Entidades de la Administración Pública Federal, que lleven a cabo Acciones Habitacionales.

- Los Programas operativos anuales de la SEDUE y de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que regirán la ejecución de las acciones habitacionales específicas.

Programa Sectorial de Vivienda.

Será formulado por la SEDUE, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los Gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, de los grupos sociales y de los particulares interesados.

Contiene el diagnóstico de los problemas habitacionales del país. Fija los objetivos perseguidos, las estrategias, los lineamientos para la programación institucional anual, la articulación del programa con el gasto público y su vinculación presupuestal, las bases de coordinación con las entidades federativas y municipios, las bases de concertación con los sectores social y privado, los instrumentos de políticas económica y social relacionados con la vivienda y la ejecución de proyectos estratégicos.

Las acciones y lineamientos básicos del Programa Sectorial son: El suelo para la vivienda y oferta pública de fraccionamientos populares; la producción y

distribución de materiales de construcción; mejora-
miento y producción de la vivienda urbana y rural; --
fomento a la autoconstrucción y apoyo a la vivienda -
de construcción progresiva; fomento a la producción y
mejoramiento de la vivienda a través de sociedades -
cooperativas; tipificación y aplicación de diseños en
la construcción, la coordinación modular de elementos
y componentes y de espacios arquitectónicos y la apli-
cación de criterios ecotécnicos; la canalización y apli-
cación de recursos financieros a la vivienda de inte-
rés social; medidas de asistencia técnica, organiza-
ción y capacitación social; y promoción y apoyo a los
programas de vivienda de los gobiernos de las entida-
des federativas y de los municipios.

Para el cumplimiento del programa, las dependencias y
entidades de la Administración Pública Federal debe-
rán tomar las medidas de promoción y apoyo en la capa-
citación de recursos, producción y distribución de ma-
teriales básicos, agilización de trámites administra-
tivos y constitución, registro y operación de socieda-
des cooperativas dedicadas a la producción de vivien-
da.

Programas Institucionales.

Dichos programas son elaborados por las entidades de
la administración pública federal, es decir, organiz-

mos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos (5) que realicen acciones habitacionales, deben ajustarse a las leyes que rijan su organización y funcionamiento y al Programa Sectorial de Vivienda; los programas institucionales serán remitidos a la SEDUE para su dictamen.

Programas Operativos Anuales.

Serán elaborados por dependencias y entidades de la administración pública federal y serán la base para la integración de los anteproyectos anuales de presupuesto y deben considerar la vinculación de objetivos, políticas, metas y prioridades del programa sectorial de vivienda; los medios de financiamiento y asignación de recursos y las medidas tendientes a su recuperación; la congruencia con los programas sectoriales de Desarrollo Urbano y Ecología; sus necesidades de suelo y reservas territoriales; la utilización de diseños, sistemas y procedimientos constructivos; el plazo de ejecución de las obras; la definición de las acciones concertadas con los sectores social y privado y las convenidas con los gobiernos de los estados y municipios.

2.- Suelo para Vivienda.

(5) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. - - Art. 3o.

Esta institución se refiere a la adquisición de tierra para la construcción de viviendas de interés social o para la constitución de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales.

Por ser parte del marco jurídico de la tierra urbana, esta figura será tratada con más detenimiento en el capítulo III de este trabajo.

3.- Materiales.

Se considera de interés social la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda, por lo cual se impulsará la participación de los sectores público, social y privado en estos procesos con el fin de reducir costos y que su abasto sea suficiente y seguro; las acciones públicas atenderán preferentemente a las sociedades cooperativas y organizaciones sociales y comunitarias, a personas de escasos recursos en casos de autoconstrucción y a la población rural para la producción y mejoramiento de su vivienda.

Cuando existan bancos de materiales en bienes inmuebles de la federación, la SEDUE promoverá su explotación mediante transmisión o concesión de acuerdo a la Ley General de Bienes Nacionales. Igualmente apoyará a miembros de los sectores público, social y privado -

que así lo soliciten, en el estudio, aprovechamiento y explotación de bancos de minerales básicos, al igual que - promoverá los estímulos fiscales y simplificación de trámites y procedimientos para la expedición de los permisos, licencias y autorizaciones necesarias.

Se integrará un "paquete de materiales básicos" para la construcción de viviendas de interés social estimulándose su producción y distribución.

4.- Normas y Tecnología.

Esta figura se refiere al diseño, tecnología de la construcción, su uso y su aprovechamiento; tiene el objeto de elevar la calidad de las edificaciones en la producción y mejoramiento de la vivienda. La normatividad relativa será formulada por los comités de normas y producción de vivienda conformados por el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales y representantes de los sectores social y privado.

Estas normas considerarán la calidad y tipos de los materiales, productos, componentes, elementos, procedimientos constructivos, sistemas de edificación y el uso de los mismos, conforme a cada localidad o región; la utilización de ecotécnicas y de ingeniería ambiental considerando la racionalización del uso del agua y sus sistemas de reutilización; los componentes prefabricados y sus formas idó-

neas de construcción; los mecanismos para racionalizar la producción masiva de vivienda y el aprovechamiento de fuentes alternas de energía.

Se buscará la aplicación de tecnologías a bajo costo y alta productividad para la producción de vivienda, así como la que pueda ser utilizada por personas o grupos organizados que autoproduzcan su vivienda; se regulará y controlará la transferencia de tecnología aplicable a la vivienda y se establecerán las normas de calidad para la producción industrial de materiales básicos para la construcción de vivienda.

5.- Financiamiento.

Se expedirán las reglas para la operación y otorgamiento de créditos para viviendas producidas o mejoradas, para el cumplimiento de los propósitos de la Ley Federal de Vivienda.

Los organismos como el INFONAVIT y FOVISSSTE se registrarán por lo previsto en sus leyes orgánicas y en las normas de la Ley Federal de Vivienda.

Solo se podrán conceder a una persona créditos para la adquisición, construcción, ampliación o mejoramiento de una sola vivienda producida con la aplicación de bienes inmuebles o recursos federales, esto con el objeto de que tengan mayor cobertura los recursos destinados para ello; to-

dos los posibles beneficiarios de los créditos tendrán los mismos derechos, pero en igualdad de condiciones se dará preferencia a las personas de más bajos ingresos y las que sean cabeza de familia.

El dominio de las viviendas de interés social enajenadas por los organismos públicos federales de vivienda, sólo podrá ser transmitido a personas que reúnan los mismos requisitos y condiciones exigidas por el organismo para la enajenación de viviendas de este tipo y que cuente con consentimiento por escrito del mismo. Será nula y no producirá efecto jurídico alguno, el acto de transmisión que contravenga esto.

Se considera causa de rescisión del crédito, el uso distinto o el no uso de la vivienda objeto del mismo.

6.- Sociedades Cooperativas de Vivienda.

Se consideran sociedades cooperativas de vivienda las constituidas con el objeto de construir, adquirir, mejorar mantener o administrar viviendas, o producir, obtener o distribuir materiales básicos de construcción para sus socios.

Las hay de los siguientes tipos:

- De producción, adquisición o distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda.

- De construcción o mejoramiento de un solo proyecto habitacional.
- De promoción, continua y permanente de proyectos habitacionales que atiendan las necesidades de sus socios.
- De conservación, administración y prestación de servicios para las viviendas multifamiliares o conjuntos habitacionales.

Para su constitución y modificaciones bastará asamblea general que celebran los interesados para establecer las bases constitutivas o sus modificaciones, de la cual se levantará acta que deberá remitirse a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, quien hará las inscripciones correspondientes en el Registro Cooperativo Nacional.

Las sociedades cooperativas ya existentes podrán formar secciones o unidades de vivienda, que solo realizarán actos de construcción o mejoramiento de un solo conjunto habitacional y de conservación, administración y prestación de servicios para multifamiliares o unidades habitacionales.

Las sociedades cooperativas de vivienda se constituirán con apego a la Ley General de Sociedades Cooperativas, la cual impone los siguientes requisitos.

- Estar integrada por individuos de la clase trabajadora.

- Funcionar sobre principios de igualdad en derechos y obligaciones de sus miembros;
- Funcionar con un número variable de socios nunca inferior a diez;
- Tener capital variable y duración indefinida;
- Conceder a cada socio un solo voto;
- No perseguir fines de lucro;
- Procurar el mejoramiento social y económico de sus asociados mediante la acción conjunta de éstos en forma colectiva; y
- Repartir sus rendimientos a prorrata entre los socios en razón del tiempo trabajado o al monto de operaciones realizadas.

El hecho de integrar formalmente el cooperativismo a las acciones de vivienda, constituye un esfuerzo sólido y conciso para solucionar la problemática existente en este renglón.

7.- Coordinación y concertación.

El Ejecutivo Federal ejercerá las atribuciones de la Ley Federal de Vivienda en coordinación con los gobiernos de los estados y municipios en el marco del sistema nacional de planeación. Con apoyo en los acuerdos y convenios en que se establecerán las bases para la operación administrativa del sistema nacional de vivienda.

Dichos convenios deben referirse a la congruencia y articulación de las políticas en materia de vivienda, a la aplicación o transferencia de recursos, a la transmisión de suelo urbano o reservas territoriales, a la producción y distribución de materiales de construcción, al otorgamiento de estímulos y apoyos para la producción y mantenimiento de la vivienda en renta, a la asistencia y capacitación, a las normas y tecnologías para la vivienda y al apoyo a sociedades cooperativas de vivienda.

Por otra parte, el gobierno federal gestionará ante los gobiernos de las entidades federativas la creación de Comités Estatales de Normas y Promoción de Viviendas que apoyen a la producción y mejoramiento de la vivienda y sus elementos, y la elaboración, registro y evaluación de las normas y tecnologías para la vivienda; tendrán acceso a los comités las organizaciones de los sectores social y privado interesados en el desarrollo habitacional.

La SEDUE, con apego a la legislación relativa a la planeación y a los convenios de coordinación celebrados con los gobiernos de las entidades federativas, celebrará convenios de concertación con las cámaras de Industria y de Comercio, con los colegios y asociaciones de profesionistas, con las instituciones docentes y de investigación, con las organizaciones sociales y con los particulares interesados, en el desarrollo habitacional, sobre su partici

pación en el sistema nacional de vivienda. A fin de fijar los mecanismos y apoyos específicos para proyectos habitacionales, la participación de la comunidad en la gestión, evaluación, y ejecución de estos y la canalización de esfuerzos y recursos en los procesos de producción y mejoramiento de la vivienda.

En el presente capítulo se han expuesto los diversos ordenamientos que regulan el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de conocer sus alcances y sus objetivos.

Es indudable el esfuerzo realizado por plantear los mecanismos que regulan dichas materias, sin embargo, éstos deben adecuarse día con día a la realidad, para lograr su mayor efectividad y evitar su anacronismo; igualmente es imperante que las autoridades encargadas de su aplicación cuenten con amplia capacidad y probidad reconocida, para evitar que el proceso urbanístico continúe con su tendencia irracional y para lograr que la calidad del nivel de vida de todos los mexicanos, alcance la altura de la dignidad y el decoro deseados. Sus resultados podrán ser evaluados una vez que transcurra el tiempo necesario para que su aplicación sea concreta.

III.- MARCO JURIDICO DE LA TIERRA URBANA.

La disponibilidad de suelo en las ciudades, es un factor esencial en la resolución de la problemática del desarrollo urbano y la vivienda; la especulación con la tierra es un fenómeno que afecta tanto económica como socialmente el acceso a una vivienda digna y decorosa.

Como resultado del reciente proceso legislativo en la materia, existe una serie de disposiciones en diversas leyes, que regulan la política de reservas territoriales, a fin de instaurar lineamientos que creen una oferta masiva de suelo apto para la vivienda, sustrayendo a éste de la especulación; la Ley Federal de Reforma Agraria tiene el propósito de permitir que las áreas provenientes del régimen ejidal o comunal y que se incorporen al desarrollo urbano, sean preferentemente dedicadas a la constitución de reservas territoriales y al desarrollo urbano habitacional de interés social; la Ley General de Bienes Nacionales busca facilitar el manejo de los recursos inmobiliarios federales hacia los mismos propósitos, considerando dentro de los bienes del Dominio Privado de la Federación a los inmuebles dedicados por ésta a la constitución de reservas territoriales y a la vivienda de interés social, con el fin de agilizar su disposición y aprovechamiento; la Ley General de Asentamientos Humanos define y articula la concurrencia de los tres niveles de gobierno en la operación

de un sistema de suelo y reservas territoriales con el fin de establecer una política integral en la materia, asegurar la disponibilidad de suelo para los distintos usos y aprovechamientos, y precisar los alcances de los planes y programas de desarrollo urbano y de sus consiguientes declaratorias de usos, destinos y reservas; la Ley Federal de Vivienda considera de utilidad pública la adquisición de tierra por parte del Estado, para la constitución de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales; la Ley de Obras Públicas condiciona la construcción que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal a la observancia de las declaratorias de usos, reservas y destinos de las áreas y predios, a fin de que no sea el estado quien, por medios arbitrarios, viole las disposiciones que rigen el desarrollo de las ciudades.

A continuación se detallarán los alcances de los ordenamientos mencionados, a fin de presentar sus objetivos y posteriormente estar en posibilidad de evaluar sus resultados.

A.- Ley Federal de Reforma Agraria.

El 17 de enero de 1984, se publicó la modificación a la Fracción VI del Artículo 112 de la Ley que dice:

"ART. 112.- Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del

ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Son causas de utilidad pública:"

"VI.- la fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales."

Es decir, se abre la posibilidad de cumplir con los fines del desarrollo urbano en los bienes de procedencia ejidal o comunal, siempre y cuando estos sean contemplados por los planes en la materia, tanto nacionales, como estatales y municipales. Además se señala a los beneficiarios de las expropiaciones, así como el tratamiento a éstos en lo que toca a la indemnización:

"ART. 117.- Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan como causa los propósitos a que se refiere la Fracción VI del Artículo 112 se harán indistintamente en favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o del Departamento del Distrito Federal y, cuando el objeto sea la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, se harán, en su caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, según se determine en el Decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichas dependencias o enti-

dades de la Administración Pública Federal para efectuar -
el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o la -
regularización, en su caso, cuando se trate de asentamien-
tos irregulares. Hechas las deducciones por concepto de -
intereses y gastos de administración, en los términos del
artículo siguiente, las utilidades quedarán a favor del -
Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que entre-
gará a los ejidatarios afectados la proporción dispuesta -
en el Artículo 122.

"A cuenta de las utilidades previsibles del fracciona-
miento con autorización de la Secretaría de la Reforma - -
Agraria, podrá entregarse a los ejidatarios o comuneros ex
propiados, anticipos en efectivo".

"Al realizar los fraccionamientos a que se refiere es-
te artículo, el organismo de que se trate destinará las --
áreas convenientes para el incremento de la vivienda popu-
lar".

"En las zonas urbanas de los ejidos colindantes con -
las ciudades y en los fraccionamientos urbanos que reali--
cen en los ejidos expropiados los organismos oficiales que
señala esta Ley, deberán satisfacer los requisitos que pa-
ra fraccionar terrenos señalan las leyes y reglamentos lo-
cales aplicables".

"ART. 122.- La indemnización corresponderá en todo ca-

so al núcleo de población.

Si la expropiación es total y trae como consecuencia la desaparición del núcleo agrario como tal, la indemnización se sujetará a las siguientes reglas:

"I.- Si la causa de la expropiación es alguna de las señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII del artículo 112 el monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstituirá el núcleo agrario. Sin embargo, si las dos terceras partes de los ejidatarios decidieran en Asamblea General convocada al efecto, no adquirir tierras, sino crear en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes conectadas o no con la agricultura, la misma asamblea formulará un plan de inversiones que someterá a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuya base será el importe de la indemnización, y"

"II.- Si se trata de expropiaciones originadas por las causas señaladas en la fracción VI del artículo 112, los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir cada uno, dos lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial agrícola de sus tierras y el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento.

Tratándose de las expropiaciones cuyo objeto sea la -

regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización cubrirá el equivalente de dos veces el valor comercial agrícola de las tierras expropiadas y el veinte por ciento de las utilidades netas resultantes de la regularización, en la medida y plazos en que se capturen los recursos provenientes de la misma.

En cualquier caso la indemnización en efectivo deberá destinarse a los fines señalados y bajo las condiciones previstas en la fracción I de este artículo".

En los casos de expropiaciones cuya causa sea la constitución de reservas territoriales o de programas de desarrollo urbano o habitacional de interés social, se estará a lo dispuesto en la Fracción I de este artículo".

De este modo, el suelo regulado por el derecho agrario, es viable de incorporarse al desarrollo urbano, la Ley Federal de Reforma Agraria posibilita esta hipótesis sin olvidar el proteger al ejidatario al darle un trato preferencial en los supuestos que maneja.

B.- Ley General de Bienes Nacionales.

Con la finalidad de facilitar el manejo de los recursos inmobiliarios federales susceptibles a tener aprovechamientos como reservas territoriales o ser destinados a la vivienda de interés social, el artículo 3o. del ordenamiento en turno que fué adicionado el 7 de febrero de 1984 con

una fracción VIII que a la letra dice:

"ARTICULO 3o.- Son bienes de dominio privado:

"VIII.- Los bienes inmuebles que adquiriera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra".

También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología".

El considerar dentro de los bienes del dominio privado de la Federación a los inmuebles incluidos en el artículo anteriormente transcrito, tiene el objeto, como ya se expresó, de facilitar el manejo que de éstos pueda hacerse, en virtud del régimen jurídico al que están condicionados: son inembargables e imprescriptibles; pueden ser transmitidos a título oneroso o gratuito a favor de instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas (art. - 58-I).

Al efecto, los artículos 66, 67 y 68 marcan:

"Art. 66.- Toda enajenación onerosa de inmuebles que realice el Gobierno Federal deberá ser de contado, a excepción de las enajenaciones que se efectúen en beneficio de grupos o personas de escasos recursos y que tengan como finalidad resolver necesidades de vivienda de interés social, o las que se verifiquen para la realización de las actividades sociales y culturales. Los adquirentes disfrutarán de un plazo hasta de veinte años, para pagar el precio del inmueble, siempre y cuando entreguen en efectivo cuando menos el 10% de dicho precio. De estos beneficios no gozarán las personas que adquieran inmuebles cuya extensión -- exceda la superficie máxima que se establezca como lote tipo en cada zona, atendiendo las disposiciones vigentes en materia de desarrollo urbano.

El Gobierno Federal se reservará el dominio de los bienes hasta el pago total del precio, de los intereses pactados y de los moratorios, en su caso.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, podrá extender los beneficios a que alude el primer párrafo de este artículo, a las personas físicas o morales que pretenden llevar a cabo proyectos habitacionales de interés social, resolver las necesidades de vivienda a las personas de escasos recursos económicos en una zona o área determinada o a la regularización de la tenencia de la tierra. Dicha dependencia en todo caso deberá asegurar del cumplimiento de los objetivos señalados.

Las entidades de la administración pública federal cuyo objeto principal sea el fraccionamiento o comercialización de los inmuebles podrán efectuar enajenaciones a plazos en los términos de sus leyes, decretos o acuerdos de creación siempre que se ajusten a las reglas generales que al efecto expida la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología".

"Art. 67.- En la enajenación de inmuebles que realice el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en favor de personas de escasos recursos, para satisfacer necesidades habitacionales, no se requerirá el otorgamiento de escritura ante notario, si no sólo el contrato relativo, cuando el valor del inmueble no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año que corresponda al Distrito Federal.

Los inmuebles de la administración pública federal que por su superficie y ubicación sean aptos para su aplicación a programas de vivienda, podrán afectarse al desarrollo de dichas acciones, a través de las instituciones públicas o de particulares que lleven a cabo actividades de tal naturaleza, en los términos y condiciones establecidas en esta ley, en la Ley General de Asentamientos Humanos y en las demás correlativas".

"Art. 68.- Mientras no esté totalmente pagado el pre--

cio, los compradores de inmuebles federales no podrán hipotecarlos ni constituir sobre ellos derechos reales en favor de terceros, ni tendrán facultad para derribar o modificar las construcciones sin permiso expreso de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

En los contratos respectivos deberá estipularse que - la falta de pago de tres mensualidades de los abonos a - - cuenta del precio y de sus intereses en los términos convenidos, así como la violación de las prohibiciones que contiene este artículo, dará origen a la rescisión del contrato".

De las normas citadas, deriva la importancia de su - aplicación, a fin de tener instrumentos que permitan resolver, en lo que al papel del Estado corresponda, la problemática por la que atraviesa nuestro país en materia de - - suelo.

C.- Ley General de Asentamientos Humanos.

El capítulo V de la Ley, denominado "De la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda", se desprende una - serie de regulaciones, de entre las cuales se encuentran - las siguientes:

"Artículo 49.- Es de utilidad pública la adquisición - de tierra para la creación de reservas territoriales que -

satisfagan las necesidades de suelo urbano para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como para la vivienda y su equipamiento.

Corresponde a los municipios, a los gobiernos estatales y a la Federación, realizar programas y acciones que faciliten la adquisición de predios en áreas urbanas para la construcción de viviendas de interés social".

En los artículos insertos a continuación se establecen las bases de coordinación entre la Federación, los estados y los municipios en la materia objeto del presente capítulo, y se fijan los mecanismos de que se servirán:

"ARTICULO 50.- El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, convendrá con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, mediante los mecanismos de coordinación que prevé la Ley de Planeación, la operación administrativa del 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".

"ARTICULO 51.- Los acuerdos de coordinación que celebra la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología con los gobiernos de los estados y con los municipios para la operación administrativa del sistema nacional de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, especificarán:

I.- La integración de la información sobre los inventarios, requerimientos y disponibilidad de inmuebles para el desarrollo urbano y la vivienda;

II.- La articulación de los estudios y de la programación de acciones para el mejor cumplimiento de los distintos planes o programas de desarrollo urbano;

III.- El establecimiento de normas para la adquisición, aprovechamiento y transmisión de suelo urbano y reservas territoriales; y

IV.- Las medidas necesarias para alcanzar los objetivos del artículo anterior".

Asimismo se regulan las formas en que se basarán las políticas de requisición de suelo por parte de las entidades y dependencias de la administración pública federal y de los gobiernos estatales y municipales:

"ARTICULO 52.- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, de acuerdo con lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Programas Sectoriales realizará estudios que determinen, a nivel nacional, los requerimientos del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda. Los gobiernos de los estados y municipios, en la esfera de sus competencias, realizarán igualmente estudios que determinen las necesidades para la ejecución de sus respectivos planes y programas.

Los estudios a que se refiere el párrafo anterior tomarán en cuenta las necesidades presentes y las del futuro inmediato, comprendidas las de los siguientes cinco años a partir de la fecha de conclusión de los mismos estudios y conforme a estas previsiones se harán los programas de adquisición específicos, señalando la coordinación de las ac

ciones e inversiones que correspondan a los gobiernos federal, estatales y municipales".

"ARTICULO 53.- Con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano y en los estudios a que se refiere el artículo anterior, las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal formularán sus programas de requerimientos inmobiliarios, que deberán presentar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales.

Los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios elaborarán sus programas respectivos que, entre otras consideraciones, contendrán sus requerimientos, los lugares y extensiones de tierra necesaria para la realización de los planes o programas de desarrollo urbano, en los que quedarán incluidas las acciones de las entidades y dependencias públicas y, en general, de las personas, entidades de interés social y de carácter privado".

"ARTICULO 54.- Con base en los estudios que señala el artículo anterior, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología promoverá:

I.- La transferencia, enajenación o destino de terrenos de propiedad federal, a favor de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, conforme lo dispone la Ley General de Bienes Nacionales y otros ordenamien-

tos aplicables;

II.- 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, y

III.-El establecimiento de instrumentos y mecanismos financieros para la adquisición, habilitación y dotación de suelo urbano".

De igual forma se fijan los lineamientos en los que la federación apoyará a los estados y municipios en la realización de sus programas de suelo y reservas territoriales:

"ARTICULO 55.- Cuando los Gobiernos de las entidades federativas o los municipios requieran terrenos de propiedad federal, ejidal o comunal o soliciten recursos de la Federación para la ejecución de sus planes o programas de desarrollo urbano y vivienda o a la creación de reservas territoriales, deberán acreditar sus necesidades mediante los planes o programas correspondientes, ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para que ésta, de acuerdo con la legislación aplicable y en coordinación con las dependencias federales correspondientes y previa realización de los estudios a que se refiere el artículo anterior, programe la adquisición, asignación o expropiación -

de tierras, en su caso, el otorgamiento de créditos o la -
transferencia de recursos y proponga al Ejecutivo Federal -
la expedición de los decretos y demás actos conducentes".

"ARTICULO 56.- El Gobierno Federal podrá transmitir -
a los gobiernos de las entidades federativas y a los muni-
cipios, los bienes inmuebles federales o provenientes de -
expropiaciones de bienes ejidales o comunales, para la fun-
dación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los -
centros de población, en los términos de la Ley Federal de
Reforma Agraria, de la Ley General de Bienes Nacionales y -
de este ordenamiento".

Por otra parte, los requisitos a los que deberá suje-
tarse la enajenación de predios derivados de bienes del do-
minio de la federación son:

- Que el solicitante no sea propietario de casa habi-
tación en ninguna localidad.
- Las condiciones de pago serán de acuerdo al ingreso
del solicitante.
- La superficie corresponderá al lote tipo o tamaño -
promedio de la localidad.
- El interés, en caso de que la venta sea a plazos, -
será fijado conforme a la tasa de interés social -
que determine el Banco de México.
- El precio de los lotes se fijará mediante avalúo.

En los casos de regularización de la tenencia del - -
suelo, se estará a lo siguiente:

"ARTICULO 59.- La regularización de la tenencia del -
suelo para su incorporación al desarrollo urbano, que rea-
licen el Gobierno Federal, los gobiernos de los estados y_
los municipios, se sujetará a las siguientes normas:

I.- La regularización de la tenencia de la tierra pro-
cederá conforme al plan o programa de desarrollo o mejora-
miento urbano aplicable;

II.- Sólo podrán ser beneficiarios de la regulariza-
ción quienes ocupen un predio y no sean propietarios de -
otro inmueble. Tendrán preferencia los poseedores de bue-
na 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".

D.- Ley Federal de Vivienda.

En materia de suelo, la Ley Federal de Vivienda es -
congruente con los que ya se analizaron; considera de uti-
lidad pública la adquisición de tierra para la construc- -
ción de viviendas de interés social o para la constitución
de reservas territoriales, destinadas a fines habitaciona-

les; se define la dirección que tomará el gobierno federal en sus apoyos e instrumentos destinados a la satisfacción de necesidades en la materia, considerada en el artículo - 20 que dice:

"ARTICULO 20.- Los apoyos e instrumentos que el Gobierno Federal establezca en materia de suelo para vivienda, - se dirigirán preferentemente:

I.- A participar en el mercado inmobiliario con el fin de generar una oferta pública de suelo para el desarrollo de fraccionamientos populares destinados a la población de bajos ingresos; y

II.- A satisfacer las necesidades de suelo para la ejecución de acciones habitacionales de los organismos y entidades de la Administración Pública Federal, de los organismos de los estados y municipios, y de las organizaciones sociales y los particulares que lo soliciten con arreglo al Programa Sectorial de Vivienda".

A su vez, se regulan nuevamente los requisitos de asignación o enajenación:

ARTICULO 21.- La asignación o enajenación de suelo de propiedad federal, para la ejecución de fraccionamientos populares a que alude la fracción I del artículo anterior, una vez descontadas las áreas necesarias para el equipamiento y servicios urbanos, deberán sujetarse a los requi-

sitos siguientes:

I.- Dirigirse a la población con ingreso máximo de - hasta cuatro veces el salario mínimo general de la zona de que se trate, y atender preferentemente a los de más bajos ingresos;

II.- El tamaño de los lotes para la vivienda de interés social deberá corresponder a las normas de habitabilidad que al efecto se expidan;

III.- El precio máximo de venta de sus lotes, no excederá del que señale la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; y

IV.- Cumplir con las normas de planeación urbana y demás disposiciones aplicables.

ARTICULO 23.- Las entidades de la Administración Pública Federal podrán adquirir y enajenar predios para destinarse a programas de vivienda, mediante la autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que se otorgue bajo las condiciones siguientes:

I.- Que la adquisición o enajenación esté prevista en el correspondiente programa anual autorizado;

II.- Que sea compatible con lo previsto en los Programas Sectoriales de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología;

III.- Que se observen los planes y disposiciones loca--

les que regulan el uso del suelo;

IV.- Que se evalúe la disponibilidad de infraestructura, equipamiento y servicios públicos en los precios de que se trate; y

V.- Que se verifique la existencia del programa de financiamiento o de partida presupuestal respectivos".

Un factor medular del problema del suelo, es su óptimo aprovechamiento; por ello es necesaria la participación de todos los sectores en su utilización y una apertura racional acorde a los objetivos de la planeación nacional. - La Ley en estudio determina esta necesidad y fija las bases para ello:

"ARTICULO 24.- El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y a solicitud de los Estados, de los Municipios, de las entidades públicas, de las organizaciones y grupos sociales y privados que tengan por objeto el desarrollo de fraccionamientos populares o la satisfacción de necesidades de vivienda de interés social, podrá transmitirles áreas o predios del dominio privado de la Federación, en los términos de esta Ley y de la General de Bienes Nacionales, observando en todo caso:

I.- La aptitud de los bienes para ser utilizados en los programas respectivos;

II.- Que el aprovechamiento de los inmuebles sea congruente con el Programa Sectorial de Vivienda, el correspondiente programa estatal de vivienda, el plan municipal de desarrollo urbano y sus declaratorias de usos y destinos de suelo;

III.- Que los solicitantes cuenten con un programa financiero en el que se prevea la aplicación de los recursos y

IV.- Que se cumpla, en su caso, con los requisitos señalados en esta Ley para los fraccionamientos populares.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología dará preferencia a los solicitantes de tierra que acepten y convengan que los productos de la comercialización de las áreas o predios se sigan utilizando en acciones de vivienda de interés social".

Al darse oportunidad de participación a todos los sectores en la adquisición de suelo proveniente de bienes del dominio privado de la federación se corre el riesgo de que su aprovechamiento no sea basado en el objeto que le dió lugar, por ello el artículo 29 de la Ley materia de este inciso penaliza los ilícitos que pudieren ocurrir como consecuencia:

ARTICULO 29.- Los Servidores Públicos que para obtener un beneficio para sí o en favor de terceros autoricen la -

enajenación o enajenen inmuebles del dominio privado de la Federación en contravención a lo dispuesto por las fracciones I y III del artículo 21 de esta Ley, y los particulares que adquieran para fraccionamientos populares dichos bienes con violación de los preceptos citados, así como los particulares que adquieran en contravención a la fracción II del artículo 27, serán sancionados con prisión de dos años a doce años y multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y tratándose de Servidores Públicos, además con la destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos".

E.- Ley de Obras Públicas.

El último ordenamiento analizado en el presente capítulo, no reviste en materia de suelo urbano, la misma importancia que aquellos ya han sido examinados; sin embargo no deja de tener relevancia la vinculación entre la obra que ejecuta el estado y la disponibilidad del suelo y el que la primera no se oponga a la observancia de las declaraciones de provisiones, usos, reservas y destinos conforme a lo dispuesto por las leyes relativas.

El Artículo 12 Fracción V, de la Ley de Obras Públicas dice:

"Art. 12.- En la planeación de cada obra pública las dependencias y entidades deberán prever y considerar, según el caso:

V.- Los requerimientos de áreas y predios, previa consulta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, - cuando se trate de obras urbanas, para que ésta, en el ejercicio de sus atribuciones, determine su conveniencia y viabilidad. Asimismo, la observancia de las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios que se hubieren hecho conforme a lo dispuesto por las leyes de la materia;

El marco jurídico de la tierra urbana, integrado por - las leyes referidas en el actual capítulo, debe analizarse en forma paralela a fin de determinar su coherencia. El primer paso es el de la obtención de tierra, la Ley Federal de Reforma Agraria establece la forma de adquisición de su - lo proveniente del régimen ejidal o comunal; la Ley General de Bienes Nacionales fija los mecanismos con los que el Estado puede disponer de sus propios bienes y las condiciones que lo limitan para destinarlos a la constitución de reservas territoriales y a la habitación popular.

Un segundo escalafón contendría las formas en las que se van a utilizar los inmuebles ya disponibles; la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley Federal de Vivienda norman las condiciones, políticas y la coordinación y concertación con todos los sectores que intervienen en la materia.

Las limitantes al propio estado para la realización de obras públicas, atendiendo a éste a la planeación urbana, es un objetivo accesorio que brinda seguridad en que todo el marco jurídico del desarrollo urbano y la vivienda será respetado.

Nuestro país puede enorgullecerse de contar con un amplio marco legislativo relacionado con la materia objeto de esta tesis; no con esto expreso mi total acuerdo con sus términos y resultados, sin embargo las bases están dadas, representando el gran adelanto que esto implica. Su efectividad va ligada a un sinnúmero de factores económicos y políticos del sistema y únicamente con el paso del tiempo podrá emitirse un juicio objetivo.

IV.- EVALUACION, ANALISIS Y PROPUESTAS.

La comisión de los ilícitos a los que se hace referencia en el capítulo primero de este trabajo, es consecuencia de la necesidad de la sociedad para solventar el grave problema que constituye la carencia de vivienda digna y decorosa. Para ello en primer lugar, es necesario solventar la disponibilidad del suelo, para así evitar la especulación derivada de la baja oferta y fuerte demanda - que han incrementado irracionalmente el precio de este satisfactor.

En este capítulo se pretende exponer la evaluación de las tareas realizadas, la importancia que tiene el suelo urbano y la sustentación de las tesis que servirán de apoyo y justificación a este trabajo.

A) EVALUACION DE ACCIONES.

1.-Reservas Territoriales.

La constitución de reservas territoriales es uno de los mecanismos más importantes en la resolución de los problemas planteados en esta tesis, de su logro depende en gran parte que siga existiendo irregularidad en el crecimiento de los centros de población.

La realidad social nos demuestra que no se ha dado la

prioridad suficiente a este renglón en vista de los siguientes datos:

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ha inaugurado 73 solicitudes de expropiación para la constitución de reservas territoriales ante la Secretaría de la Reforma Agraria, de las cuales únicamente han sido concluidas 7; esto implica un perjuicio que pueda resultar irreversible por la rapidez con la que avanzan los procesos irregulares en las ciudades; a continuación se detallan dichas solicitudes por ejido, localidad, entidad federativa, superficie solicitada, y en su caso, la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación del decreto expropiatorio respectivo:

| <u>EJIDO</u> | <u>SUPERFICIE</u> | <u>PUBLICACION.</u> |
|---------------------------------------|-------------------|---------------------|
| Ojo Caliente, Aguascalientes, Ags. | 296-64-74 | 16-VIII-85 |
| Coahuila, Mexicali, B.C. | 170-13-00 | |
| Orizaba, Mexicali, B.C. | 103-48-48 | |
| Zacatecas Mexicali, B.C. | 173-37-00 | |
| Matamoros, Tijuana, B.C. | 480-00-00 | |
| Chilpancingo, Tijuana, B.C. | 700-00-00 | |

| <u>EJIDO</u> | <u>SUPERFICIE</u> | <u>PUBLICACION</u> |
|---|-------------------|--------------------|
| Chametla, La Paz, B.C.S. | 82-15-15 | |
| Cabo San Lucas, B.C.S. | 47-13-94 | |
| La Merced, Torreón, Coah. | 149-00-00 | |
| San Antonio de los Bravos, Torreón, Coah. | 74-78-00 | |
| Nueva California, Torreón, Coah. | 156-00-00 | |
| Francisco I. Madero Colima, Col. | 11-00-00 | |
| Colonia del Pacifico Manzanillo, Col. | 238-61-88.65 | 5-III-84. |
| Salagua, Manzanillo, Col. | 6-13-93.32 | 5-III-84 |
| Tepeixtles, Manzanillo, Col.. | 83-23-07.31 | 5-III-84 |
| El Diezmo, Colima, Col. | 16-90-00 | |
| Colonia del Pacifico Manzanillo, Col. | 73-32-00 | |
| Nombre de Dios, Chihuahua, Chih. | 135-78-76.54 | |
| Rancharfa Juárez, Chihuahua, Chih. | 95-74-62.85 | |
| La Almacena, Parral, Chih. | 100-00-00 | |
| J. Guadalupe Rodrí- guez, Durango, Dgo. | 92-70-00 | |

| <u>EJIDO</u> | <u>SUPERFICIE</u> | <u>PUBLICACION</u> |
|--|-------------------|--------------------|
| Juan de la Barrera, Durango, Dgo. | 50-56-79 | |
| Santa Rosa, Gómez Palacio, Dgo. | 126-17-90 | |
| Pachuquilla, Mineral de la Reforma, Hgo. | 185-24-00 | |
| Aquiles Serdán, Pachuca, Hgo. | 130-00-00 | |
| San Juan Tizahuapan, Mineral de la Reforma, Hgo. | 336-00-00 | |
| Ciudad Guzmán, Cd. Guzmán, Jal. | 64-56-93 | |
| San Martín de Zula, Ocotlán, Jal. | 96-50-00 | |
| Jocotán, Zapopan, Jal. | 192-20-03 | |
| Tlaquepaque, Tlaquepaque, Jal. | 47-03-00 | |
| Sto. Tomás Chiconautla Tecamac, Mex. | 293-32-38.20 | 13-VI-1985 |
| Atizapán de Zaragoza, Atizapán de Zaragoza, Mex. | 231-72-00 | |
| Ayotla Ixtapaluca, Edo. Mex. | 94-04-00 | |
| Calpultitlán, Toluca, Edo. Mex. | 145-80-00 | |
| Ixtayopan, Chalco de Díaz Covarrubias, Mex. | 18-50-00 | |
| Mixquic, Xochimilco, Distrito Federal | 98-21-00 | |

| <u>EJIDO</u> | <u>SUPERFICIE</u> | <u>PUBLICACION</u> |
|--|-------------------|--------------------|
| San Buenaventura, Toluca, Mex. | 150-38-00 | |
| San Cristóbal Ecatepec, Ecatepec de Morelos, Edo. de México | 278-20-00 | |
| San Jerónimo Chuca-- hualco Metepec, Dto. de Toluca, Edo. de - México | 72-74-00 | |
| San Lorenzo Tepaltitlán. Toluca, Edo. México | 160-34-00 | |
| San Mateo Oxtotitlán, Toluca, Edo. México | 254-84-00 | |
| Santa Catarina, Ixtapalapa, D.F. | 13-50-00 | |
| Tetelco, Xochimilco Distrito Federal | 31-34-00 | |
| Tlapacoya, Ixtapaluca, Edo. Mex. | 75-00-00 | |
| Santiaguito, Morelia, Mich. | 66-95-00 | |
| El Rincón, Morelia, Mich. | 72-27-00 | |
| La Soledad, Morelia, Mich. | 96-32-00 | |
| Santa María Huatulco, Oaxaca. | 20,975-01-65 | 29-V-1984 |
| La Resurrección, Puebla, Pue. | 251-77-00 | |
| Los Fresnos, Tepic, Nay. | 118-13-00 | |

| <u>EJIDO</u> | <u>SUPERFICIE</u> | <u>PUBLICACION</u> |
|---|-------------------|--------------------|
| San Baltazar Campeche, Puebla, Pue. | 159-00-00 | |
| Payo Obispo, Tehón P. Blanco, Quintana Roo. | 162-00-00 | |
| Jiquilpan, Ahome, Sin. | 132-78-73 | |
| El Castillo, Mazatlán, Sin. | 25-00-00 | |
| Tierra Blanca. Culiacán, Sin. | 20-00-00 | |
| Rosendo G. Castro. Ahome, Sin. | 320-00-00 | |
| El Habelito, Mazatlán, Sin. | 8-00-00 | |
| Los Mezcales, Culiacán, Sin. | 10-00-00 | |
| El Venadillo, Mazatlán, Sin. | 25-65-00 | |
| Robles Castillo, Cajeme, Son. | 80-00-00 | |
| Tapéyac, Cajeme, Son. | 81-00-00 | |
| San Luis Apizaco, Barrón Escandón, Tlaxcala | 2-40-00 | |
| San Antonio Calpulal- pan. Culpulalpan, Tlax. | 33-13-63 | |
| Soltepec, (I. Zaragoza) Huamantla, Tlax. | 49-54-00 | |
| Santa Anna Huiloac, Barrón Escandón, Tlaxcala | 31-30-08 | |

| <u>EJIDO</u> | <u>SUPERFICIE</u> | <u>PUBLICACION</u> |
|--|-------------------|--------------------|
| Amatitlán, Ixhuatlán del Sureste, Ver. | 333-76-31.79 | |
| Cosamalospán Cosamalospán, Ver. | 134-51-01 | |
| El Coyol, Veracruz, Ver. | 20-00-00 | |
| Gavilán de Allende, Coatzacoalcos, Ver. | 614-76-40 | |
| Lucas Martín, Banderilla, Ver. | 102-95-62 | |
| 1o. de Mayo, Boca del Rfo. Ver. | 210-53-45 | |
| Tinajitas y anexo, Actopan, Ver. | 45-21-71 | |
| Chuburná, Mérida, Yuc. | 116-95-00 | |
| Itzimná, Mérida, Yuc. | 115-00-00 | |

FUENTE: Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

De lo aquí detallado, se puede deducir que la política de consecución y formación de reservas territoriales - ha sido un fracaso por la falta de decisión para resolver los problemas por parte de las autoridades, los bajos avances y la falta de recursos financieros, los cuales se de tallarán en el inciso B del presente capítulo.

2.- Vivienda.

La vivienda es un elemento generador del grupo social condicionante de la alimentación, de la salud, y la educa ción; debe concebirse no tan solo como inmueble, sino - como parte fundamental en la relación de las actividades económica, sociales, políticas, culturales y recreativas.

A continuación se presenta la información estadística sobre las acciones realizadas en el país de 1975 a 1985 - tomando en consideración el número de viviendas existentes, los beneficiarios de ellas, el número de cuartos, - los materiales predominantes y los tipos de servicios con que cuentan; esta información fue obtenida en el anexo de "Desarrollo Urbano y Ecología" del Tercer Informe de Gobierno del Lic. Miguel de la Madrid de 1985.

INFORMACION ESTADISTICA

VIVIENDA

| CONCEPTO | UNIDAD DE MEDIDA | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | OBSERVACIONES | |
|---|-------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--|--|
| 1. VIVIENDA 1.1 ESTADISTICA NACIONAL 1.1.1 Viviendas existentes | | | | | | | | | | | | | | |
| TOTAL | VIVIENDA (MIL) | 30 041 | 30 459 | 30 875 | 31 303 | 31 751 | 32 074 | 32 700 | 33 307 | 33 900 | 34 523 | 34 908 | 1/ INCLUIR LAS VIVIENDAS CON UN AREA DE CUANTO DE SUPERFICIAS. 2/ CUMPLIENDO. | |
| | RENTIFICADO (MIL) | 27 005 | 26 964 | 26 995 | 27 027 | 26 568 | 26 568 | 26 675 | 27 000 | 27 701 | 28 323 | 27 964 | | |
| - Propia | VIVIENDA (MIL) | 8 623 | 8 954 | 7 236 | 7 533 | 7 843 | 8 302 | 8 495 | 8 830 | 9 303 | 9 419 | 9 728 | | |
| | RENTIFICADO (MIL) | 27 002 | 29 181 | 26 573 | 26 832 | 26 477 | 26 568 | 26 994 | 26 999 | 26 701 | 28 323 | 28 306 | | |
| - De Propia | VIVIENDA (MIL) | 3 276 | 3 305 | 5 431 | 5 770 | 5 821 | 5 873 | 6 207 | 6 363 | 6 486 | 6 361 | 6 728 | | |
| | RENTIFICADO (MIL) | 19 146 | 19 753 | 20 376 | 21 060 | 21 880 | 24 021 | 23 861 | 23 796 | 26 607 | 24 361 | 24 761 | | |
| 1.1.2 Sobre el número de centros (esto incluye solo y céntricos) | | | | | | | | | | | | | | |
| TOTAL DE VIVIENDA | VIVIENDA (MIL) | 30 041 | 30 459 | 30 875 | 31 303 | 31 751 | 32 074 | 32 700 | 33 307 | 33 900 | 34 523 | 34 908 | | 1/ INCLUIR LAS VIVIENDAS CON UN AREA DE CUANTO DE SUPERFICIAS. 2/ CUMPLIENDO. |
| | RENTIFICADO (MIL) | 27 005 | 26 964 | 26 995 | 27 027 | 26 568 | 26 568 | 26 675 | 27 000 | 27 701 | 28 323 | 27 964 | | |
| - Solo sin centros | VIVIENDA (MIL) | 6 398 | 7 223 | 7 309 | 7 806 | 8 115 | 7 071 | 6 770 | 6 117 | 6 280 | 6 426 | 6 728 | | |
| | RENTIFICADO (MIL) | 26 367 | 40 707 | 42 092 | 45 324 | 45 022 | 46 793 | 46 114 | 46 723 | 30 210 | 32 095 | 33 422 | | |
| - De 3 a 5 centros | VIVIENDA (MIL) | 2 567 | 2 466 | 2 774 | 2 883 | 2 367 | 4 074 | 3 230 | 3 267 | 3 485 | 3 736 | 3 803 | | |
| | RENTIFICADO (MIL) | 14 344 | 15 676 | 15 200 | 18 075 | 16 620 | 17 333 | 17 770 | 18 364 | 18 364 | 19 271 | 19 721 | | |
| - Más de 5 centros | VIVIENDA (MIL) | 546 | 568 | 590 | 624 | 636 | 601 | 601 | 718 | 724 | 611 | 647 | | |
| | RENTIFICADO (MIL) | 3 894 | 3 201 | 3 307 | 3 423 | 3 544 | 3 219 | 3 781 | 3 634 | 3 804 | 4 076 | 4 236 | | |
| FUENTES: Departamento de Vivienda, INCE. | | | | | | | | | | | | | | |

6-88

INFORMACION ESTADISTICA

1976-82

| CONCEPTO | UNIDAD DE MEDIDA | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | OBSERVACIONES |
|--|------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------------|
| 3.1.3 SLOM MATERIAL PERMANENTE DE PUNO | | | | | | | | | | | | | | 1/ Cifras estimadas. |
| TOTAL | PIESCUA (PUNO) | 10 361 | 10 459 | 10 873 | 11 303 | 11 751 | 12 024 | 12 700 | 13 202 | 13 587 | 14 030 | 14 606 | 15 066 | |
| - NONE | - | 2 521 | 2 547 | 2 602 | 2 618 | 2 636 | 2 575 | 2 866 | 2 662 | 2 697 | 2 666 | 2 712 | 2 712 | |
| - PASTINA O CABELLO | - | 5 012 | 5 157 | 5 486 | 6 094 | 6 967 | 6 773 | 7 232 | 7 787 | 8 096 | 8 471 | 8 865 | 9 065 | |
| - OTROS | - | 2 828 | 2 755 | 2 765 | 2 651 | 2 678 | 2 726 | 2 722 | 2 753 | 2 793 | 2 893 | 2 829 | 2 879 | |
| 3.1.6 SLOM MATERIAL PERMANENTE DE TROMO | | | | | | | | | | | | | | |
| TOTAL | - | 10 061 | 10 456 | 10 873 | 11 303 | 11 751 | 12 024 | 12 700 | 13 202 | 13 589 | 14 010 | 14 606 | 15 066 | |
| - CONCRETO O CEMENTO | - | 3 911 | 4 221 | 4 113 | 4 024 | 5 126 | 5 316 | 5 895 | 6 294 | 6 548 | 6 860 | 7 224 | 7 224 | |
| - TELA O ESTAMPAS | - | 2 825 | 3 276 | 3 577 | 3 955 | 4 573 | 4 867 | 5 766 | 6 513 | 6 187 | 6 784 | 7 011 | 7 011 | |
| - PUNO | - | 3 325 | 3 059 | 3 183 | 3 324 | 3 652 | 3 641 | 3 439 | 3 395 | 3 666 | 3 766 | 3 771 | 3 771 | |
| 3.1.5 SLOM MATERIAL PERMANENTE DE PUNO | | | | | | | | | | | | | | |
| TOTAL | - | 10 061 | 10 456 | 10 873 | 11 303 | 11 751 | 12 024 | 12 700 | 13 202 | 13 589 | 14 010 | 14 606 | 15 066 | |
| - PUNO | - | 3 225 | 3 270 | 3 225 | 3 281 | 3 176 | 3 131 | 3 126 | 3 105 | 3 079 | 3 062 | 3 079 | 3 079 | |
| - OTROS | - | 6 736 | 7 206 | 7 648 | 8 102 | 8 575 | 8 893 | 9 574 | 10 097 | 10 510 | 10 947 | 11 537 | 11 987 | |
| 3.1.6 SLOM DISPOSITIVOS DE PUNO ROTACIONAL | | | | | | | | | | | | | | |
| TOTAL | - | 10 061 | 10 459 | 10 873 | 11 303 | 11 751 | 12 024 | 12 700 | 13 202 | 13 589 | 14 010 | 14 606 | 15 066 | |
| - CENTRO DE LA VIVIENDA | - | 4 425 | 4 719 | 5 071 | 5 365 | 5 717 | 6 022 | 6 302 | 6 633 | 7 008 | 7 351 | 7 807 | 7 807 | |
| - FUERA DE LA VIVIENDA | - | 2 182 | 2 289 | 2 369 | 2 611 | 2 517 | 2 316 | 2 686 | 2 791 | 2 666 | 2 655 | 2 617 | 2 617 | |
| - NO DEFINIDO | - | 3 454 | 3 451 | 3 433 | 3 327 | 3 517 | 3 686 | 3 712 | 3 778 | 3 915 | 3 999 | 3 999 | 3 999 | |
| 3.1.7 SLOM DISPOSITIVOS DE TROMO | | | | | | | | | | | | | | |
| TOTAL | - | 10 061 | 10 459 | 10 873 | 11 303 | 11 751 | 12 024 | 12 700 | 13 202 | 13 589 | 14 010 | 14 606 | 15 066 | |
| - CON BUCAL | - | 4 421 | 4 573 | 5 294 | 5 611 | 5 989 | 6 156 | 6 774 | 7 304 | 7 665 | 7 953 | 8 190 | 8 190 | |
| - SIN BUCAL | - | 5 340 | 5 886 | 5 579 | 5 692 | 5 762 | 5 868 | 5 926 | 5 898 | 5 924 | 6 057 | 6 216 | 6 216 | |

FUENTE:
ANUARIO ESTADISTICO DE VENEZUELA, 1986.

INFORMACION ESTADISTICA

VIVIENDA

| CONCEPTO | UNIDAD DE MEDIDA | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | OBSERVACIONES |
|--|---------------------------|--------|---------|-----------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|------------|------------|--|
| 3.1.0 BARRIO OTRO CARACTERISTICO | | | | | | | | | | | | | ✓ SE INCLUYEN LAS VIVIENDAS QUE Y SIN SER CONECTADAS. ✓ SE INCLUYEN LAS VIVIENDAS QUE SE UTILIZAN COMO EDIFICIO Y MONOFAMILIAR. * EN EL 1980 NO SE CONSIDERAN VIVIENDAS, DEBIDO A QUE NO SE FORMALIZO PARA A SU RESPONSABILIDAD DEL UNIDAD DE MEDIDA DEL NUEVO LARDO. * CLASIFICACION RECONSTRUCCION. |
| - CON SERVICIO ELECTRICO | VIVIENDAS (UNITS) | 6 089 | 7 099 | 7 792 | 8 828 | 9 598 | 9 837 | 9 888 | 16 328 | 20 774 | 11 225 | 11 795 | |
| - CON CUARTO DE BAÑO | | 3 836 | 3 856 | 4 111 | 4 379 | 4 647 | 4 854 | 5 209 | 5 645 | 5 966 | 6 483 | 6 713 | |
| - CON CUARTO PARA COCINA | | 7 068 | 7 767 | 8 612 | 9 329 | 9 826 | 9 856 | 9 899 | 9 770 | 10 025 | 10 379 | 10 710 | |
| 3.2 PROYECTOS PARA DE INSTRUCCIONES POPULARES | | | | | | | | | | 13 | 9 | 66 | 29 |
| 3.2.1 Estudios y Proyectos | ESTUDIOS Y PROYECTOS | | | | | | | | | | | | |
| 3.2.2 VIVIENDAS TERMINADAS | VIVIENDAS | 488 | 39 | 2 372 | 16 | 285 | 799 | 2 713 | 7 181 | 1 794 | 3 317 | 3 238 | |
| 3.2.3 LOTES DEMARCADOS | LOTES | 7 888 | 302 | 1 800 | 108 | | 483 | 1 861 | 12 795 | 28 857 | 37 241 | 40 520 | |
| 3.2.4 PISOS DE CASA | VIVIENDAS | | | | | | | | 10 388 | 17 885 | 45 750 | 50 354 | |
| 3.2.5 VIVIENDAS LABORALES | | | | | | | | | 5 | 4 411 | 13 340 | 18 843 | |
| 3.2.6 APORTE A LA AUTOCORRECCION | ACCION | | | | | | | | 3 883 | 5 406 | 5 909 | | |
| 3.2.7 PAVIMENTOS DE CALLES | PAVIMENTOS DE LAS VEREDAS | | | | | | | | | | 12 | 79 | 30 |
| 3.2.8 OPERACIONES REALIZADAS DE OBRAS TERCERAS Y DE FINANCIA | ML. S | 28 889 | 367 480 | 1 065 400 | 239 800 | 760 885 | 769 889 | 8 | 3 296 320 | 5 466 700 | 23 236 980 | 26 238 800 | |
| 3.2.9 ADMINISTRACION Y APOYO | - | | | | | | | | 365 830 | 577 800 | 1 520 236 | 3 717 350 | |
| 3.2.10 FUNDACIONES PARA LA ADMINISTRACION DE TERREOS | - | | | | | | | | 98 700 | 146 861 | | | |
| 3.2.11 APOYO FAMILIAR | - | | | | | | | | 37 804 | 77 800 | 51 298 | 66 700 | |
| 3.3 PROYECTOS DE FORTALECIMIENTO DE - INICIATIVAS | ML. S | | | 84 700 | 82 300 | 224 400 | 230 000 | 267 400 | 843 400 | 2 920 000 | 1 298 000 | | |
| 3.3.1 ADMINISTRACION Y APOYO | - | | | 26 400 | 24 700 | 33 300 | 48 800 | 77 700 | 97 000 | 336 700 | 617 000 | | |
| 3.3.2 Estudios y Proyectos | - | | | | | | 1 800 | 7 000 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 3.3.3 ORGANIZACION PARA LAS ASISTENCIAS | - | | | 22 300 | 19 300 | 9 400 | 9 000 | 31 393 | 93 400 | 216 386 | 638 800 | | |
| 3.3.4 CONSTRUCCION DE PISOS DE CASA | - | | | 22 300 | 23 000 | 82 700 | 0 | 48 900 | 711 900 | 330 300 | | | |
| 3.3.5 APOYO A LA AUTOCORRECCION | - | | | | | | 68 000 | 17 073 | 5 880 | 53 800 | 205 000 | | |
| 3.3.6 VIVIENDAS TERMINADAS | - | | | | | | | | | 1 632 300 | 1 640 000 | | |
| 3.3.7 OBRAS Y OBRAS Y OBRAS | - | | | 13 300 | 14 300 | 79 000 | 111 000 | 141 000 | 118 800 | 74 300 | 333 800 | | |
| 3.3.8 RECONSTRUCCION DE OBRAS | - | | | | | 2 340 | 14 800 | 51 768 | 147 300 | 0 | 0 | | |

NOTAS:

RECONSTRUCCION DE VIVIENDAS Y SERVICIO MUNICIPAL DE PLANEACION DEBIDA.

De las estadísticas expuestas, se deducen las siguientes premisas:

- De 1975 a 1985, se construyeron 4,385,000 viviendas para 20,364,000 beneficiados.
- Entre 1980 y 1981 se logró el índice record alcanzado en la historia, al edificarse 626 mil viviendas; cabe señalar que las cifras de beneficiados en este período resultan ligeramente superiores a lo posible, pues es de aclararse que la población total del país en 1981, se suponía alrededor de los 67,355,000 habitantes, mientras que en la información expuesta se observa un número superior.
- De acuerdo a las previsiones poblacionales y en el supuesto de que la información habida para 1985 sea correcta, se desprende que el déficit de vivienda para ese año, era alrededor de 53,800 con 269,000 mexicanos que carecían de ella, lo cual representa un porcentaje relativamente bajo en proporción a la totalidad de la población del país.
- De lo anterior se deduce que el problema actual de la vivienda es en su mayor parte de carácter cualitativo, en virtud de lo siguiente:
 - 53,422,000 habitantes, residen en viviendas de dos

o menos cuartos, bajo condiciones de hacinamiento y promiscuidad, mientras que tan sólo 4,226,000 - lo hacen en moradas de más de cinco.

- Más de seis millones de viviendas no cuentan con drenaje.
- Seis millones y medio no tienen servicio de agua potable entubada.
- Más de siete millones 774 mil viviendas no tienen cuarto de baño.
- Tres millones 746 mil carecen de cocina.

Es necesario hacer la aclaración de que esta información se vió afectada en cuanto a sus alcances, por los sig mos del mes de septiembre de 1985. Hasta el momento no han sido publicadas las cifras ajustadas a las consecuencias de los fenómenos mencionados, sin embargo lo expuesto tiene la finalidad de evaluar en términos generales la situación de la vivienda en México.

De 1983 a 1985 se ha observado de nuevo un incremento tanto en la construcción de vivienda como en las acciones de mejoramiento de ésta. Es necesario que con la instru- mentación jurídica existente, se mantenga la tendencia cre- ciente en la construcción y se mejore su calidad, una para abatir el déficit y satisfacer la demanda y otras para que

el principio de la vivienda digna y decorosa, inscrito en el artículo 4o. de nuestra Constitución, sea palpable para todos.

B.- ROL DE SUELO EN LA PROBLEMATICA PLANTEADA.

El crecimiento urbano se debe a dos factores principales: Al incremento natural de la población a los movimientos migratorios: Este crecimiento deriva en una demanda de suelo donde asentarse, la cual, por su importancia, no se inhibe ante la legitimidad o ilegitimidad, lo importante es satisfacer la necesidad primaria de habitación. Por esta razón no es posible aplicar todo el peso de la Ley a los ilícitos que se cometen día a día en los asentamientos humanos irregulares, como los descritos en el capítulo primero de esta investigación. La realidad social impulsa a buscar fórmulas que aumenten la oferta de tierra y sea más atractiva la ocupación de suelo regular, que el vivir ilícitamente en el predio ocupado, en espera, ya sea del desalojo, o bien de la regularización de la tenencia de la tierra.

El único ente social capaz de dotar de suelo urbano en la magnitud necesaria a los centros de población, es el Estado. La constitución de reservas territoriales es imperativa.

Existen tres mecanismos con los que se forman las reservas territoriales: La expropiación de bienes ejidales o comunales, la compra o expropiación de inmuebles de propiedad particular y la aportación de bienes inmuebles del dominio privado de la federación aptos para ese fin. Por lo general se utiliza suelo de procedencia ejidal puesto que la mayoría de los centros urbanos se encuentran rodeados de inmuebles incluidos en este régimen, y al expandirse lo hacen hacia esas zonas.

No se han logrado resultados apropiados a la magnitud del problema en este renglón por las siguientes causas:

- La falta de voluntad política.
- El bajo avalúo sobre los bienes ejidales.
- La falta de recursos financieros.

La falta de voluntad política la encontramos en todos los niveles de gobierno, caracterizada por la indisposición de las autoridades de dar frente a los problemas; a nivel federal, la Secretaría de la Reforma Agraria no da trámite a las solicitudes de expropiación, a fin de evitar verse involucrada en problemas mayores con los ejidatarios; a nivel estatal los gobiernos de las entidades federativas prefieren, en la mayoría de los casos, que los procedimientos expropiatorios no tengan curso, pues éstos provocan ma

lestar social y no se realizan las negociaciones pertinentes; a nivel municipal se da el mismo supuesto o bien no se cuenta con el apoyo tanto político como económico de las autoridades estatales.

La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, encargada de valuar los inmuebles objeto de adquisición, enajenación o permuta, así como fijar el monto de la indemnización por motivo de expropiaciones realizadas por el Gobierno Federal, considera, debido a políticas internas, con valor de predios agrícolas a los que en realidad tienen valor urbano o semiurbano. Esto ocasiona molestias y descontento a los ejidatarios, provocando su desacuerdo con la expropiación, tratanto así de evitar su consecución.

La inversión de fondos públicos puede resultar también un factor que impide la obtención de tierra para reservas territoriales, sin embargo debe verse como un aspecto en el cual los recursos empleados son plenamente recuperables, aún con amplias utilidades; esto se debe a la plusvalía que obtienen los predios cuando son dotados de infraestructura y servicios, además tomando en cuenta que los lotes comerciales son de mayor precio que los destinados a vivienda; en virtud de que el lucro no es considerado por el Estado para la realización de sus funciones, las ganancias surgidas deben emplearse en la adquisición de nuevas reservas territoriales y en la dotación de sus servicios, para

lograr que el proceso de obtención del suelo sea progresivo y no estático.

El Estado debe jugar el papel de rector en lo relativo a la oferta de suelo, evitando la especulación y propiando un crecimiento ordenado, para así estar en posibilidad de aplicar con mayor rigidez el castigo a quienes - incurrir en los ilícitos tratados; debe cambiarse la postura de los gobernantes, para que entre sus prioridades - se incluya la de resolver los problemas urbanos con valentía y decisión; asimismo, debe ubicarse la canalización - adecuada de los recursos financieros, para hacer de esta - tarea factible y adecuada a la realidad económica del - - país.

C.- MECANISMOS E INSTRUMENTOS PROPUESTOS.

Sería infructuosa la elaboración de esta tesis, después de haber descrito la problemática existente, el marco jurídico regulador, las virtudes y deficiencias del sistema en la materia y la parte que resulta de mayor importancia en la misma, como lo es la disponibilidad de suelo urbano, sin hacer las aportaciones que a la manera personal - de observar la problemática, se emitirán en este último inciso.

Debido al crecimiento natural demográfico del 2.61% -

anual, a la urbanización e industrialización del país y -- al abandono al campo, las grandes ciudades se han convertido en polos de atracción, sin contar con las previsiones - adecuadas y sin el suelo disponible para dar cabida a sus_ nuevos pobladores; esto ha ocasionado irregularidades congstantes derivadas en invasiones, compraventas fuera de la - ley, déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda y servicios, así como la comisión generalizada de delitos como_ el fraude y el despojo.

Antes de contar con la instrumentación jurídica actual, el Estado realizaba actos de corrección, como el desalojo_ o la regularización de la tenencia de la tierra; actualmente al contar con un marco legislativo amplio y suficiente_ para atacar los problemas actuales y evitar que surjan - - otros nuevos, la dificultad reside en la aplicación concreta de estos mecanismos y en los recursos económicos disponibles.

La resolución de los fenómenos descritos, depende de - medidas estructurales que deben tomarse conjuntamente, es_ decir, su aplicación aislada resultaría intrascendente y - sin objeto.

A continuación se hará una exposición de los nueve puntos que a la consideración personal resultan de mayor im--portancia:

1.- APOYO AL CAMPO.

Es necesario dar al campesino garantías de seguridad social, vivienda y seguridad en la tenencia de la tierra, tecnología, precios de garantía justos a sus productos, - eliminación de la intermediación y coyotaje, crédito agropecuario y acceso a la educación, para ocasionar arraigo en el campo y evitar que sea expulsor del campesino y sus descendientes.

2.- MEJORAMIENTO URBANO INTEGRAL Y DESARROLLO REGIONAL.

Ejercer acciones de mejoramiento urbano integral, consistentes en la dotación de servicios urbanos, centros de recreación, cultura, educación y trabajo, a las ciudades pequeñas y medias; fortalecer a los polos de desarrollo regional, fomentando la creación de fuentes de trabajo, de universidades, de centros culturales en un nivel de mayor importancia, para evitar que las ciudades ya tradicionales, como el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, continúen siendo imanes de inmigración.

3.- REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

Debe tomarse a este proceso como un medio correctivo más no como solución a los problemas existentes. Lo que ya está ocupado, hay que regularizarlo, dotarlo de servicios básicos, incorporarlo al régimen fiscal municipal y tomarlo en cuenta dentro de la planeación urbana.

4.- CONSTITUCION DE RESERVAS TERRITORIALES.

Como ya se expuso, las reservas territoriales son la solución principal del problema planteado; la satisfacción de la demanda de suelo redundará en el abandono a la ilegalidad; esto se logrará a través de la colaboración de los tres niveles de gobierno, de la voluntad política de hacerlo, de la disposición de los recursos con los que cuenta el Estado y la buena aplicación de éstos para obtener los dividendos necesarios para lograr un fenómeno progresivo de obtención de suelo.

5.- PUNIBILIDAD.

Aumento a la punibilidad sobre los delitos

ya citados, a efecto de imposibilitar la obtención de la libertad bajo fianza, por aquellos que transgredan el orden jurídico relacionado con el desarrollo urbano.

6.- FINANCIAMIENTO.

Establecimiento de nuevos sistemas de financiamiento, en virtud de que los ya existentes no se encuentran al alcance de quienes lo requieren, ya sea por los altos ingresos solicitados como es el caso del cajón de vivienda de interés social por parte de las instituciones bancarias, o bien por vicios en su obtención, como ocurre en INFONAVIT, FOVISSSTE y FONHAPO. Podrían reutilizarse viejas fórmulas como el "Ahorro para la propiedad familiar", consistente en un plan de ahorro para la adquisición de vivienda, el cual, al reunirse cierta cantidad, la institución financiera otorga un crédito a bajo interés a largo plazo; este sistema funcionó en nuestro país durante los años 50' y 60's.

También podrían utilizarse nuevos sistemas

como el autofinanciamiento, en el que se -
regna determinado número de personas que -
requieran recursos para aglutinar un engan-
che, o bien, para adquirir bienes inmuebles
cuyo destino sea la vivienda familiar.

7.- VIVIENDA EN ARRENDAMIENTO.

Se ha observado últimamente, la baja oferta
existente de vivienda en arrendamiento; no-
es que quiera verse desde un punto de vista
paternalista, pero es necesario que el Esta-
do vuelva a tomar el papel de arrendador, -
si se quiere con opción de compra, para dar
desahogo a la demanda de vivienda de aque-
llos que carecen de recursos para adquirir-
vivienda propia.

8.- ESTIMULOS FISCALES.

Es necesario aumentar el otorgamiento de es-
tímulos fiscales, tanto al constructor de -
vivienda como al arrendador de ésta, para -
propiciar el crecimiento de la oferta de es-
te satisfactor.

9.- CONCERTACION CON LOS SECTORES SOCIAL Y PRI- VADO.

Como ha sido el espíritu de la Ley Federal de Vivienda, la sociedad en general debe - participar en el proceso de la construcción de vivienda y resulta imperante dar - cabida a los sindicatos y empresarios en - éste; otorgar acceso a éstos al suelo del - dominio de la Federación, estímulos fiscales y facilidades de financiamiento, se - rían medidas con las cuales la sociedad en general ganaría toda en su conjunto.

La satisfacción de las necesidades urbanas puede ser una realidad; esta tesis fue realizada con objeto de efectuar el estudio socio-jurídico de la realidad con la que - tuve contacto por motivos de mi desarrollo profesional dentro del sector público, pretendiendo aportar, en su medida, los puntos de vista respectivos, que podrán ayudar en algo, espero, a la resolución de la problemática tratada y - pueda resultar de interés a quien se inmiscuya en el estudio de un campo tan inexplorado como lo es el del derecho urbanístico.

C O N C L U S I O N E S .

- La situación urbana del país se caracteriza por fenómenos de concentración, por un lado y de dispersión por el otro.
- El crecimiento natural de la población y las migraciones, aunados a la carencia de suelo regular donde asentarse en los centros urbanos, son causas de numerosas irregularidades en la posesión de inmuebles.
- Las formas de ocupación irregular más comunes son las invasiones y los fraccionamientos clandestinos y se realizan tanto en suelo ejidal o comunal como en propiedad privada.
- La punibilidad considerada para quienes transgreden el orden jurídico y afectan los procesos urbanos, es normalmente baja y alcanzan quienes cometen sus supuestos, la libertad bajo fianza.
- La situación de la vivienda en México radica en problemas cualitativos más que cuantitativos, es decir, la mayoría de la población cuenta con vivienda, pero la calidad de ésta es deficiente.
- Las operaciones inmobiliarias son reflejo de la situación político-económica que atraviesa un país, así pues,

su influencia en el producto interno bruto es mayor, -
mientras más benéfica es la situación del país.

- La población de México, en su mayoría es urbana y el -
26% de ésta se concentra en tres zonas metropolitanas,
lo cual indica un fuerte desequilibrio regional.
- El marco legislativo en materia de desarrollo urbano -
es en verdad joven e inexplorado; su inicio data de -
1970 y a la fecha se han realizado cuatro reformas y -
adiciones a la carta fundamental y se cuenta con igual
número de leyes destinadas directamente a su regula- -
ción.
- Las instituciones básicas del desarrollo urbano son:
 - Concurrencia,
 - planeación,
 - conurbación,
 - modalidades a la propiedad en los centros de
población.
- Las instituciones básicas de la vivienda son:
 - programación,
 - suelo para vivienda,
 - materiales,
 - normas y tecnología,

- **financiamiento,**
 - **sociedades cooperativas de vivienda,**
 - **coordinación y concertación**
- El marco jurídico de la tierra urbana es un sistema legislativo regulador de la obtención, disposición y destino del suelo urbano, y encaminado a aumentar su oferta y a evitar la especulación.
- La obtención de suelo urbano y la formación de reservas territoriales, es una de las premisas más importantes para solucionar la problemática planteada, sin embargo, los esfuerzos realizados para ello se han visto frenados por vicios del sistema y la falta de decisión para erradicarlos.
- Es necesario tomar medidas estructurales en forma conjunta, en las materias agraria, de mejoramiento urbano integral y desarrollo regional, de regularización de la tenencia de la tierra, en el ámbito de la legislación penal, en financiamiento, en materia fiscal y en la concertación y coordinación con todos los sectores de la sociedad, para solucionar los problemas que a todos aquejan.

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

- INTRODUCCION AL DERECHO MEXICANO.
Tomo II. José Fco. Rufz Massieu.
Ed. U.N.A.M. 1981.
páginas de la 1435 a 1473.
- MEJORAMIENTO URBANO INTEGRAL.
Dirección General de Suelo y
Reservas Territoriales de la
S.E.D.U.E. 1983.
- REUNION NACIONAL SOBRE DISTRIBUCION DE LA
POBLACION, MIGRACION Y DESARROLLO.
GUADALAJARA, JALISCO, A 11 DE MAYO DE 1984.
Covarrubias Gaytán Francisco.
Pérez Lizaur Ignacio.
Consejo Nacional de Población.
- MARGAIN HUGO B.
"Mexican economic and social developement"
Annals of the American Academy o political
an social science. 1965.
- TRADUCCION.
"DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL MEXICANO.
ANALES DE LA ACADEMIA AMERICANA DE CIENCIA
POLITICA Y SOCIAL. 1965."

- REVISTA ANUARIO-JURIDICA, U.I.A.
Escuela de Derecho, 1978.
Azuela Antonio, Páginas de la 585 a 605.
- PROYECCIONES DE LA POBLACION EN MEXICO Y
LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. 1980-2010.
Instituto Nacional de Geografía, Estadística
e Informática, Consejo Nacional de -
Población, 1985.
- REVISTA U.A.M. AZCAPOTZALCO, vol. V #11
Enero-abril 1984, Antonio Azuela y otros.
- EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO, Sep-
tiembre a Diciembre 1983. Presidencia de
la República.
Exposición de Motivos de la Iniciativa de
la Ley Federal de Vivienda. Páginas 213
a 223.
- IDEM
Exposición de Motivos de la Iniciativa de
Reformas y Adiciones a la Ley General de
Bienes Nacionales. Páginas 9 a 20.
- IDEM
Exposición de motivos de la Iniciativa de
Reformas y Adiciones a la Ley General de
Asentamientos Humanos. Páginas 79 a 106.

- ANEXO SECTOR SALUD.
Tercer Informe de Gobierno
Lic. Miguel de la Madrid Hurtado. 1985.
- ANEXO SECTOR DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA
Tercer Informe de Gobierno
Lic. Miguel de la Madrid Hurtado. 1985.
- ANUARIO ESTADISTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS 1985.
Instituto Nacional de Geografía, Estadística
e Informática S.P.P.
X Censo Nacional de Población y Vivienda. 1980.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1982-1988.
Punto 7.6.2. Diario Oficial de la Federación
31 de Mayo de 1983.
- PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VI-
VIENDA. Diario Oficial de la Federación 25__
de Septiembre de 1984.

DERECHO POSITIVO CONSULTADO.

- Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública -
Federal.

- Ley Federal de Reforma Agraria.
- Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal.
- Ley de Planeación.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley Federal de Vivienda.
- Ley de Obra Pública.
- Ley de Sociedades Cooperativas.
- Ley General de Población.
- Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal.