

U.N.A.M.

---

FACULTAD DE DERECHO

**El Problema de la Vivienda y los Fraccionamientos en el Distrito Federal**

EXAMENADO Y APROBADO

EL 10 DE JUNIO DE 1972

**T E S I S**

Que para obtener el título de:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
p r e s e n t a :  
**DONACIANO AMBROSIO VELASCO**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

TESTIMONIO:

A la memoria de mi padre:  
Cuya pasión fue la justicia

A la mujer más humilde y abnegada:  
Mi madre

A mi esposa y mis hijas:  
Que dan sentido a mi vida

A mis hermanos

De admiración y respeto a mi maestro el  
Señor Lic. Alfonso Nava Negrete

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO.

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
DIRECTOR: LIC. ALFONSO NAVA NEGRETE

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA Y LOS FRACCIONAMIENTOS  
EN EL DISTRITO FEDERAL

CAPITULO PRIMERO:

EL PROBLEMA HABITACIONAL

- a) Planteamiento general del problema
- b) El problema de la vivienda en México
- c) Problema de habitación rural
- d) Problema de habitación urbana
- e) Intentos de solución

CAPITULO SEGUNDO:

LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL

- a) Planteamiento del problema
- b) Su clasificación
- c) El crecimiento demográfico y sus causas
- d) Medidas de solución del Estado y de los particulares
- e) Posibilidades de acceso a la vivienda.

## CAPITULO TERCERO:

### LOS FRACCIONAMIENTOS EN EL DISTRITO FEDERAL

#### 1.- Requisitos para su autorización:

- a) La solicitud
- b) acreditar la propiedad y la posesión del terreno
- c) El proyecto y sus anexos

#### 2.- Organismos administrativos:

- a) La Dirección General de Planeación
- b) La Dirección General de Obras Públicas
- c) La Dirección General de Promoción de la Habitación Popular

#### 3.- Disposiciones legales:

- a) El Reglamento de Fraccionamientos
- b) La Ley de Hacienda
- c) El Reglamento de Construcciones

## CAPITULO CUARTO:

### ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

#### 1.- Constitucionalidad de la facultades

- a) Del Departamento del Distrito Federal
- b) De la Dirección General de Planeación
- c) De las autoridades municipales

#### 2.- Relación jurídica entre autoridades y fraccionadores.

- a) Naturaleza jurídica de la relación
- b) Negativa de la autorización
- c) Aspectos del derecho de petición
- d) Revocación de la autorización.

## CONCLUSIONES:

# I N D I C E

## CAPITULO PRIMERO

### EL PROBLEMA HABITACIONAL

Planteamiento General del Problema.- El problema de -  
la vivienda en México.- Problema de habitación rural.-  
Problema de habitación urbana.- Intentos de solución.

Marginales	Pág.
A) Planteamiento General del problema:	
1.- El hombre es necesariamente sociable	1
2.- Concepto de vivienda	2
3.- El hombre necesita una vivienda	3
4.- El problema habitacional en el mundo	4
5.- El problema habitacional en América	8
B) El problema de la vivienda en - México	
6.- Población total y déficit de vivienda	11
7.- El problema es alarmante	12
8.- Promiscuidad y hacinamiento	13
9.- Consecuencias del hacinamiento de - la familia	14
C) Problema de habitación rural.	
10.- ¿Qué entendemos por medio rural?	15
11.- Concepto de medio urbano	15
12.- Población que habita en zonas urba- nas.	16

## I N D I C E

Marginales	Pág.
13.- El desarrollo económico se inicia en la ciudad.	16
14.- Carencia de servicios en la vivienda - rural	17
D) Problema de habitación urbana.	
15.- Problemas de espacio para la vivienda - urbana.	19
16.- Los servicios Municipales	20
17.- Preferencia del medio urbano en la solución del problema	21
E) Intentos de solución:	
18.- ¿Quiénes han de solucionar el problema?	23
19.- ¿Desde cuándo se ha dado atención al problema de la vivienda?	24
20.- Intervención del Estado	25

## CAPITULO SEGUNDO

### LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL

Planteamiento del problema.- Su clasificación.-  
El crecimiento demográfico y sus causas.- Medidas de solución del Estado y de los particulares.-  
Posibilidades de acceso a la vivienda.

#### A) Planteamiento del problema.

21.- Magnitud de la ciudad de México	27
--------------------------------------	----

## I N D I C E

Marginales	Pág.
22.- ¿En qué consiste el problema?	20
23.- Régimen de tenencia de la vivienda	30
24.- Encarecimiento de las rentas	30
25.- Distribución de los ingresos familiares	31
26.- Vivienda deficiente.	33
B) Su clasificación	
27.- Vivienda suntuaria	37
28.- Vivienda de interés social	38
29.- Vivienda Popular	40
30.- Zonas marginadas	41
C) El crecimiento demográfico y sus causas.	
31.- Crecimiento artificial	44
32.- Relación entre crecimiento natural y crecimiento artificial	45
33.- Causas de ese crecimiento demográfico	46
34.- Causas de índole económico	47
35.- Causas de índole político	50
D) Medidas de solución del Estado y de los particulares.	
36.- ¿Quiénes intervienen en la solución del problema en el Distrito Federal?	52
37.- Intervención del Estado	53
38.- Disposiciones legislativas	54
39.- Programa financiero de la vivienda	57
40.- Sus características	57
41.- Sus alcances	58

## I N D I C E

Marginales	Pág.
22.- ¿En qué consiste el problema?	20
23.- Régimen de tenencia de la vivienda	30
24.- Encarecimiento de las rentas	30
25.- Distribución de los ingresos familiares	31
26.- Vivienda deficiente.	33
B) Su clasificación	
27.- Vivienda suntuaria	37
28.- Vivienda de interés social	38
29.- Vivienda Popular	40
30.- Zonas marginadas	41
C) El crecimiento demográfico y sus - causas.	
31.- Crecimiento artificial	44
32.- Relación entre crecimiento natural y - crecimiento artificial	45
33.- Causas de ese crecimiento demográfico	46
34.- Causas de índole económico	47
35.- Causas de índole político	50
D) Medidas de solución del Estado y de los particulares.	
36.- ¿Quiénes intervienen en la solución del problema en el Distrito Federal?	52
37.- Intervención del Estado	53
38.- Disposiciones legislativas	54
39.- Programa financiero de la vivienda	57
40.- Sus características	57
41.- Sus alcances	58

## I N D I C E

Marginales	Pág.
42.- Organismos ejecutores del Programa	59
43.- Intervención de los Particulares.	61
E) Posibilidades de acceso a la vivienda	
44.- Posibilidades actuales	63
45.- Es necesario revisar la política habitacional	63

### CAPITULO TERCERO

#### LOS FRACCIONAMIENTOS EN EL DISTRITO FEDERAL

Requisitos para su autorización.- Organismos Administrativos : La Dirección General de Planeación.- La Dirección General de Obras Públicas.- La Dirección General de Promoción de la Habitación Popular.- Disposiciones legales.- El Reglamento de Fraccionamientos.- La Ley de Hacienda del Distrito Federal.- El Reglamento de Construcciones del Distrito Federal .

##### 1) Requisitos para su autorización.

46.- Concepto de fraccionamiento	65
47.- Es necesario obtener autorización para fraccionar	66
48.- La solicitud de autorización para fraccionar.	68
49.- Acreditar la propiedad y la posesión del terreno.	68
50.- Proyecto de Fraccionamiento	69
51.- Areas de donación.	70
52.- Obligaciones pecuniarias y de garantía.	72

## I N D I C E

Marginales	Pág.
2) Organismos Administrativos:	
53.- Estructura constitucional del Distrito Federal	73
54.- Estructura orgánica del Distrito Federal	75
A) La Dirección General de Planeación.	
55.- Su integración y funciones	79
56.- La planificación en el Distrito Federal	79
57.- La Comisión de Planeación Urbana.	80
58.- Intervención de la Dirección de Planeación - en materia de fraccionamientos	80
B) La Dirección General de Obras Públicas.	
59.- Organización y Facultades	81
60.- Su intervención en materia de fraccionamientos.	81
C) La Dirección General de Promoción de la Habitación Popular.	
61.- Su constitución.	82
62.- Sus finalidades	82
63.- Su integración y competencia	83
64.- Su organización	85
65.- Alcances de sus proyectos	86
3) Disposiciones Legales.	
A) El Reglamento de Fraccionamientos	

## I N D I C E

Marginales	Pág.
67.- El actual es obsoleto	86
B) La Ley de Hacienda del Distrito Federal	
68.- Determinación del impuesto predial	86
69.- Exenciones de impuesto predial	87
70.- Revaluaciones	87
C) El Reglamento de Construcciones	
71.- Su origen y fundamento legal	88
72.- Aspectos negativos del Reglamento	88

### CAPITULO CUARTO

#### ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Constitucionalidad de las facultades: Del Departamento del Distrito Federal.- De la Dirección General de Planeación.- De las autoridades municipales, en su caso.- Relación jurídica entre autoridades y fraccionadores: Naturaleza jurídica de la relación.- Negativa de la autorización.- Aspectos del derecho de petición.- Revocación de la autorización.-

73.- Concepto de autoridad	92
74.- El Departamento del Distrito Federal es autoridad administrativa?	93
75.- El Distrito Federal es autoridad federal o local ?	94
76.- Origen de la facultad constitucional del Distrito Federal	95
77.- Delegación de facultades y representación	96
78.- Responsabilidad directa o indirecta	97
79.- Inter-relación de los tres factores	101
80.- Naturaleza jurídica de la licencia	101
81.- Concepto de concesión	101
82.- Concepto de autorización o licencia	102
83.- Causas de orden legal	102

# I N D I C E

## Marginales

	Pár.
84.- Causas de orden técnico	103
85.- Causas de orden público	103

## CAPITULO I

### EL PROBLEMA HABITACIONAL EN MEXICO

#### a) PLANTEAMIENTO GENERAL DEL PROBLEMA.

1. El hombre es necesariamente sociable.- Su vida se inicia en la sociedad familiar sin cuyos cuidados no sería posible. Crece a la sombra y bajo el cuidado de la familia y a medida que va teniendo contacto con el medio social, va dependiendo de éste. A su vez la familia, con todo y ser la primera sociedad, tampoco se da ni puede vivir sin la concurrencia de las demás familias, es decir, no puede vivir fuera del conjunto social. Y así sucesivamente, los grupos sociales van dependiendo unos de otros en forma jerárquica, hasta culminar con la sociedad universal. Todo lo anterior sin perjuicio del orden formal que rija a cada sociedad natural u orgánica.

Sabemos de la existencia remota de grupos humanos y de su modo de vivir: en cuevas o en árboles, según el clima. "La primera construcción en el mundo no fue una casa, una choza o una cabaña sino una vivienda, un lugar donde estar, una habitación " (1). Debido a su propia naturaleza, el hombre es menos fuerte que muchos animales irracionales, y es bastante sensible a las condiciones

---

(1) Enciclopedia Británica, Tomo 15, pág. 143.

del medio, es decir, que no soporta las inclemencias del tiempo a la intemperie. Muchas especies animales, en cambio, pueden vivir en condiciones naturales; pueden bastarse a sí mismas, pueden aunque sea a muy corta edad subsistir aunque les falten sus progenitores. El hombre no podría vivir si le faltara su madre, y aún de adulto, está demostrado que no puede vivir aislado.

2. Concepto de vivienda.- La vivienda es el asiento de la familia. En ella tiene lugar la realización de la formación de la familia. Su importancia es indiscutible desde cualquier punto de vista. "La vivienda significa algo más que la simple provisión física de refugio. En el concepto actual un término más descriptivo sería ambiente residencial, incluyendo todas las instalaciones, equipos y servicios requeridos o deseados para la salud mental y física y el bienestar social de la familia y del individuo" (2).

A su vez, el criterio católico respecto de la vivienda se ha expresado así: "La casa es para la familia algo más que un albergue: es un hogar, es santuario, es taller, según las funciones propias de la familia, las cuales difícilmente pueden realizarse fuera de los muros de la casa o en una que no tenga las imprescindibles características" (3).

La vivienda fue lo primero que conoció el hombre al nacer, es decir que vio la primera luz dentro de una habi-

---

(2) Seminario Inter-Regional sobre aspectos del Saneamiento de la vivienda. ONU, Copenhague 1963.

(3) Carta del Cardenal Montini en junio de 1954.

tación; la vivienda hizo sedentarios a l hombre . porque al quedarse a vivir en algún lugar, lo primero que tuvo fue una vivienda. No podemos decir cómo debe ser una vivienda, pues su forma puede ser cualquiera: lo que importa es que tenga los elementos mínimos para cumplir su misión. Debe contar con el espacio adecuado, suficiente para todos los que la habiten; debe tener los ser vicios que la hagan sana para la vida familiar; debe ser de una calidad tal que ofrezca la seguridad necesaria para la familia.

3. El hombre necesita una vivienda.- Dadas, pues las limitaciones naturales, el hombre requiere para su vida condiciones mínimas con las cuales satisfaga sus necesidades de todo orden hasta lograr su perfeccionamiento. Por que no basta que el ser humano viva, que tenga vida biológica, material, pues con esto solamente, no sería diferente a las bestias. El hombre es, ante todo, un ser humano: tiene una eminente dignidad, un destino temporal y un destino eterno que realizar. Entre las necesidades vitales de la persona humana, la vivienda es una de las principales juntamente con las de alimentación, vestido y educación.

El hombre por el hecho de serlo, tiene derecho a vivir en condiciones humanas, esto es, dignamente, con suficiencia en toda forma. Es un miembro de la comunidad, un ciudadano con obligaciones generales y específicas que se supone ha cumplido o está cumpliendo y aún cuando fuera un miembro apático o indiferente, su condición de persona le da derecho a las prerrogativas de todos los demás. Por eso afirmamos que el hombre tiene derecho a una vivienda como tiene derecho a los demás bienes mate-

riales y espirituales necesarios para su desarrollo. Y es la sociedad la que debe proporcionarle esos bienes, esas prerrogativas. Por tanto, es la sociedad la que debe dotarlo de la vivienda que el hombre necesita.

Al afirmar lo anterior, no queremos decir que el hombre es un parásito que tendrá lo necesario a expensas de la sociedad, es decir a expensas de los demás hombres; tampoco queremos decir que el hombre por sí sea un inútil. Hemos afirmado al principio que el hombre es eminentemente social, lo que se confirma ahora, porque realmente el hombre sólo puede alcanzar su pleno desarrollo en la sociedad. El Estado como órgano jurídico de la sociedad debe organizar las instituciones y éstas suplirán al hombre en cuanto no se baste. Para adquirir una vivienda el hombre necesita disponer de fuertes recursos económicos que a veces no los tiene en esa cuantía, dadas las condiciones sociales o políticas que le rodean; es entonces cuando necesitará de otros medios que le podrán ser prestados por la sociedad por medio de la banca privada o pública, siempre no en calidad de donación, sino que el hombre, sujeto de crédito cubrirá en condiciones adecuadas a su posibilidad.

Si el Estado no atendiere esta necesidad, estaría desertando de su misión; estaría dejando de ser gestor y realizador del bien común. Además, el Estado se debe a la comunidad a la que tiene que servir y no sólo administrar.

4. El problema habitacional en el mundo.- Sin embargo, es un hecho real que existen en todo el mundo grandes sectores humanos que no sólo carecen de vivienda, sino hasta de lo más indispensable para vivir. Parece ser que la -

miseria es algo que existirá siempre, pues la humanidad ha vivido miles, millones de años y siempre ha habido miserables. Claro que no pensamos así, lejos está de nosotros cualquier idea fatalista o conformista. La miseria siempre ha existido porque siempre han faltado la debida organización, la completa educación e instrucción: porque la técnica y la ciencia no han logrado ser del todo al servicio de la humanidad.

Las noticias nos han mostrado en la actualidad, cuadros de miseria de grupos humanos en los distintos lugares - del globo: de África, de Asia, de países de América del Centro y del Sur, etc. Pero no necesitamos ir tan lejos, en nuestra propia patria, en el medio rural de México, - todavía se lleva una vida primitiva. Todavía hay pueblos que comen una vez al día, que ignoran el calzado y que viven en chozas hechas por ellos mismos, sin ninguna clase de servicios.

Estos grupos humanos no tienen aspiraciones de mejorar su vivienda porque muchos de ellos no han conocido algo mejor. Otros porque aunque lo quieran, carecen de los medios necesarios para llevarlo a cabo. Generalmente estos grupos que viven en el medio rural, son los que menos preocupan a los gobiernos, no porque ignoren su existencia, ni porque los que gobiernan carezcan de sensibilidad humana, sino porque esos grupos viven tan alejados de los centros y de las carreteras, que pocas veces pueden poner en vergüenza a los gobernantes. Por otra parte, esas gentes no están exigiendo nada, es decir, no constituyen una presión constante como sí la hacen los grupos miserables que viven en las zonas urbanas, en los "cinturones de miseria", en las "ciudades perdidas", - etc., entre otras razones porque éstos sí saben exigir o

tienen más conciencia de su desgracia, y además, son más visibles.

Para dar una idea del problema a nivel mundial, diremos que, según estudios realizados por técnicos de las Naciones Unidas (4), en 1963 había un déficit en el mundo de 150 millones de viviendas. De esta cifra, 20 millones correspondían a América Latina. Por otra parte, es tal que sobrepasa el crecimiento demográfico a las posibilidades de dotar de vivienda. En 1960, según el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de Norteamérica, la población mundial era de 2,913 millones. En 1970 ha llegado a 3,500 millones de habitantes y para 1980 se estima que será de 4,219 millones. De todo este incremento de población las tasas son variables, correspondiendo las más altas a los pueblos de menor desarrollo y de mayor incultura. Así tenemos que se atribuye el 3% para América Latina; el 2.1% para los pueblos de África; el 1.8% a la URSS; el 1.7% a Oceanía; el 1.5% para los Estados Unidos y Canadá y el 0.9% para Europa Occidental.

Pero el problema no solamente se aprecia en la falta de vivienda, es decir, en que haya grandes sectores de población que carecen de ella, sino principalmente en que en la poca vivienda que existe, haya un hacinamiento tal que se ha llegado a la promiscuidad con los consiguientes daños materiales y morales para la familia y para el individuo. En los países menos desarrollados, la vivienda se caracteriza por tener un reducido número de cuartos, lo que ocasiona que una habitación sea ocupada por

---

(4) Seminario sobre saneamiento de vivienda. Ofna. Regional para las Américas. Copenhague 1963.

varias personas. En cambio en los países industrializados o de mayor grado de desarrollo la característica es que la vivienda cuente con mayor número de cuartos hasta lograr que sean tantas piezas como sean necesarias para los miembros de la familia. Desde luego esta situación dará como resultado una vivienda normal. De la fuente citada, es otro estudio comparativo sobre promedio de habitantes por casa, incluyendo solamente países con más de tres millones de viviendas. Entre diecisiete países de diversos continentes, los promedios de habitantes por casa más altos son: México 6.8 personas por casa; Filipinas 5.7 personas por casa; República de Corea 5.6 personas por casa; Pakistán 5.4 personas por casa; India - 5.2 personas por casa. De los promedios medianos son: Italia 4.0 personas por casa; Canadá 4.1 personas por casa; Japón 4.9 personas por casa; España 3.7 personas por casa. Así mismo tienen los más bajos promedios: Alemania Occidental con 2.9 personas por casa; Hungría con 3.1 personas por casa; Inglaterra con 3.2 personas por casa y Estados Unidos con 3.2 personas por casa.

Podríamos seguir abundando en otros datos pero consideramos que su importancia sería muy relativa dadas las necesidades de este trabajo. Preferimos solamente apreciar aspectos fundamentales como los hasta ahora mencionados. Es evidente que México, dentro del panorama anterior, podría ser fiel representante de los demás países de América Latina, mismos que no citamos por falta de espacio y por tener más o menos la misma proporción.

Textualmente queremos también señalar que si bien es cierto que en todo el mundo hay un gran crecimiento demográfico, también lo es que el índice de mortalidad ha de

crecido a medida que la ciencia médica se desenvuelve y que ese desenvolvimiento llega a todas partes. Existen todavía grandes sectores donde no se ha dado la atención médica elemental, pero podemos decir que no son la mayoría. En este aspecto podemos felicitarnos de que se cuide de la vida humana.

5. El Problema habitacional en América.- De acuerdo con los datos expresados en el punto 4 anterior, en 1963 había en América Latina un déficit calculado en 20 millones de viviendas (5). Actualmente el problema es mucho mayor, dada la tasa de crecimiento del 3% anual con que contamos en todos los países del hemisferio.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas ha realizado estudios, seminarios en los cuales se han organizado programas de vivienda, casi todos ellos adoptados por los respectivos gobiernos. Estos eventos suelen realizarse por grupos de países o sea por regiones. Por ejemplo: El del Istmo Centroamericano, con sede en Panamá y el de la Región Andina, con sede en Brasil. En los veintidós países latinoamericanos se han creado organismos específicos encargados de resolver el problema de la vivienda, siendo organizados y controlados por los respectivos gobiernos.

Parece ser que en Latinoamérica se ha hecho frente al problema de la vivienda en forma simultánea, es decir que los organismos nacionales antes citados, tienen más o menos la misma época de creación y muy parecidas caracte-

---

(5) Seminario sobre Saneamiento de Vivienda.- Oficina Regional para las Américas. Copenhague, 1963.

terísticas. Muchos de ellos coinciden en su denominación, en su estructura y a veces hasta en sus programas. Así por ejemplo, en México el organismo creado por el Estado Mexicano en 1954 para la vivienda, hasta hace poco se llamaba Instituto Nacional de la Vivienda. Igual nombre tienen los respectivos organismos de: Bolivia, Ecuador, Guatemala y República Dominicana. Y muy parecido nombre tienen los demás: Costa Rica: Instituto de la Vivienda y Urbanismo; El Salvador: Instituto de la Vivienda Urbana; Honduras: Instituto de la Vivienda; Nicaragua: Instituto Nicaragüense de la Vivienda; Panamá: Instituto de Vivienda y Urbanismo; Uruguay: Instituto Nacional de Viviendas Económicas. En cuanto a sus fechas de creación, citamos algunas como ejemplo: Argentina 1948; El Salvador 1948; Honduras 1949; México 1954.

El comentario anterior no tiene sentido crítico sino que nos llama la atención el hecho de que se note el despertar conjunto de los pueblos para hacer frente a sus problemas. Por otra parte es evidente que el problema tiene las mismas características y se agudiza por las mismas causas de subdesarrollo que padece el hemisferio.

En cada país latinoamericano se está contando como medios de financiamiento la inversión de particulares, la inversión pública en la medida en que lo permiten los presupuestos nacionales de egresos y también de instituciones de crédito internacionales, principalmente del Banco Interamericano de Desarrollo. Algunos tienen también la emisión de Bonos, subsidios y exenciones fiscales.

La legislación sobre vivienda en Latinoamérica ha sido acelerada por las diversas presiones sociales y crisis -

nacionales que confrontan en mayor o menor grado los países, como resultado del atraso social y económico en que se vive.

b) EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO.

En el país no es menos agudo el problema de la vivienda, dado que, desgraciadamente, estamos participando del mismo estado de subdesarrollo que los demás países del Continente. Participamos, asimismo, de los mismos altos índices de crecimiento demográfico. Se ha dicho que somos el país líder de Latinoamérica, pero esta pretensión parece deberse a nuestro espíritu nacionalista o tal vez - porque es legítimo desear tratar de ser mejor que los demás pueblos de América; es posible que dada nuestra cercanía geográfica con los Estados Unidos de Norteamérica, nos favorezca en el desarrollo.

De cualquier modo, es cierto que tenemos grandes problemas sociales siendo uno de ellos el de la vivienda. Este problema tan viejo como la humanidad misma, crece paavorosamente y no creemos que se le haya tratado de resolver con los medios suficientes. Tampoco negamos los esfuerzos dedicados en diversas épocas por el Estado Mexicano, pero consideramos que no han sido en la medida necesaria. Asimismo, parece ser que seguiremos acumulando déficit de vivienda, en la medida en que sean desproporcionados el crecimiento demográfico nacional y los programas de vivienda que se realicen.

Al respecto el Instituto Nacional de la Vivienda (ahora INDECO) expresa lo siguiente: "El problema de la vivienda, es seguramente, uno de los más complejos entre los -

que ha originado la dinámica del desarrollo social actual. La ciencia económica confronta un hecho grave: la desproporción entre el crecimiento de los costos de construcción y el nivel de los ingresos familiares" (6).

En general el problema no puede reducirse a los bajos ingresos familiares, porque está demostrado que aún en los países de mayor desarrollo económico, no se bastan por sí mismas las personas económicamente activas para resolver su problema de vivienda. Siempre es necesario un financiamiento y en general la participación del Estado y de las demás instituciones. En México, salvo quienes poseen riquezas, capital, la generalidad de las personas necesitan fuentes de financiamiento. Por lo que respecta al Estado Mexicano, los recursos aún son insuficientes para la magnitud del problema.

6. Población total y déficit de vivienda.- En 1960 nuestra población era de 36,043,000 de habitantes y teníamos un déficit acumulado de 1,100,000 viviendas. En la actualidad tenemos una población total de 48,377,363 habitantes y un déficit de 1,900,000 de viviendas (7). Las cifras que se refieren a habitantes, son de todo el país, pero las que se refieren a los déficits de vivienda, se refieren a vivienda urbana solamente.

Por tanto, los datos sobre déficit total se expresan así: Según estudios realizados por el Instituto Nacional de la Vivienda, en 1967, teníamos un déficit acumulado - incluyendo vivienda rural y urbana de 2,884,528 viviendas. La propia institución estimaba que para 1970 el dé

---

(6) La vivienda de interés social. I.N.V. Editora de Publicaciones, S.A., 1967.

(7) VIII y IX Censos Generales de Población 1960 y 1970, respectivamente. Direc. Gral. de Estadísticas, SIC.

ficit sería de 3,182,677 viviendas. (8)

En cuanto a nuestro índice de crecimiento demográfico hemos señalado en páginas anteriores que se nos atribuye el 3% anual (ver No. 4). Sin embargo, esta tasa no ha sido la misma, es decir, no se mantiene estática, sino que tiende a crecer. Así, de 1940 a 1950 nuestro crecimiento demográfico fue de 2.7%; de 1950 a 1960 fue de 3.1%; de 1960 a 1970, 3.6% y se espera que en la década de 1970 a 1980, la tasa sea un promedio de 3.0% anual, es decir, que descienda un poco, dado que habrá mayor nivel de desarrollo.

7. El problema es alarmante.- De acuerdo con los datos anteriores, el panorama resulta realmente alarmante. Porque por una parte aumenta nuestro crecimiento demográfico y por la otra parte nuestro crecimiento económico no es en la misma proporción, lo que nos hará acumular cada vez más el déficit de vivienda. Hemos de admitir que estos problemas los hemos heredado de generaciones anteriores, es decir, que nuestra organización social y política ha sido deficiente en el pasado, lo cual se justifica en parte porque nuestro país después de la independencia ha tenido grandes problemas para organizarse como país independiente. Posteriormente ha estado en su integración política y social. Sin embargo, estos posibles atenuantes no podrán convencer fácilmente a la generación actual y a las del porvenir que serán las que afronten

---

(8) Memoria del ciclo de conferencias del 4 al 7 de marzo de 1968, en Puebla. INV.

las consecuencias, con la consiguiente inconformidad.

México necesita resolver este problema social, pero desgraciadamente no vemos posibilidades reales porque, como hemos dicho, los recursos actuales del país están muy por debajo de la cuantía que es necesaria. Y es que el problema no es sólo la falta de vivienda. Probablemente la falta de vivienda venga a ser una mera consecuencia, un efecto, cuyas causas son otras, como nuestro bajo estándar de vida, los bajos ingresos y, sobre todo, nuestro amplio sector de marginados que está formado por todos cuantos ganan el sueldo mínimo y por los que ni siquiera obtienen salarios como son la gran mayoría de los campesinos.

8. Promiscuidad y hacinamiento.- Según el IX Censo General de Población de 1970, tenemos 8,285,706 viviendas en toda la República; y nuestra población total es de - - 48,377 663 habitantes, lo que quiere decir que seguimos manteniendo un elevado porcentaje en el número de habitantes por vivienda. En cada habitación viven un promedio de seis personas. Esto sería lógico, si la vivienda fuera de tal número de cuartos suficiente para una familia. Una familia normal se considera de cinco y hasta de seis miembros. Pero cuando el censo cita viviendas, se refiere también a un alto porcentaje de las que tienen un sólo cuarto. De allí que una gran parte de la población vive en forma de promiscuidad, es decir, ocupando una sola pieza varias personas. En páginas anteriores (ver No. 4) citamos un estudio realizado por el Seminario sobre Saneamiento de Vivienda, llevado a cabo por la Oficina Regional para las Américas, de las Naciones Unidas en 1963, en el cual se atribuye a México el mayor

índice de personas por cuarto: 6.8. Es posible que no hayamos mejorado mucho de 1963 a la fecha.

Sigue siendo una realidad en México sobre todo en el medio urbano que muchas personas tengan que vivir dentro de un cuarto redondo, haciendo del mismo: cocina, sala, comedor, dormitorio, etc. Este estado de hacinamiento es compartido a veces con el perro, el gato, etc. Lo grave de esta situación es no solamente la incomodidad material, sino lo perjudicial en el orden moral y en la salud mental y física de los miembros de la familia.

9. Consecuencias del hacinamiento de la familia.- En el medio rural es menos grave el problema del hacinamiento familiar porque, en primer lugar, lo que no se tiene es -- una vivienda en condiciones higiénicas y con servicios; pero sí se tiene espacio, de modo que generalmente se construyen jacales o chozas en el número que son necesarios; en segundo lugar, si acaso hay amontonamiento familiar en una pieza, es sólo por poco tiempo, es decir durante la noche, ya que por el día los quehaceres domésticos pueden hacerse a la sombra de un árbol fuera de la vivienda. En el medio urbano la situación es peor: casi todos los miembros de la familia sufren el problema en todo tiempo; algunos salen en el día a trabajar o a estudiar, pero otros se quedan en la casa, en el cuarto redondo, en el cual no pueden encontrar un mínimo de comodidad. Esta situación produce males de incalculable gravedad en la familia: la falta de fe y de entusiasmo; la desesperación y rebeldía; el sentimiento de frustración y a veces hasta el incesto.

El problema se acentúa en las grandes ciudades, donde la vivienda es, además de escasa, muy cara, de manera que se hace inaccesible para familias de escasos recursos, -

que generalmente son muy numerosas.

c) PROBLEMA DE HABITACION RURAL.

Ya hemos hecho referencia en páginas anteriores, al problema de la vivienda en el medio rural. Sin embargo, necesitamos hacer algunas consideraciones ya que tiene características peculiares, diferentes a las que presenta el problema en el medio urbano.

10. ¿Qué entendemos por medio rural?.- El común de las gentes entiende por medio rural el campo, las comunidades humanas que viven en pueblos y rancherías. Otros suelen entender por tal, las comunidades de cierto número de habitaciones.

En la Secretaría de Educación Pública se da el nombre de Escuela Rural Federal a las escuelas que se encuentran en los pueblos pequeños que no tienen el rango de ciudades (9). En materia agraria, la ley respectiva señala a cada ejido una determinada área que se llama "zona urbana" que está destinada a la construcción de las casas de los ejidatarios, es decir a establecer allí la población ejidal. (10)

11. El Instituto Nacional de la Vivienda ha considerado como vivienda urbana la que se encuentra en poblaciones de más de 3,000 habitantes. La CEPAL, Comisión Económica para América Latina, considera centros urbanos los que -

---

(9) Ley Orgánica de la Educación Pública, 1942. (Art. 63).

(10) Ley Federal de Reforma Agraria, Art. 90.

tienen 2,000 habitantes o más (11).

No existe, pues, un criterio uniforme sobre la cuantía que deben tener las poblaciones para ser consideradas urbanas. De cualquier modo, nosotros consideramos que son poblaciones rurales todas aquéllas que se han establecido en forma empírica, sin trazos conforme a técnica alguna y sin servicios. Este tipo de poblaciones abundan en la República, mejor dicho son lo general.

12. Población que habita en Zonas Urbanas.- En 1960, según estudio del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (12), las zonas urbanas de América Latina absorbían el 47.3% de la población total en tanto que la población rural representaba el 52.7%. Esta proporción es válida para México, toda vez que hemos visto que participamos de las mismas proporciones con América Latina. En la actualidad, según el Censo General de Población de 1970, los datos son a la inversa: la población urbana es el 59%, en tanto que la rural es de 41%. De acuerdo con estos dos últimos porcentajes, la población urbana de México es de 28,542,644 y la población rural es de 19,834,719 habitantes. Sin embargo, es un hecho cierto que el problema se va concentrando cada vez más a las áreas urbanas, debido a la afluencia constante de gentes del campo a las ciudades grandes y pequeñas.

13. El desarrollo económico se inicia en la ciudad.- Es evidente que en las grandes ciudades es por donde se ini-

---

(11) Política y Programas de Vivienda en América Latina, 1960-1967.

(12) ST/ECLA. Conferencia No. 27.

oian los procesos de desarrollo; en las grandes ciudades existen más medios de comunicación: ferrocarriles, aviación, carreteras, teléfonos, etc. Además generalmente en las áreas metropolitanas hay mayores facilidades para el establecimiento de industrias; la venta de servicios es mayor también. Por el contrario, en las pequeñas ciudades, sobre todo en el campo, generalmente faltan fuentes de trabajo; no hay fábricas, no hay medios de comunicación y, principalmente, faltan medios de subsistencia, ya que las cosechas son menos a medida en que se erosiona la tierra y le falta a ésta la asistencia técnica. Debido a todos estos factores y otros que no hemos enumerado, la población rural tiende a desplazarse a los centros urbanos, haciendo en éstos, más graves sus problemas.

En vista de lo anterior, estamos de acuerdo con los datos estadísticos citados y, pensamos que esa tendencia aumentará, haciéndose cada vez peores los problemas. Por que no sólo se aumentan los problemas por la llegada de nuevos habitantes, sino también por el abandono en los lugares de origen.

14. Carencia de servicios en la vivienda rural.- Además de la falta de viviendas que hasta ahora hemos considerado, existen otros problemas en la vivienda rural: la falta casi absoluta de los servicios mínimos con que debe contar. La energía eléctrica se ha desarrollado considerablemente en los últimos años; el Estado Mexicano por medio de la Comisión Federal de Electricidad, está llevando a cabo programas en todo el país para dotar de energía eléctrica a todas las comunidades. Sin embargo, este auge es muy reciente, pues podemos decir que se ini--

cia en 1958 con la política de nacionalización de la energía eléctrica.

En materia de electrificación rural también se ha avanzado no sólo en nuestro país sino en América Latina. De 1962 a la actualidad, se han celebrado cuatro conferencias a nivel hemisférico: Argentina en 1964; Chile en 1966; México en 1969 y Brasil en 1971. En dichos eventos se ha puesto de relieve la necesidad de aunar esfuerzos en pro de la electrificación rural entre las diversas autoridades, organismos y técnicos en electrificación. En los últimos diez años, en México se han electrificado aproximadamente 9,000 poblaciones. Se considera que el 58.85% de la población rural ha recibido el beneficio del fluido eléctrico. De lo anterior se desprende que el 41.15% de las viviendas carecen de tal vital elemento, lo que les impide tener contacto con la civilización.

Tampoco tiene la vivienda rural agua entubada o potable, ni drenaje. Según el Censo de Población de 1970, el 38.75% de las viviendas, carecen de agua potable; y el 58.48% carecen de drenaje. Esto quiere decir que 18,841,411 mexicanos toman agua de ríos, pozos, aljibes, etc. sin ninguna garantía de que sea saludable. Generalmente tienen que beber en las mismas fuentes que el ganado.

El drenaje es algo desconocido para el habitante rural; éste jamás ha soñado ni deseado tenerlo, pues tenemos la triste experiencia de que falta no sólo en las rancherías y poblados, sino en las ciudades más o menos grandes, por ejemplo de quince a veinte mil habitantes. Sin considerar tan necesario el drenaje como lo son el agua y la energía eléctrica, consideramos que la falta de drenaje,

además de hacer anti-higiénicas a las comunidades, es factor de infestación del ambiente y medio de propagación de enfermedades.

d) PROBLEMA DE HABITACION URBANA.

De acuerdo con lo que dijimos en el No. 10 anterior, al hablar de la habitación rural hablaremos de la que se ubica en las ciudades desde 2,000 habitantes para arriba. La población urbana es muy heterogénea: se integra por profesionistas, industriales, banqueros, empleados, obreros, etc.

El crecimiento demográfico en el medio urbano es más alto que el del medio rural, entre otras causas por la constante afluencia de grupos que vienen del campo. Esta afluencia que constituye un crecimiento no natural, viene a poner en dificultades a la Administración Pública por tener que demandar servicios que superan a los que se han previsto normalmente.

15. Problemas de espacio para la vivienda urbana.- Uno de los principales problemas en el medio urbano es la falta de espacio, es decir, la falta de terrenos baratos para construir vivienda. Es aspiración de toda persona humana tener una propiedad que constituye el patrimonio para su familia. Y esa propiedad ideal es su casa, edificada sobre un terreno propio. Sin embargo, el terreno es muy caro en las grandes ciudades, de manera que llega a valer más que la construcción de la casa. Además, está gravado fuertemente con impuestos, lo que lo hace inaccesible para las personas de escasos recursos, que son la mayoría.

No sabemos si tal elevación de precios de los terrenos urbanos, sea un fenómeno natural debido a lo valioso que es la propiedad raíz; o también que sea un fenómeno artificial creado por especuladores y por las propias autoridades. De cualquier modo, la realidad es que dado el alto costo del terreno, eso hace que el costo de la vivienda sea tal que no resulte posible al hombre de pocos recursos adquirirla.

Debido a lo anterior se ha optado por la vivienda multifamiliar o en condominio, lo que resulta más accesible para la mayoría de los que necesitan casa.

La habitación en condominio, si bien viene a resolver en parte el problema de la vivienda, sin embargo, es algo que no satisface plenamente al adquirente. En primer lugar porque no estamos acostumbrados a este tipo de propiedad; en segundo lugar porque resulta una propiedad muy limitada, que solamente se acepta como un mal menor. La idiosincracia del pueblo mexicano no es compatible todavía con sistemas exóticos como es el condominio.

16. Los servicios municipales.- En el medio urbano son imprescindibles los servicios municipales. En el campo hemos dicho que de hecho existen millones de viviendas y de habitantes que carecen de drenaje, agua potable y luz eléctrica, sin que haya mayor dificultad. En cambio no se puede decir lo mismo de las ciudades porque en éstas no hay ningún medio de suplir los servicios. Por ejemplo, en el medio rural existe campo suficiente como para llevar a cabo la satisfacción de necesidades elementales; en el medio urbano, si el drenaje no existe o es insuficiente, se darán inmediatamente las consecuencias. En

tal virtud, a mayor afluencia de habitantes, mayor será el volumen de servicios públicos que las ciudades habrán de tener: agua, energía eléctrica, drenaje, vías de comunicación, etc.

Exceptuando el Distrito Federal, las grandes ciudades están regidas por el sistema de Ayuntamientos, los cuales son la autoridad fundamental del Municipio. Es un hecho cierto que actualmente el Municipio vive en condiciones económicas precarias dado el sistema de centralismo económico que predomina en el país, que consiste en que la federación absorbe la mayoría de los impuestos, dejando una minoría a los Estados y Municipios. De esa minoría, el Estado se queda con la mayor parte, dejando a los municipios casi en la miseria, lo que les impide generalmente llevar a cabo obras de gran envergadura a la medida en que lo requieran las necesidades urbanas.

Debido a las causas antes citadas, los Municipios para poder resolver sus problemas, tienen que pedir a la Federación que les dé el dinero necesario, lo que lo hace vivir a expensas de lo que la Federación quiera darle. Estas consideraciones, evidentemente son de naturaleza política; sin embargo, las citamos sólo por cuanto son una realidad, más no con ánimo de interferir en otros temas.

Por otra parte, el incremento de la población en las ciudades aunque es cierto que causa trastornos, también lo es que genera más riqueza, al aumentar la demanda de servicios, el comercio y también la capacidad de adquisición de los nuevos pobladores.

17. Preferencia del medio urbano en la solución del problema.- Por diversas causas que sería prolijo enumerar, los programas de vivienda se enfocan preferentemente en

el medio urbano. De los programas de vivienda que se han llevado a cabo en México, podemos decir que exceptuando algunos del Instituto Nacional de la Vivienda, se han realizado en ciudades importantes del Distrito Federal y de provincia, favoreciendo solamente a sectores de buenos ingresos y dejando al margen a importantes sectores, cuyos ingresos no los hacen sujetos de crédito.

En general, podríamos asegurar que si se llega a resolver el problema de la vivienda, será para los habitantes de las ciudades y no para los del campo. Consideramos, pecando tal vez de pesimistas, que para los campesinos no se resolverá el problema en mucho tiempo.

#### e) INTENTOS DE SOLUCION.

Hemos dicho en páginas anteriores que el problema de la vivienda afecta en particular al individuo y a la familia y, de una manera general, afecta a la comunidad nacional. Hemos afirmado también que el hombre, eminentemente social, no se basta a sí mismo y que para realizar se requiere del auxilio de la sociedad; ésta, a su vez, no puede dejar de ser afectada por los problemas particulares, cuya suma viene a constituir los problemas sociales.

Por otra parte, en el caso concreto de la vivienda, este problema afecta de manera especial a las clases de bajos ingresos, ya que las clases económicamente mejor dotadas, tengan o no casa propia, siempre estarán en posibilidades de vivir bien. Consideramos que la baja condición económica de las personas, se debe fundamentalmente a que nuestra sociedad no ha logrado organizarse mejor, no

ha alcanzado el grado de desarrollo que permita a todos vivir con justicia. Las naciones que han alcanzado ese grado de desarrollo han elevado el nivel de vida de sus nacionales y con ello han disminuído considerablemente los problemas sociales.

18. ¿Quiénes han de solucionar el problema?.— De lo dicho en el párrafo anterior, no queremos deducir que sea solamente la sociedad por medio del Estado quien deba resolver el problema de la vivienda y cualesquiera otros. No queremos decir que deba suprimirse la iniciativa del hombre individual para sustituirlo por el Estado. Esto nos llevaría a tesis socialistas extremas en las que el hombre sólo cuenta como una pieza cualquiera de la gran maquinaria del Estado Totalitario. Queremos decir que ante todo, el hombre personal debe poner su peculiar sello en la obra que habrá de ser su vivienda, la morada y patrimonio de su familia; pero como sus recursos son limitados o casi nulos, El Estado deberá suplirlo en cuanto no se baste. De este modo podemos concluir: el Estado como gestor del bien común, coordinará y organizará los esfuerzos de todos a través de instituciones idóneas para resolver el problema de la vivienda, así como los demás problemas que aquejan a la comunidad.

En México, por fortuna, el Estado no ha declinado su misión y ha tomado cartas en el asunto, en diversas épocas, con diverso grado de eficacia. Por su parte los particulares también han realizado sus aportaciones. Cuando hablamos de los particulares, queremos incluir lo mismo a personas físicas que a personas morales que no pertenezcan al Estado ni a sus órganos, en ninguna de sus esferas.

19. ¿Desde cuándo se ha dado atención al problema de la vivienda?- Aunque el problema de la vivienda es tan viejo como la humanidad misma, trataremos de considerar solamente a partir de la Revolución de 1910. Desde luego, al porfirismo no le pasó inadvertido el problema; pero, que sepamos, no existió acción alguna organizada por el poder público. "Sin embargo, en los cascos de las haciendas se construyeron por cuenta de los patrones, viviendas que se dieron en renta a los empleados y peones, aunque a éstos últimos sólo se les daba lugar para que construyeran sus jacales." (13)

En 1911 las empresas tabacaleras encabezadas por "El Buen Tono", construyeron conjuntos habitacionales en la Colonia de los Doctores en el Distrito Federal.

En 1917 el Constituyente de Querétaro dió muestras de preocupación sobre el problema de la vivienda, plasmando en nuestra Carta Magna, en la fracción XII del Artículo 123, la obligación de los patronos de proporcionar a sus trabajadores "habitaciones cómodas y baratas." No es el momento de hacer un comentario sobre esta disposición; la enunciamos como la base de la aspiración de justicia social que animó a quienes forjaron nuestro orden constitucional. Como resultado de lo establecido en el precepto constitucional citado, se fue creando conciencia en los obreros y en los empresarios, unos de su derecho a tener una vivienda y los otros de su obligación de proporcionarla, aunque de éstos últimos, muy pocos han aceptado hasta la actualidad.

---

(13) Jorge Vera Estañol. Historia de la Revolución Mexicana, México, 1967. Pág. 34.

En 1922 fue célebre la huelga de inquilinos en el Puerto de Veracruz, la que alcanzó dimensiones nacionales por su ejemplo que se propagó al Distrito Federal y a otras ciudades de importancia. Esta huelga fue contra la escasez de vivienda, lo elevado de las rentas y los pésimos servicios. El movimiento fue reprimido por el ejército, pero fue causa de que el Gral. Adalberto Tejeda, Gobernador de Veracruz, propusiera al Congreso del Estado la Ley de Inquilinato (14), que consideramos fue verdadero antecedente de protección a los inquilinos.

20. Intervención del Estado. - Estamos hablando del Problema tanto en lo urbano como en lo rural. Por tanto, aunque sea someramente diremos que el Estado Mexicano ha tomado interés desde 1925, iniciándose desde entonces aunque en muy poca escala, la construcción de vivienda de interés social. Se consideran dos grandes etapas: de 1925 a 1952 y de 1952 a 1970.

Dentro de estas etapas el avance en la construcción de vivienda fue el siguiente:

De 1925 a 1946 se construyeron un promedio de 2500 viviendas;  
De 1946 a 1952 se construyeron 15,166 viviendas;  
De 1952 a 1958 se construyeron 32,756 viviendas;  
De 1958 a 1964 se construyeron 67,311 viviendas;  
De 1964 a 1970 se calcula que se construyeron 163,734 viviendas (15).

---

(14) El Correo Económico. Suplemento No. 8. México - 1963.

(15) Sociedad Mexicana de Arquitectos.

En los 39 años anteriores al último sexenio, es decir, - de 1925 a 1964, se han construido 124,305 viviendas con una inversión total de \$6,182,000.00 de pesos (16). Naturalmente dentro de estas cifras está considerada solamente la obra realizada por el sector Público a través - de organismos creados para ese objeto. La obra realizada por el sector privado que también es cuantiosa, será objeto de estudio en otro capítulo de este trabajo.

Finalmente deseamos destacar que el Estado Mexicano ha - creado como organismo central para la vivienda, el Insti- tuto Nacional de la Vivienda<sup>+</sup>. Junto con este organismo se coordinan otros como: el Fondo de Operación y Des- - cuento a la Vivienda, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Instituto Mexicano del Seguro So- - cial, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales a los Trabajadores al Servicio del Estado, Comité Administra- - dor del Programa Federal para Construcción de Escuelas.

Todos estos organismos sin menoscabo de su finalidad es- pecífica, han contribuido considerablemente a resolver - el problema habitacional en toda la república.

---

(16) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1964.

+ Ahora es el Instituto Nacional para el Desarrollo Económico de la Comunidad (INDECO).

## CAPITULO II

### LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL

#### A) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

En el capítulo anterior hemos tratado de una manera general el problema de la vivienda y, aunque someramente, lo hemos enfocado a toda la República, incluyendo, por consiguiente, al Distrito Federal; sin embargo, debemos tratar el problema particular de la Ciudad de México, no tanto por ser el asiento de los poderes federales y la capital del país, sino por ser la ciudad más grande, cuya concentración humana abarca un poco más de la séptima parte de la población total del país.

Hemos dicho igualmente en el capítulo anterior, que consideramos que el problema de la vivienda se acentúa en las áreas urbanas, es decir, en las ciudades y se hace más grave en las ciudades más grandes.

21. Magnitud de la Ciudad de México.- Aunque en páginas siguientes de este mismo capítulo trataremos del crecimiento demográfico de la Ciudad de México, así como de las causas que originan dicho crecimiento demográfico, debemos considerar que nuestra ciudad capital es de las más populosas del mundo. Por su población se le considera entre las diez ciudades más grandes del orbe, supera-

da solamente por las ciudades de Tokio, Nueva York, Shanghai, Londres, París, Seúl, Moscú, Los Angeles y Pekín (17).

Por su extensión geográfica es relativamente pequeña, pues tiene una superficie de 1,483 km<sup>2</sup>, por lo cual la densidad de población en promedio, es actualmente de 4,635 habitantes por kilómetro cuadrado (18); esta densidad ha ido en aumento a medida que crece la población.

Su población actual se calcula en 8 millones, aunque en el último Censo General de Población de 1970, se señala para el Distrito Federal una población total de - - - - 6,874,165 habitantes (19). Deseamos aclarar que para efectos censales, se entiende como la Ciudad de México toda el área poblada, incluyendo Naucalpan, Tlanepantla, las colonias del Vaso de Texcoco, etc. que pertenecen al Estado de México, pero que han quedado prácticamente unidas a la Ciudad Capital no sólo geográficamente sino en la vida económica, comercial e industrial. Para efectos de este trabajo mencionaremos indistintamente Distrito Federal o Ciudad de México, circunscribiéndonos a la demarcación geográfica y política del Distrito Federal.

22. ¿En qué consiste el problema?. - Debido al acelerado crecimiento de la ciudad, se agudizan cada vez más los problemas en todos los aspectos: en los transportes, en el consumo de agua, en drenaje, pero principalmente en cuanto a la vivienda, ya que en ésta se contienen varios

---

(17) Compendio Mundial, 1970, pág. 477.

(18) IX Censo General de Población 1970. Direc. Gral. de Estadísticas, SIC.

(19) Idem.

de los servicios enumerados. Cuando decimos que el problema de la vivienda en México es pavoroso y más lo es en la capital, no queremos decir que las gentes carezcan en absoluto de una vivienda y que por consiguiente vivan a la intemperie o bajo los árboles. Lo que realmente ocurre es que, aunque todos viven bajo techo, viven en condiciones deficientes y a veces hasta infrahumanas.

El problema de la vivienda está, pues, en la insuficiencia cuantitativa y oalitativamente. Todas las familias tienen derecho a una habitación suficiente y con todos los servicios; pero de esto a la realidad hay diferencia.

El Distrito Federal tiene actualmente 6,874,165 habitantes y cuenta con 1,219,419 viviendas (20), por lo que, en promedio, viven en cada habitación 5.7 personas, lo que sigue siendo un alto índice. De acuerdo con la fuente citada, del total de viviendas en el Distrito Federal, el 28.76% son de un solo cuarto y el 25.50% son de dos cuartos. Tomando en cuenta que, tanto la vivienda de un solo cuarto como la de dos cuartos, son igualmente deficientes, en realidad el problema afecta al 54.26%, es decir que 661,590 viviendas son de uno y dos cuartos y en ellas viven 3,526,685 habitantes del Distrito Federal, algo más de la mitad de la población total.

De 1,219,419 viviendas con que contamos, no tiene agua entubada el 19.65%; no tienen drenaje el 21.46%. Solamente la falta de estos dos servicios elementales nos indica la gravedad del problema ya que afecta en el primer caso a un millón de habitantes del Distrito Federal y en el segundo a un millón y medio de habitantes.

---

(20) IX Censo General de Población y Vivienda, 1970. Di rec. Gral. de Estadísticas, SIC.

Además, tenemos como parte fundamental del problema la baja situación económica de gran parte de los habitantes del Distrito Federal. A ello se debe que no haya mejor vivienda y que la peor sea habitada por las gentes de más escasos recursos.

23. Régimen de tenencia de la vivienda.- De acuerdo con el último Censo General de Población al que nos hemos referido, el 62.47% de los habitantes del Distrito Federal tienen vivienda rentada y el 37.53% viven en casa propia. Según estos porcentajes 3,990,365 capitalinos viven pagando renta y solamente 2,883,800 tienen casa propia. Debemos tener en cuenta que el censo se refiere a casa propia, incluye la que el habitante ha adquirido recientemente y que está pagando; y como sucede que en los últimos dos sexenios gubernamentales se ha dado gran auge a la construcción de vivienda, gran parte de ese porcentaje está representado por casas recién adquiridas de las cuales también un buen porcentaje puede no seguir en poder de sus adquirentes por no soportar éstos los planes previstos de pago.

Sin embargo, el problema no es la forma de tenencia de la vivienda, pues poco importaría que todos vivieran en casa propia o en casa rentada con tal de que todos tuvieran una vivienda con las condiciones mínimas de espacio, funcionalidad e higiene.

24. Encarecimiento de las rentas.- En el Distrito Federal la renta de la vivienda se ha hecho cada vez más cara, de manera que este fenómeno va desplazando a un sector importante de la población capitalina hacia una vivienda cada vez peor. Pero este constante aumento de -

las rentas no está regido por disposiciones legales, sino que es más o menos arbitrario por parte de los dueños de casas. Para muchos de los llamados "casatenientes" - ha sido y continúa siendo un negocio redondo el adquirir predios, construir en ellos viviendas tipo vecindad y - rentar dichas viviendas a precios elevados y sin tener - casi ninguna inversión. Otros, los que construyen edificios de departamentos para alquilar, aunque hacen mayor inversión, cobran rentas como si se tratara de casas de lujo.

Los contratos de arrendamiento están basados en el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales y registrados en la Tesorería del Distrito Federal para efectos del impuesto predial del inmueble. Sin embargo, en la generalidad, los arrendadores usan machotes de contratos leoninos y hasta absurdos que, a veces, llegan a hacer efectivos con la complicidad de funcionarios venales.

Parecería que en el encarecimiento de las rentas obedece al fenómeno de la oferta y la demanda, pues por una parte hay escasez de vivienda y por otra hay el deseo de mejorar la vivienda, es decir, de poder tener una vivienda cada vez mejor. En estas circunstancias resulta fácil - cobrar cada vez más por la renta al estar cambiando con más frecuencia de inquilinos. Lo grave en esta injusta relación está en que las clases económicamente débiles - están a merced del casero, es decir, no hay ninguna protección efectiva que pueda frenar la voracidad de los dueños de casas. Debe controlar el Estado este aspecto creando leyes y declarando de interés público la protección de los inquilinos.

25. Distribución de los ingresos familiares.- De la población total del Distrito Federal el 48.44%, es decir,

menos de la mitad, son económicamente activos, y solamente el 46.03% tenía trabajo a mediados de 1970. La económicamente inactiva representa el 51.56%, siendo el 41.49% personas de 0 a 14 años. Conforme a estos datos, solamente 2,189,521 personas, entre hombres y mujeres trabajan y su nivel de ingresos es mayoritariamente bajo. (21).

En materia de ingresos podemos distinguir tres grupos económicos: los que ganan de \$200.00 a \$1,000.00 mensuales, que son, según la fuente citada, el 45.70% de la población económicamente activa; los que ganan de \$1,000.00 a \$5,000.00 que son el 46.15%; y los que ganan de \$5,000.00 en adelante que son el 8.15%.

Como se aprecia del porcentaje anterior, el primer grupo que es bastante numeroso, ya que asciende a 1,010,618 capitalinos, está en posibilidades de pagar una renta máxima promedio de \$150.00 mensuales; el segundo grupo puede pagar una renta máxima promedio de \$650.00 mensuales; y el tercero no hace falta considerarlo. De acuerdo con un estudio llevado a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en 1964 (22), tomando como base siete grupos de ingresos económicos de \$300.00 a \$3,000.00 mensuales en el Distrito Federal, su distribución promedio del ingreso familiar fue el siguiente: alimentación el 49.22%; alojamiento el 13%; vestuario el 6.81%; y para otros conceptos el 30.97%.

Si la distribución anterior corresponde más o menos a la realidad, tenemos que 1,010,618 familias del Distrito Fe

---

(21) IX Censo General de Población y Vivienda, 1970. Di rec. Gral. de Estadísticas, SIC.

(22) Programa Financiero de la Vivienda, SHCP. 1964.

deral están casi en la imposibilidad de tener vivienda de corosa ya sea rentada o adquirida en propiedad. Con la renta de \$150.00 promedio que pueden pagar, según el estudio anterior, no pueden habitar si no en el miserable cuarto redondo, en la vecindad, donde los servicios elementales son comunes y anti-higiénicos; pero lo que es peor, estos mexicanos no pueden ser sujetos de crédito para adquirir una vivienda en las condiciones actuales del mercado.

En cambio en el segundo grupo económico que señalamos, - pudiendo pagar en promedio una renta mensual de \$650.00, casi está salvado el problema de la vivienda, dado que por esa cantidad o un poco más, puede tener una vivienda rentada más o menos buena y puede también ser sujeto de crédito para adquirir en propiedad una vivienda dentro del nivel de las de interés social.

El tercer grupo como indicamos en su clasificación, tiene ingresos mayores de \$5,000.00 mensuales y no será objeto de comparaciones dado que cualquiera que sea el régimen de tenencia de su vivienda, no constituye problema alguno. Lo único que se puede decir de él, es que lamentablemente es muy pequeño.

26. Vivienda deficiente.- Deseamos distinguir entre los conceptos de vivienda insuficiente y vivienda deficiente. El primer concepto se refiere principalmente al aspecto cuantitativo, es decir, que son muchos millones de habitantes los que tienen que vivir en determinado número de viviendas, dando como resultado que vivan en cada casa - mayor número de personas del que sería normal. El otro concepto se refiere principalmente al aspecto cualitati-

vo de la vivienda, es decir que tenga las condiciones elementales de habitabilidad.

Ambos aspectos nos interesan porque generalmente concurren en una misma clasificación.

En general, la Ciudad de México cuenta con un alto porcentaje de viviendas antiguas, construídas hace mucho tiempo, trazadas con una técnica distinta a las necesidades actuales y, sobre todo, que no han recibido el mantenimiento oportuno y adecuado que prolonguen su vida. Ciertamente hay muy buenas construcciones, de una solidez ejemplar cuya duración parece ser indefinida. Pero no son éstas las características de la mayoría de las construcciones; casi toda la construcción de casas edificadas para la venta o por sectores de pocos recursos, tienen deficiencias estructurales. De cualquier forma, existe un sector considerable de vivienda que ya no tiene las condiciones de habitabilidad necesarias.

Para hablar de las viviendas deficientes, es conveniente señalar el siguiente concepto: "La ausencia de condiciones que satisfagan las necesidades comunes a todos los grupos humanos y que por esta sola razón constituyan una exigencia de que todas las viviendas estén acondicionadas para llenarlas..." (23).

"La Ciudad de México, región que tiene los mayores índices de urbanismo del país, tiene el 63% de las viviendas en condiciones deficientes, es decir, que no reúnen las condiciones mínimas para habitarlas..." (24).

---

(23) Investigación de Vivienda en Once Ciudades del País. IMSS. México, 1967, pág. 18.

(24) Programa Mejoramiento de Vivienda. B.N.O. y S.P., pág. 13.

Ocurre con frecuencia que en el uso de la vivienda cuando es rentada, chocan dos estados de ánimo en sentido opuesto: el del inquilino y el del dueño de la casa; el primero piensa que él no está obligado a mantener en el mejor estado posible la vivienda, dado que está pagando una renta elevada y que por tanto debe ser el casero quien haga todo; por su parte, el segundo considera que si su inquilino fuera un poco más decente y cuidadoso, - no permitiría que la casa sufriera el menor deterioro.

Este fenómeno es mayor en las casas de rentas congeladas o en aquéllas donde una familia hace todo lo posible por no abandonar la vivienda, ya sea porque esté muy arraigada en el medio o porque no tenga otras posibilidades de conseguir mejor vivienda. Pero además, aunque se de a las casas el mantenimiento adecuado, no puede durar por siempre y será necesario en determinado tiempo reconstruir o rehacer la casa.

Los estudiosos del problema de la vivienda llaman regeneración urbana a la reconstrucción de las viviendas. Lo más frecuentes rubros de deficiencia habitacional son: - "Carencia de servicios sanitarios, carencia de cocina, - carencia de servicios urbanos, carencias estructurales y carencia de espacio" (25).

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. está auspiciando el programa "Mejoramiento de la Vivienda" para promover por zonas de la ciudad el reacondicionamiento de las viviendas ya sea por los propietarios o por los inquilinos, con la autorización de aquéllos.

---

(25) Programa de Mejoramiento de la Vivienda. B.N.O. y S.P., pág. 12.

## B) SU CLASIFICACION.

Para exponer y analizar el problema de la vivienda en el Distrito Federal, hemos echado mano de los datos que nos proporcionan, entre otras fuentes de información, los censos nacionales. Hemos tomado cifras globales o porcentajes para tratar de dar una idea de lo que es en realidad el problema; sin embargo, estamos conscientes que no estamos presentando la realidad, pues ésta en su conjunto se forma con datos particulares. Cada vivienda, cada familia tienen sus problemas propios y no puede usarse la misma medida para todas. Claro que las estadísticas son frías y globalizan porque ese es su sistema.

Trataremos hacer una clasificación de las viviendas atendiendo a las condiciones sociales y económicas de los habitantes del Distrito Federal, aunque tampoco consideramos que lograremos expresar la realidad. Para efectos de nuestro trabajo, consideramos que en la Ciudad de México se hace notoria la siguiente clasificación: Vivienda - Suntuaria, vivienda de interés social, vivienda popular y zonas marginadas.

Deseamos dejar muy claro que los términos que estamos dando a los grupos de vivienda antes enunciados, no son oficiales y tal vez no sean los técnicamente indicados; sin embargo los hemos escogido según nuestro personal criterio.

27. Vivienda suntuaria.- Llamamos vivienda suntuaria a la vivienda que actualmente tienen los grupos económica y socialmente más pudientes o de mayores recursos económicos. Generalmente este tipo de vivienda se ubica en zonas periféricas de la ciudad, un tanto alejadas del centro y forman lo que se llama "zonas residenciales". También suelen dárseles nombres elegantes como "residencias", "chalets", "mansiones", etc., por lo cual llamarles "viviendas" parecería un insulto para esas clases sociales ya que en nuestro medio se usa el término vivienda más o menos en forma despectiva o como sinónimo de vecindad. Nosotros ya hemos dicho que lo usamos para significar la unidad de habitación familiar.

Las características de este tipo de habitación son la suficiencia cuantitativa y cualitativa; no sólo son casas con lo necesario, sino con más de lo necesario, con lujo: muchas piezas, mucha decoración, cuadros de lujo y de gran precio, un gran jardín, alberca, etc. En la ciudad de México se localiza este tipo habitacional en las Lomas de Chapultepec, en San Angel, en el Pedregal, en Coyacán, en Polanco, etc.

Sólo tienen acceso a esta clase de habitación, las clases altas, pues personas de nivel medio no podrían ni comprar, ni pagar rentas en este nivel.

En verdad el grupo humano que vive con este tipo de comodidades es una minoría: son generalmente industriales, banqueros, políticos, etc.

La construcción que realizan los fraccionadores se orienta a esta clase de vivienda, entre otras razones porque resulta más lucrativo vender casas de lujo que vender modestas viviendas de interés social o de tipo popular.

Asimismo, la clase media tiende a convertirse en alta y podemos decir que casi todos los fraccionamientos cercanos a la Ciudad de México, se han definido como de tipo residencial. Así por ejemplo: en el Estado de México - se conocen cuatro tipos de fraccionamientos: residenciales, campestres, industriales y de tipo popular. (26)

Finalmente diremos que la vivienda suntuaria no constituye un problema porque su incremento está regulado por la oferta y la demanda. No urge construir más ni menos y por tanto no tiene por que ser de preocupación para el país. Sin embargo, es conveniente que los recursos de los particulares que se dedican a la construcción de fraccionamientos, se orienten a construcción de vivienda más barata que es la que sería accesible para otros sectores que sí la necesitan.

28. Vivienda de interés social.- El término no es arbitrario sino que corresponde a una clase de vivienda y ha sido creado e instituido por el Gobierno Mexicano. Con este nombre ha llamado el Gobierno a la vivienda que se propuso construir a través de diversas dependencias del Estado y por los particulares.

En efecto, debido al alarmante problema habitacional en el país del cual ya hemos hablado, "... en los últimos - dos sexenios gubernamentales el Estado ha dado impulso a la construcción de un tipo económico de vivienda a la - cual llamó de interés social y cuyo valor fluctuaría entre \$55,000.00 y \$80,000.00 en la ciudad y en las pequeñas localidades o en el medio rural su valor sería hasta

---

(26) Ley de Fraccionamientos del Estado de México, Artículo 3.

de \$30,000.00." (27)

El término "interés social" ha sido acuñado por el Gobierno como un patrón o tipo de vivienda, desde el punto de vista económico.

La finalidad era que las clases económicamente bajas, tuvieran acceso a la vivienda y se resolviera por lo menos en parte el grave problema. Para ello fue necesario modificar nuestro sistema bancario, reformando la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, para establecer como obligación de la banca, el tener departamentos de ahorro para la vivienda y canalizar sus recursos para el desarrollo de programas de construcción y para financiamiento a particulares en la adquisición de vivienda de interés social.

Como resultado de esta política, se ha creado un tipo económico de casa: la de interés social, y, por consiguiente, un tipo de adquirente: aquél cuyos ingresos sean entre \$2,000.00 y \$5,000.00, quedando prácticamente al margen todos los que tienen ingresos menores de \$2,000.00 que representan casi la mitad de la población económicamente activa en el Distrito Federal.

Lo anterior ha quedado demostrado en todos los conjuntos habitacionales que han construido los diversos organismos públicos y privados, exceptuando el Departamento del Distrito Federal, en los cuales la vivienda de interés social no ha podido ser adquirida por personas de pocos recursos. De este modo, lamentablemente podemos decir

---

(27) Circular No. 1478/63 del Banco de México a todas las Instituciones Bancarias, 21-oct-1963.

que la vivienda de interés social no ha servido para resolver el problema en lo que es realmente alarmante; con ello no queremos decir que no haya sido de gran utilidad en la solución parcial del problema.

29. Vivienda popular.- El término "vivienda popular", suele ser usado como sinónimo del de vivienda de interés social; pero de éste ya dijimos que es el oficialmente adoptado en los programas de construcción auspiciados por el Estado para familias de nivel medio. El de vivienda popular lo queremos aplicar a la que se necesita construir a un costo lo más bajo posible, pero con la dotación mínima necesaria de servicios, de manera que pueda ser adquirida y pagada por ese sector con ingresos menores a \$2,000.00 de que hablamos en el punto anterior.

Pensamos que este sector de población es el que sufre gravemente el problema de vivienda. Porque los de clase media sí pueden pagar rentas más elevadas o pueden comprar la vivienda de interés social. En cambio, las familias con ingresos bajos hasta ahora prácticamente están al margen de los programas de vivienda.

Como tipo de vivienda popular podemos señalar la que ha construido el Departamento del Distrito Federal en Santa Cruz Meyehualco, en S. Juan de Aragón, en San Felipe Terepotes, etc. Esta vivienda, según tenemos entendido tiene precios accesibles y rentas mensuales entre \$150 y \$250. Además generalmente cuentan con terreno, lo que hace más atractiva la casa, no obstante que sea muy modesta.

Dentro de este tipo de vivienda podríamos encuadrar la vivienda que construyen los particulares para su uso propio en lotes que han adquirido en fraccionamientos que

cuenten con la autorización correspondiente.

Que sepamos, no existe actualmente ningún programa para construir casas baratas, más baratas que las de interés social. Últimamente se ha hablado de que nuevamente se construirá vivienda barata, tanto por el Departamento del Distrito Federal como por otras instituciones. Es verdad que una de las causas de que la vivienda sea muy cara, es el alto precio del terreno, sobre todo en el Distrito Federal; pero también es verdad que los fraccionadores están habituados a tener amplios márgenes de ganancias. Un tanto contribuyen al encarecimiento las excesivas dificultades burocráticas en los trámites para obtener la autorización correspondiente. Si se quiere resolver el problema, el Gobierno debe encontrar la forma para abatir costos de terreno. Así también debe orientar la construcción de los fraccionadores a la vivienda popular. De la misma manera que fue posible auspiciar la vivienda de interés social, creemos que será posible la construcción de vivienda popular.

30. Zonas marginadas.— Estamos dando este nombre a las diversas zonas urbanas de la ciudad donde existen una serie de irregularidades de diversa índole de tal modo que esas zonas en muchos aspectos quedan al margen o de la ley o del control de las autoridades.

Así en materia de urbanización, hay zonas aledañas a la ciudad donde se han establecido grupos, han adquirido lotes en donde construyen casas sin la debida autorización y, por consiguiente, sin contar con los servicios municipales necesarios. De este tipo de población se van formando colonias de las llamadas proletarias que constituyen después una existencia para que las autoridades las doten de los servicios que les faltan. Muchas ve-

ces ese clandestinaje se debe a las dificultades administrativas y técnicas que tienen quienes desean hacer construcciones. Debería el Departamento del Distrito Federal tener una oficina de asesoramiento técnico gratuito para ayudar a quienes lo necesiten. Ello contribuiría a reducir o terminar con la práctica de construir clandestinamente.

Otro aspecto de las zonas marginadas es la tenencia de los lotes en los cuales viven algunos grupos. Hay zonas pobladas que se han establecido en terrenos ejidales, ya sea originalmente como ejidatarios o avecindados que han comprado ilegalmente sus lotes con funcionarios agrarios menores o mayores. Esos casos se dan por ejemplo por el rumbo de Contreras, por Ixtapalapa, Ixtacalco, etc. De esas comunidades surgen dos tipos de problemas: los de urbanización y los de legalidad en la tenencia de la propiedad.

Finalmente, dentro del mismo rubro que nos ocupa podemos encuadrar las zonas de tugurios, de "ciudades perdidas", etc.

En la Ciudad de México abundan esas zonas habitadas por personas indigentes algunas; otras viciosas con una degradación humana que constituyen un lastre para una sociedad que se precie de civilizada. Sólo por citar algunas zonas de la ciudad donde abunda todavía el tugurio -- como vivienda: las Colonias Guerrero, La Lagunilla, Tepito, La Merced, Jamaica, etc. El Banco Nacional de Obras y Servicios Público, S. A. llevó a cabo un estudio acerca de algunos aspectos de esas zonas de tugurios y ciudades perdidas: Densidad de población, fluctúa entre 300 hasta 1,000 habitantes por cada 100 m<sup>2</sup>. Haciamien-

to: Viven en cada habitación de 8 a 12 personas. (28)

Sin embargo estas zonas de tugurios han ido desapareciendo poco a poco y se han ido regenerando esas colonias. - Así en la Colonia Guerrero, sobre una zona de tugurios - se hizo la Unidad Nonoalco-Tlatelolco; en la Merced desapareció la Candelaria de los Patos; en Jamaica mucho se mejoró con las obras deportivas de la Magdalena Mixhuca. Sería deseable que la Ciudad se fuera mejorando sin llegar a la injusticia con esos grupos humanos, de los cuales no sabemos si se les dotó de vivienda adecuada o simplemente se les ha desalojado.

#### C) EL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO Y SUS CAUSAS.

En el capítulo anterior hemos analizado las diversas tasas de crecimiento de varios países incluyendo a los de Latinoamérica; en particular hemos hecho referencia a México diciendo que tiene una tasa de crecimiento demográfico ascendente: de 1940 a 1950, el 2.7%; de 1950 a -- 1960, de 3.1% y de 1960 a 1970, de 3.6%; pero que en promedio podemos considerar una tasa del 3%. (Ver No. 6). - Hemos dicho también que tanto el crecimiento demográfico como el problema habitacional son mayores en las áreas urbanas y especialmente en las ciudades de más de - - - 100,000 habitantes. De acuerdo con estas apreciaciones, el crecimiento demográfico del Distrito Federal es mucho mayor, tanto por ser la ciudad más grande del país como por ser ese crecimiento aumentado por las corrientes mi-

---

(28) Conjuntos Habitacionales en la Ciudad de México. - B.N.O. y S.P., No. 4.

gratorias provenientes de la provincia.

31. Crecimiento artificial.- Consideramos que la Ciudad de México añade a su crecimiento natural, un crecimiento demográfico artificial consistente en que constantemente están llegando a la ciudad grupos de personas provenientes de las demás entidades federativas. En 1900 la población total del Distrito Federal era de 541,516 habitantes; en 1930 la población total era de 1,229,576 habitantes; en 1950 eran 3,050,442 habitantes y en 1970 son 6,874,165 habitantes. (29)

Hemos querido tomar estos cuatro datos diferentes, a su vez tomados de un lapso de 70 años para dar una idea del aumento de población. Ninguna ciudad de las grandes que hay en el país, han experimentado tanto crecimiento. Para ilustrar mejor el asunto que nos ocupa, insertamos el siguiente cuadro:

AÑO	POBLACION TOTAL	AUMENTO POR DECADA	PORCENTAJE POR DECADA	PORCENTAJE ANUAL
1900	541,516			
1910	720,753	179,237	33.09	3.31
1920	906,063	185,310	25.71	2.57
1930	1,229,576	323,513	35.70	3.57
1940	1,757,530	527,954	42.94	4.29
1950	3,050,442	1,292,912	73.56	7.36
1960	4,870,876	1,820,434	59.67	5.97
1970	6,874,165	2,003,389	41.13	4.11

Con el cuadro anterior se nota claramente cual ha sido - el ritmo de crecimiento demográfico en 70 años de vida -

(29) VII y IX Censos Generales de Población, 1950 y 1970.  
Direc. Gral. de Estadísticas, SIC.

BIBLIOTECA CENTRAL  
U. N. A. M.

de nuestra ciudad Capital; se muestra asimismo que, exceptuando la década de 1910 a 1920, el crecimiento se ha mantenido a una tasa superior al 3%, lo que prueba nuestro dicho acerca del crecimiento artificial.

Las variaciones de porcentajes que aparecen en el cuadro de referencia pueden deberse a varias causas que no hemos podido precisar. Pensamos que el descenso de la tasa promedio de la década 1910-1920 se debe al movimiento armado de nuestra Revolución; también hay un descenso gradual de las décadas 1950-1960 y 1960-1970 que parecen deberse a que en los últimos decenios, se ha intentado establecer más industrias en los Estados, lo que haría disminuir la afluencia a la Capital. Finalmente, las notables variaciones pueden deberse a diferente técnica censal, pues es bien sabido que no siempre se interpreta del mismo modo las estadísticas o los datos censales.

32. Relación entre crecimiento natural y crecimiento artificial.- El término "crecimiento artificial" lo sentimos un tanto inadecuado, como que pugna con la realidad del crecimiento. Lo artificial lo usamos en oposición a lo natural, por cuanto estimamos que un crecimiento natural es aquél que se da por la diferencia entre nacimientos y defunciones en una comunidad determinada. Generalmente los nacimientos superan en mucho las cifras de defunciones lo que da como resultado el crecimiento demográfico.

En el Distrito Federal el crecimiento demográfico se realiza: por la diferencia entre nacimientos y defunciones y por la llegada constante de emigrantes del interior del país que vienen a avendarse. En 1960, de la pobla

ción total del Distrito Federal que era de 4,870,876 habitantes, solamente el 58.10% eran nativos del Distrito Federal y el 41.90% eran nacidos en otros Estados. (30)

En 1970, varía en forma descendente el porcentaje de avecinados, aumentando el de nacidos en la Ciudad de México: la población total es de 6,874,165, de los cuales - 4,538,283, es decir el 66.01% son nacidos en el Distrito Federal y 2,335,882, es decir el 33.99% son nacidos en otros Estados. (31)

Lo anterior significa que en un 40% aproximadamente, el crecimiento de la ciudad no es natural; de este modo, resultan graves problemas para una comunidad en cuanto a sus programas normales de atención de servicios públicos y no menos que en otros aspectos. Es natural que haya - serios desajustes cuando las autoridades tienen que tomar medidas y usar medios normales para resolver problemas anormales y muchas veces imposibles de preverse.

Tomando datos de la misma fuente, encontramos que durante la década 1960-1970 se avecindaron al Distrito Federal el 34.70%, es decir 2,385,076 habitantes. Se dice - hasta oficialmente que se considera que llegan a radicar se a la Ciudad de México un promedio de 1,000 personas - por día. Esto casi coincide con el dato del censo: fue ron avecinados en un año, el 5.01%, es decir, 344,688 personas.

33. Causas de ese crecimiento demográfico.- Cada perso-

---

(30) VIII Censo General de Población 1960. Direc. Gral. de Estadísticas, SIC.

(31) IX Censo General de Población 1970. Direc. Gral. - de Estadísticas, SIC.

na que decide abandonar su lugar de origen para irse a la Capital puede tener diversos motivos particulares para hacerlo; cada familia o cada pueblo tienen sus peculiares problemas que pueden ser de diversa índole; pero todos esos problemas que dan como resultado el éxodo de la provincia al centro, pensamos que pueden reducirse a dos causas fundamentales: de índole económico y de índole político. A nuestro juicio pertenecen a la primera todos los problemas que miran a los medios de subsistencia y a la educación, en tanto que a la segunda pertenecen los problemas que miran a la convivencia y a la seguridad. Por tanto, consideramos que, en general, las causas que inducen a los individuos como a los grupos humanos a cambiar de residencia son de esos dos órdenes: económicos o políticos.

Así mismo consideramos que entre lo económico y lo político, este último campo es primordial al primero, debido a que, de la organización política de un país depende el --bueno o malo orden económico. Lo limitado de este trabajo de tesis nos impide ampliar esta posición nuestra; trataremos, sin embargo, de explicar aunque sea someramente, estos dos aspectos de la vida nacional, referidos de manera general a la provincia, término con que queremos llamar a los Estados o Entidades Federativas que es de donde afluye la población que aumenta la del Distrito Federal.

34. Causas de índole económico.- Con excepción de algunas entidades federativas que cuentan con industrias establecidas, con turismo, comercio o con recursos naturales abundantes, la mayoría de nuestra República vive en un estado de subdesarrollo.

La vida económica es con frecuencia mejor en las ciudades que en el campo, ya que en aquéllas generalmente se consi

que trabajo aunque sea mal pagado, mientras que en el campo se trabaja por temporadas, con salarios arbitrarios e injustos, salvo que se sea propietario de tierras o ganado. La industria es incipiente en el medio provinciano y por tanto puede absorber muy poca fuerza de trabajo; el comercio, las artesanías y los servicios son igualmente incipientes. La agricultura viene siendo la fuente principal de subsistencia, pero por desgracia carece todavía de la debida atención de parte del Estado, subsistiendo hasta la actualidad las formas rudimentarias en cuanto a la forma de cultivar la tierra.

De acuerdo con el sistema político vigente en el país, operan en el campo mexicano como sistemas básicos el ejido y la pequeña propiedad. Ambos sistemas con desigualdad política notoria en teoría: el ejido parece ser la institución que cuenta con toda la protección y tutela del poder público, en tanto que la pequeña propiedad es constantemente atacada cuando se la identifica con el latifundio. En la práctica sucede lo contrario: la pequeña propiedad produce más que el ejido; la propiedad es deseada por ricos y pobres, por políticos y apolíticos. Seguramente debido a nuestra idiosincracia, los mexicanos en su mayoría desean como régimen de tenencia de la tierra la propiedad, en lugar de la parcela que prácticamente tiene como prestada el ejidatario.

La mayor afluencia de población que llega al Distrito Federal procede del campo debido a que, como hemos dicho, gran parte de la población, sobre todo las nuevas generaciones carecen de tierras; otra gran parte de los que las tienen, carecen de los medios necesarios para hacerlas producir: falta de sistemas de irrigación, falta de créditos baratos y oportunos, falta, en general, de asisten

cia técnica.

En la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al discutirse la Nueva Ley de Reforma Agraria, conocimos algunas consideraciones del problema agrario, expresadas por la Diputación del Partido Acción Nacional, mismas -- que a continuación señalamos: (32)

"En 1910 se trataba de aliviar las carencias del 70% de la población del país que vivía en el campo, es decir de 10,000,000 de mexicanos. Ahora se trata de acudir en auxilio del 45% equivalente a 24,000,000 de mexicanos que siguen viviendo en condiciones de infrasubsistencia..."

"... el valor de la producción agropecuaria y forestal se estima en sólo alrededor del 14% del producto nacional bruto... el aumento del producto del campo en el último año se considera del orden del 4%, en tanto que el producto nacional creció a razón del 6.5%..."

"Se calcula que 2,870,000 jefes de familia han recibido 80,500,000 hectáreas y sin embargo quedan de 2,500,000 a 3,000,000 jefes de familia más a quienes todavía no se les han dotado, ni se les podrán dotar, porque las tierras repartidas representan más del 95% de las que había disponibles..."

"El territorio nacional se estima en 197,000,000 de hectáreas. De éstas, son ejidos y tierras comunales -- -- 80,500,000 hectáreas y 88,000,000 hectáreas son propiedades individuales..."

"De acuerdo con estimaciones de Salomón Eckstein, los --

(32) Diario de los Debates, Tomo I, No. 21, Págs. 66 a 69

2,447,000 predios rústicos que hay en el país incluyendo parcelas ejidales y propiedades individuales, desde el punto de vista de su productividad, se clasifican como sigue:

No. de Predios	Porcentaje	Rendimiento pro medio anual	Aportación a la producción agrícola del país
1,240,000	50.8	\$ 750	4%
821,000	33.6	\$ 5,000	17%
307,000	12.5	De \$5,000 a \$25,000	25%
67,000	2.6	De \$25,000 a \$100,000	22%
12,000	0.5	\$385,000	32% (33)

Con el planteamiento anterior podemos concluir que, dadas las condiciones de subocupación y desocupación de los campesinos, no les quede otra alternativa que marcharse a la ciudad en busca de trabajo y de mejoramiento.

35. Causas de índole político.- Decíamos en páginas anteriores (No. 33) que consideramos el problema político como la base de todos los demás. En efecto, queremos referirlo a la organización del país: Constitucionalmente somos "... una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental" (34).

Así mismo, el artículo 115 de nuestra Carta Magna, establece el Municipio libre como la base de la organización política y administrativa y señala la forma que adoptarán los Estados: Gobierno republicano, representativo y popular.

(33) Diario de los Debates, Tomo I, No. 21, Págs. 66 a 69

(34) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 40

Sin embargo, en la práctica se vive un acentuado centralismo político y económico al cual ya hicimos referencia en el capítulo anterior (Ver No. 16), por lo que aún no tienen vigencia las instituciones básicas: ni los Estados son soberanos, ni los municipios son libres. Esta situación de falseamiento de las instituciones da como resultado la deficiencia o carencia de legitimidad de quienes ejercen la autoridad, tanto en el Estado como en el Municipio. Es evidente que a la sombra de autoridades espurias se desarrollan el caciquismo, la injusticia y la miseria, que llegan a hacer imposible la vida de la mayoría de las gentes humildes.

No estamos pretendiendo desahogar personales aversiones políticas. Queremos expresar que en las pequeñas comunidades y en general en el municipio de todo el país, la voracidad de los caciques locales y la arbitrariedad y saña de quienes detentan el poder, son algo que orilla a las gentes de bien a buscar otros lugares en donde encuentren algo de paz. Cuando criticamos el falseamiento de las instituciones políticas, no queremos decir que los ciudadanos emigran por no tener condiciones mínimas de ejercicio democrático, pues esto desafortunadamente es lo que menos interesa a la mayoría de nuestro pueblo. De tal manera que donde hay paz aunque no se practiquen los derechos ciudadanos, las gentes están contentas, con tal de que tengan medios de vida.

En contraposición del panorama que hemos mencionado tenemos que en el Valle de México se encuentra establecida la gran mayoría de la industria del país, lo que propicia que quienes carecen de trabajo o de condiciones mínimas de convivencia en sus lugares de origen, escojan precisamente la Ciudad de México para radicar, creando así los grandes problemas citadinos de que hemos hablado.

D) MEDIDAS DE SOLUCION DEL ESTADO Y DE LOS PARTICULARES

Debido a las necesidades familiares de vivienda y a la escasez de ésta, en todas las comunidades humanas se construye, ya sea para uso propio o para la venta. En este último caso, se trata de empresarios llamados "fraccionadores" que hacen de esta actividad una industria que económicamente hablando es de las más productivas.

A medida que son más pobladas las ciudades, la necesidad de vivienda es mayor y por tanto la industria de la construcción se desarrolla más. Parecería que con este proceso se desarrollaría perfectamente la ley de la oferta y la demanda y que se llegaría al equilibrio, toda vez que habiendo demanda de vivienda, y siendo la construcción de ésta un negocio, habría suficiente construcción y el problema no existiría. Sin embargo, no resulta así: porque no todos los que necesitan vivienda pueden comprarla, por su deficiente situación económica; y quienes no pueden -- comprar la vivienda que necesitan y viven en condiciones de miseria, son en la Ciudad de México una gran parte de la población.

36. ¿Quiénes intervienen en la solución al problema en el Distrito Federal?.- Como hemos dicho en líneas anteriores, en cada comunidad hay quienes se dedican al negocio de construcción y venta de casas, debido a que esta actividad es bastante lucrativa; así mismo señalamos que quienes poseen un lote de terreno y tienen la posibilidad, construyen sus viviendas. Pero como estamos hablando de un problema y de quienes intervienen en su solución, consideramos que en rigor, la actividad espontánea de fraccionadores y de construcciones individuales, no constitu-

ye una intervención al problema. Por intervención queremos entender una participación consciente, organizada y coordinada por una determinada política.

De acuerdo con la posición anterior, han intervenido e intervienen actualmente en la solución del problema, dos fuerzas fundamentales: El Estado Mexicano, a través de diversos organismos públicos, y los particulares, entendiéndose por tales, las empresas fraccionadoras, las personas que construyen sus propias viviendas, algunos empresarios en acatamiento a un mandato constitucional (muy pocos) y organizaciones profesionales como sindicatos, cooperativas, etc.

Justo es decir que, actualmente ya existe la intervención al problema en forma consciente, organizada y coordinada por el Gobierno que está controlando y orientando cada vez más las actividades de los particulares y la suya propia.

37. Intervención del Estado.- En el capítulo anterior mencionamos de manera general como el Estado Mexicano ha intervenido en la solución del problema desde 1925; señalamos también las cifras de construcción de vivienda; y principalmente hicimos referencia al mandamiento constitucional a los patrones para que den habitación a sus trabajadores. Tratándose ahora del Distrito Federal deseamos particularizar la obra del Gobierno, señalando en qué forma ha intervenido.

Los regímenes gubernamentales en los últimos cuatro sexenios han tomado conciencia del problema de la vivienda y han participado cada vez con mayor empeño de manera que podemos decir que es el poder público quien ha asumido la dirección y control de los esfuerzos que se realizan.

La intervención del Gobierno se realiza de dos formas: - promoviendo disposiciones legislativas y realizando programas de vivienda a través de organismos públicos dedicados total o parcialmente a esa finalidad.

38. Disposiciones legislativas.- Aún cuando la obra legislativa del Estado Mexicano referente al problema habitacional no es completa ni perfecta, es, sin embargo, - abundante y en su mayoría ha sido eficaz, porque ha protegido intereses de grupos débiles económicamente: señalamos a continuación la legislación habida de 1946 a -- 1964 tendiente a resolver el problema de la vivienda en todo el país y por tanto del Distrito Federal:

- Ley que crea el Banco de Fomento de la Habitación, publicada en el Diario Oficial del 10. de marzo de 1946. Este Banco fue posteriormente absorbido por el Banco - Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.
- Ley que crea las Instituciones de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar publicada en el Diario Oficial del 27 de septiembre de 1946. Esta ley tuvo por objeto dar facultades para otorgar autorización a los Bancos para operar en el ramo de ahorro y préstamo para - la vivienda familiar.
- Ley de Servicio Público de Habitaciones Populares, publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de - 1946.
- Ley que crea el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. publicada en el Diario Oficial de 4 de enero de 1947 y Ley Orgánica del mismo, de 4 de - marzo de 1949. Este Banco actualmente se llama Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. y, por -

consiguiente, su ley de creación y orgánica originales han sufrido varias modificaciones.

- Decreto que prorroga por Ministerio de Ley el Arrendamiento de las casas o locales en el Distrito Federal - publicado en el Diario Oficial de 30 de diciembre de - 1948. Esta disposición continúa vigente y es lo que - conocemos como la institución de las "rentas congela-- das", cuyos beneficios disfrutaban muchos inquilinos pe- ro que a nuestro juicio está causando un problema con el deterioro de las viviendas, derivado de la falta de interés de sus propietarios.
- Ley de Planificación del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de 1953. Esta ley tuvo por objeto - controlar la expansión urbana de la Ciudad de México.
- Ley que crea el Instituto Nacional de la Vivienda pu- blicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de -- 1954. El Instituto Nacional de la Vivienda fue el or- ganismo especialmente dedicado al estudio y solución - del problema; actualmente se llama Instituto Nacional para el Desarrollo Económico de la Comunidad Rural y - de la Vivienda Popular.
- Ley de Exención de Impuestos para Habitaciones Popula- res en el Distrito Federal publicada en el Diario Ofi- cial de 31 de Diciembre de 1954.
- Reglamento de los Servicios de Habitación, Previsión - Social y Prevención de Invalidez del Instituto Mexica- no del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial - del 2 de agosto de 1956.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de

los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1959. Nos interesa por cuanto establece la obligación del Instituto a otorgar crédito a sus afiliados para adquirir habitación.

- Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicado en el Diario Oficial del 29 de septiembre de 1962. Esta disposición tuvo por objeto ampliar el financiamiento bancario a la vivienda.
- Decreto que reforma la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, publicado en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1963. Esta reforma crea los certificados de vivienda.
- Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicado en el Diario Oficial de 27 de diciembre de 1963, para adaptar los certificados de vivienda a los nuevos programas financieros.
- Decreto que reforma la Ley del Instituto Nacional de la vivienda, publicado en el Diario Oficial de fecha 11 de diciembre de 1964. Tuvo por objeto establecer un Consejo en el que estuvieran representados todos los sectores interesados.
- Decreto que reforma la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores al Servicio del Estado y la Ley de Hacienda del Distrito Federal, publicado en Diciembre de 1964. La finalidad de esta reforma fue eximir de la obligación de pagar impuestos a los empleados públicos en la adquisición de vivienda.

Finalmente, otra etapa legislativa se contiene en el Programa Financiero de Vivienda de 1964, que está en vigor hasta la actualidad y parece que está siendo seguido por el actual régimen. Del Programa Financiero de la Vivienda, haremos mención por separado.

Hemos enunciado solamente algunas de las diversas disposiciones legislativas y no hemos hecho mayores comentarios de cada una, debido a lo limitado de nuestro trabajo.

39. Programa Financiero de la Vivienda.- Consideramos que este Programa es el más serio que se haya intentado en México. Fue elaborado en 1964 por el Gobierno Federal a través de la Sría. de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y con la colaboración de diversos organismos técnicos y financieros. Está calculado a desarrollarse en un lapso de 40 años, tiempo en el que aspira a construir el sector público, 2,819,339 viviendas y juntamente con el sector privado, cerca de 10 millones de viviendas en el mismo lapso. (35)

40. Sus características.- El Programa en cuestión, para lograr sus fines, actúa como organizador y rector del sistema bancario nacional. Para ello se reformó: la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, "fundamentalmente en lo que respecta al funcionamiento de los departamentos de ahorro, instituciones de crédito hipotecario e instituciones de ahorro y préstamo, para hacer factibles los financiamientos para viviendas de bajo costo y a generar nuevos recursos con igual destino". (36)

---

(35) Programa Financiero de la Vivienda 1964, pág. 210.

(36) Idem, pág. 131

Así mismo creó los certificados de vivienda, con los cuales se instaura propiamente un sistema que facilita la adquisición y tenencia de la vivienda.

Por medio de la Comisión Nacional Bancaria, y del Banco de México, el Programa controla el funcionamiento y aplicación correcta de los créditos para la vivienda. De acuerdo con las finalidades del programa, los departamentos de ahorro, las instituciones de crédito hipotecario y las instituciones de ahorro y préstamo, destinarán parte de sus recursos al financiamiento de vivienda de interés social. Para apoyar estos canales de inversión se crearon dos fideicomisos: el Fondo de Operación y Des-  
cuento Bancario a la Vivienda y el Fondo de Garantía y Apoyo a los créditos para la vivienda. El primero tiene por finalidad otorgar apoyo financiero a las instituciones de crédito mediante préstamos relacionados con operaciones hipotecarias. El segundo otorga apoyo financiero a las instituciones privadas de crédito para que hagan frente a las deficiencias en los pagos de los adquirentes de vivienda de interés social. (37)

Pero el Programa no sólo organiza y controla administrativa y políticamente a la banca nacional, sino que, para iniciarse gestionó un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Agencia Internacional de Desarrollo por 1,000 millones de pesos a 30 años de plazo y con interés bajo, con el aval del Gobierno Federal. (38)

41. Sus alcances.— Como queda dicho, el Programa se propone construir en 40 años, por lo que toca al sector pú-

---

(37) Programa Financiero de la Vivienda 1964, pág. 140

(38) Idem, pág. 165

blico, cerca de tres millones de viviendas; y en conjunto con el sector privado cerca de diez millones, en el mismo lapso. Prevé el costo de la construcción y el incremento de población y la consiguiente demanda de viviendas. Para la erogación del programa, se prevé la aportación de los tres canales financieros antes mencionados, como sigue: (39)

Aportación acumulativa en:  
(millones de pesos)

<u>Nombre</u>	a) 10 años	b) 20 años	c) 30 años	d) 40 años
Departamento de Ahorro	3,045	8,222	15,348	27,135
Instituciones hipotecarias	3,791	8,884	17,588	32,454
Instituciones de ahorro y préstamo	<u>5,561</u>	<u>11,781</u>	<u>17,648</u>	<u>22,871</u>
Aportación total	<u>12,397</u>	<u>28,887</u>	<u>50,584</u>	<u>82,460</u>

Desde luego esas cantidades estimadas son los volúmenes máximos de inversión que puedan lograr las instituciones bancarias, incluyendo el apoyo del Gobierno Federal, a través de los dos fondos antes mencionados (FOVI y FOGA) e incluyendo el producto de los pagos iniciales y de las amortizaciones de los adquirentes.

42. Organismos ejecutores del Programa.- Desde antes del Programa y actualmente, toman parte en la resolución del Problema los siguientes organismos:

- Instituto Nacional de la Vivienda (ahora INDECO);
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.;

(39) Programa Financiero de la Vivienda 1964, págs. 203 a 207.

- Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda;
- Departamento del Distrito Federal;
- Instituto Mexicano del Seguro Social;
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales a los Trabajadores del Estado;
- Petróleos Mexicanos;
- Comité Administrador del Programa Federal para Construcción de Escuelas.

Todos los organismos mencionados participan a la solución del problema de la vivienda, sin menoscabo de sus fines principales, los que los tienen. Se dedican de manera preponderante a la construcción de viviendas: el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, S.A. y el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la vivienda. El Instituto Nacional de la Vivienda también estuvo dedicado a la construcción de vivienda; pero al ser reemplazado por el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO), este organismo, de acuerdo con la Ley que lo creó (40), se dedicará a promover y coordinar los diversos factores que intervienen en la construcción y adquisición de la vivienda. Se estima que esta nueva política, será de mejores resultados que la del Instituto Nacional de la Vivienda (41).

Los demás organismos tienen sus fines específicos, en forma secundaria contribuyen financiar a sus miembros para adquirir su vivienda.

No podemos hacer una detallada explicación de cada uno -

---

(40) Ley de 2 de febrero de 1971, publicada en el Diario Oficial de 4 de febrero de 1971.

(41) INDECO, informe del Consejo de 26 de abril de 1971.

de los organismos mencionados. En forma somera, indicaremos cuál ha sido la aportación en el Distrito Federal, de algunos de ellos:

ORGANISMO	LAPSO	CASAS CONSTRUIDAS	INVERSION
I.M.S.S.	1953-1962	9,467	490,251,976.00 (42)
I.N.V.	1954-1970	10,091	478,325,867.00 (43)
I.S.S.S.T.E.	1958-1970		824,064,579.02 (44)
F.O.V.I.	1965-1970	20,690	1554,520,000.00 (45)
B.N.O. y S.P.	1947-1964	24,231	1765,437,000.00 (46)

43. Intervención de los particulares.- Ya hemos indicado que por particulares entendemos a los empresarios que se dedican a la construcción de viviendas; a las organizaciones profesionales, como sindicatos, cooperativas, etc.; a los patrones que cumplen con el mandato constitucional de proporcionar casa a sus trabajadores; y a las personas que construyen su propia vivienda. De acuerdo con esta apreciación, tenemos que la mayor actividad la realizan los fraccionadores o sea el primer grupo a que nos referimos.

En los últimos sexenios gubernamentales casi ha estado vedado el establecimiento de fraccionamientos al sur de la ciudad. Sin embargo, como no se podía mantener a la población en espera de licencia para fraccionamientos, - se han abierto paso por otros rumbos. Así las más conocidas empresas fraccionadoras se han desplazado hacia el

---

(42) El Correo Económico, pág. 34. 1964.

(43) La vivienda de interés social. INV. 1967.

(44) Idem.

(45) Evaluación del programa financiero de la vivienda, FOVI. 1971.

(46) Conjuntos habitacionales en la Ciudad de México. - B.N.O. y S.P. NO. 4.

Estado de México, donde han conseguido terrenos, han contado con estímulos del Gobierno del Estado y han hecho - en esas zonas del poniente de la Ciudad, grandes conjuntos habitacionales como son Ciudad Satélite, Etchegaray, Viveros de la Loma, etc., etc.

En los últimos quince años la actividad de los fraccionadores se ha concentrado en aquellos lugares creando con ello grandes zonas urbanas con el consiguiente beneficio para el Estado de México, dado que a las arcas del Estado ingresan fuertes sumas provenientes de pagos hechos - con motivo del elevado valor que adquieren los inmuebles.

En general, los fraccionadores de referencia, se dedican a la construcción de vivienda cuyo valor oscila de - - 100,000 a 400,000 pesos, es decir para adquirentes con - ingresos mensuales de \$5,000.00 en adelante. Para este tipo de vivienda cuentan con recursos de instituciones - hipotecarias.

Por lo que respecta a los patrones, en general podemos - decir que todavía no se cumple la disposición constitu-- cional y legal (47) que les obliga a dar casas a sus tra bajadores. Esperamos que con la nueva Ley Federal del - Trabajo, se haga realidad la aspiración justa del traba jador.

Finalmente, debido a la falta de datos, no podemos seña- lar cifras de la construcción de vivienda por parte del sector privado; sin embargo, se estima que represente el 70% de la construcción total de viviendas en el país.

(47) Artículo 123, frac. XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 136 y demás rela- tivos de la Nueva Ley Federal del Trabajo.

E) POSIBILIDADES DE ACCESO A LA VIVIENDA.

Trataremos de señalar a continuación las posibilidades que podrían tener las personas de escasos recursos de mejorar sus condiciones de vivienda, ya sea teniéndola en renta o adquiriéndola en propiedad.

44. Posibilidades actuales.- De acuerdo con las apreciaciones que hemos hecho en páginas anteriores, tenemos -- tres grupos económicos diferentes en el Distrito Federal: uno cuyos ingresos mensuales fluctúan entre \$200.00 a --- \$1,000.00 y que representan el 45.70% de la población eco-- nómicamente activa del Distrito Federal; otro cuyos ingre-- sos mensuales son de \$1,000.00 a \$5,000.00 que son el --- 46.15%; y otro de \$5,000.00 en adelante que son el 8.15% (ver No. 25). Por otra parte al hablar de la clasifica-- ción de vivienda, vimos que la vivienda de interés social cuyo precio oscila entre \$55,000.00 y \$80,000.00 resulta accesible solamente para un sector de población cuyos ingre-- sos sean superiores a \$2,500.00 mensuales. En estas - condiciones, que son las actuales, resulta imposible en - el Distrito Federal la adquisición de vivienda para ese - 45.70% antes mencionado.

45. Es necesario revisar la política habitacional.- Pen-- samos que el Estado debe modificar el criterio con que ac-- tualmente califica la vivienda de interés social; que debe modificar la política de financiamientos para la construc-- ción y adquisición de vivienda y, en general, debe revi-- sarse el Programa Financiero de la Vivienda de la cual ha-- blamos en el No. 39 de esta capítulo.

Consideramos que los moldes actuales quedan muy grandes y por tanto inaccesibles a una gran porción de capitalinos.

Concretamente a nuestro juicio debería:

- llamarse vivienda de interés social o vivienda popular indistintamente a la que tuviera un costo mínimo de -- \$25,000.00 y máximo de \$80,000.00;
- limitarse al mínimo las autorizaciones para construcción de vivienda suntuaria o de lujo, exigiendo a los fraccionadores a construir vivienda popular;
- hacerse efectiva la obligación de los patrones de proporcionar habitación a sus trabajadores en los términos del Art. 123, frac. XII Constitucional y del Art. 136 de la Nueva Ley Federal del Trabajo;
- adaptar el sistema bancario nacional, tal y como se hizo para la actual vivienda de interés social a las necesidades de financiamiento de vivienda popular;
- reducir al mínimo las exigencias burocráticas para los trámites referentes a construcción, especialmente en la que realizan por su cuenta las personas que han adquirido un lote.

Los anteriores puntos son solamente algunas de las pocas cosas que consideramos debe hacer el Estado para la solución del problema y dar acceso a millones de ciudadanos - que tienen derecho a vivir en condiciones humanas.

### CAPITULO III

#### LOS FRACCIONAMIENTOS EN EL DISTRITO FEDERAL

##### I) REQUISITOS PARA SU AUTORIZACION.

En los dos capítulos anteriores hemos analizado diversos aspectos del problema habitacional por ser este problema la razón de ser de los fraccionamientos; hemos tratado también sobre los programas de construcción de vivienda tanto del sector público como del sector privado, siendo dentro de este último campo donde se desarrollan los fraccionamientos como una actividad comercial lucrativa.

Al tratar sobre los requisitos para la autorización de fraccionamientos en el Distrito Federal, nos proponemos tratar solamente de algunos aspectos fundamentales, prescindiendo por tanto, de la enumeración o detalle de todos los requisitos que deban incluirse o acompañarse a una solicitud.

46.- Concepto de fraccionamiento.- En sentido gramatical es el acto de fraccionar o de dividir un todo en partes; como unidad destinada a construir habitaciones, la Ley de Planificación del Distrito Federal y el Reglamento de Fraccionamientos nos dan esta definición: "... Se entiende por fraccionamiento: I.- La división de terrenos en lotes, -- cuando para ello se formen una o más calles; II.- La división de manzanas en lotes, cuando aquellas correspondan a fraccionamientos no autorizados por el Departamento del Distrito Federal; III.- La división de manzanas en lotes, -- cuando aquellas correspondan a fraccionamientos que habiéndose autorizado, no se hubieren cumplido los requisitos señalados al primitivo fraccionamiento .... " ( 48 )

El mismo precepto señala tres tipos de fraccionamientos: residenciales, industriales y campestres, según se destinen respectivamente para usos de habitación, para establecimientos fabriles o industriales y para habitación y pequeños cultivos vegetales, granjas avícolas, etc.

Dada la naturaleza de este trabajo, consideramos que la definición anterior es suficiente y adecuada, así mismo consideramos que el primer tipo de los fraccionamientos indicados, generaliza y se refiere a todos los fraccionamientos donde se construya exclusivamente para habitación, sin distinguir el tipo social o económico de las viviendas.

47.- Es necesario obtener autorización para fraccionar.- Antes de tratar sobre los requisitos que la Ley exige para autorizar un fraccionamiento de terrenos para construcción de habitaciones, deseamos hacer alguna consideración de si es correcto que se deba obtener dicha autorización. -- El Artículo 51 de la Ley de Planificación del Distrito Federal establece: " Para iniciar un fraccionamiento de terrenos, será indispensable obtener autorización del Departamento del Distrito Federal. Esta autorización sólo se concederá cuando se cumplan, para ese efecto, todos los requisitos exigidos por el Reglamento para los fraccionamientos de terrenos en el Distrito Federal " .

Por otra parte el artículo 56 del mismo ordenamiento señala: " Los propietarios de fraccionamientos de terrenos no podrán celebrar contratos de promesa de venta, de venta con reserva de dominio y cualesquiera otros traslativos de dominio cuyos objetos vendibles sean lotes pertenecientes al fraccionamiento, si éste no ha sido previamente autorizado por el Departamento del Distrito Federal. Y el mismo precepto agrega: " Los contratos que celebren en contravención

a esta disposición se considerarán nulos de pleno derecho". Las disposiciones anteriores parecen echar por tierra al derecho real de propiedad que en la definición de Planiol y Ripert es: " el derecho en virtud del cual una cosa se encuentra sometida, de una manera perpetua y exclusiva, a la acción de la voluntad de una persona" (49). De parecida forma define el Maestro Rogina Villeras el derecho real de propiedad: "La propiedad es un derecho real por el cual una cosa se encuentra sometida al poder jurídico de una persona, en forma directa, exclusiva y perpetua, para que ésta pueda retirar todas las ventajas económicas que la cosa sea susceptible de prestarle, siendo este derecho, como todo derecho real, oponible a todo el mundo".

No obstante lo anterior, debemos tener en cuenta que en nuestra legislación positiva, se ha adoptado el principio de la función social de la propiedad, que consiste en que el interés social es preeminente al interés personal.

De este modo, el artículo 27 Constitucional dice que: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.." y el artículo 830 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales preceptúa: "El propietario de una cosa, puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes".

Con los dos preceptos últimamente citados queda fundamentada la constitucionalidad y legalidad de los mencionados artículos 51 y 56 de la Ley de Planificación a que nos hemos referido. Sin embargo, no estamos de a --

---

(49) Leonoldo Aguilar Carbajal, Segundo Curso de Derecho Civil, Pág. 113.

cuerdo con la nulidad de pleno derecho a que se refiere la parte final del mencionado artículo 56.

Estamos de acuerdo en que no es saludable para el orden -- social ni para el desarrollo urbano de la ciudad que se pre tenda fraccionar y construir sin sujeción a normas establecidas.

48.- La solicitud de autorización para fraccionar.- La persona física o moral que desee llevar a cabo un fraccionamiento urbano en un predio de su propiedad debe hacer la solicitud ante el Departamento del Distrito Federal. El C. Jefe de dicha dependencia conoce de la solicitud y encomienda el estudio de la misma a la Dirección General de Planeación que es el organismo que, conforme a la Ley Orgánica del Departamento debe asesorar a dicho funcionario en la expedición de licencias de fraccionamientos (artículo 53, Fracc. IV). La Dirección General de Planeación a su vez lleva a cabo el estudio por medio de la Comisión de Planeación Urbana y de su sección de Fraccionamientos, ambos organismos dependientes de la Dirección General de Planeación a que nos hemos referido.

Como resultado del estudio antes mencionado, la Dirección General de Planeación formula dictamen, mismo que envía al Jefe del Departamento del Distrito Federal para su aprobación.

Las funciones que en materia de fraccionamientos tiene -- ahora la citada Dirección General de Planeación, estaban asignadas en la anterior ley orgánica a la Dirección General de Obras Públicas. Y todavía el Reglamento de Fraccionamientos, por no haber sido puesto acorde con la nueva -- Ley Orgánica, sigue asignando a la mencionada Dirección de Obras Públicas la función de estudiar y resolver sobre la solicitud de fraccionamientos.

49.- Acreditar la propiedad y la posesión del terreno.- Para que la solicitud pueda ser atendida es necesario que

se acompañe de los títulos (Escrituras Públicas) debidamente inscritos en el Registro Público de la Propiedad. Así mismo es necesario acompañar constancia de deslinde catastral o de apeo y deslinde judicial inscrito en el Registro Público de la Propiedad.(50)

Con los títulos de propiedad inscritos en el Registro Público se demostrará que el solicitante es legítimo propietario; con la constancia de deslinde catastral o la de apeo y deslinde judicial en su caso, igualmente inscrita en el Registro Público, se demostrará que el solicitante está en posesión del inmueble o inmuebles de que se trate.

Queremos destacar la importancia de acreditar la propiedad y la posesión de los terrenos; de ello depende que una persona tenga derecho y las autoridades puedan autorizar a poner a la venta al público los lotes del fraccionamiento. Si se diera la autorización sin verificar la propiedad y la posesión, se expondría a los compradores a ser engañados y defraudados. Igualmente quedarían sin protección los recursos que invirtieran las instituciones de crédito que financiaran las operaciones de compra de casas o lotes. Podemos decir que la autorización que para fraccionar y vender dan las autoridades competentes, viene siendo en cierta forma una garantía de los intereses de los adquirentes. Sin embargo la autorización no garantiza la conducta del fraccionador en su trato con los clientes.

50.- Proyecto de Fraccionamiento.- No intentamos hacer referencia a las condiciones técnicas específicas del proyecto de que se trate; el solicitante deberá indicar

---

(50 ) Artículo 6 del Reglamento de Fraccionamiento de terrenos del D.F.

qué tipo de Fraccionamiento desea realizar: residencial industrial o campestre y conforme al tipo, debe presentar el plano de lotificación en el cual se marquen los lotes con sus medidas y colindancias; las calles, plazas, áreas de donación, etc.

En dicho proyecto se incluye una memoria descriptiva -- del fraccionamiento, en la que se especificarán la calidad de las obras de urbanización: banquetas, drenaje, agua potable, electrificación, comunicaciones, y de manera general, todos los servicios con que deba contar.

La autorización, según el artículo 4o. del Reglamento de Fraccionamientos, debe hacerse constar en escritura pública en la cual se expresarán todas las obligaciones -- que deba cumplir el fraccionador.

51.- Áreas de donación.-- De acuerdo con el artículo 37 del Reglamento citado, " En todo fraccionamiento debe -- rá hacerse donación a favor del Departamento del Distrito Federal, del tanto por ciento de la superficie vendible que a continuación se especifica:

- a).- De 15% en el caso de fraccionamientos residenciales.
- b).- De 10% si se trata de fraccionamientos de tipos -- campestre o industrial.

Se entiende por superficie vendible la que resulte de -- deducir de la superficie total, la destinada a vías públicas y a donación". Hacemos notar la donación como -- un aspecto importante entre los requisitos para obtener la autorización. Esta donación aparentemente implica -- una merma en el patrimonio del fraccionador en beneficio del Departamento del Distrito Federal y de los pobladores del fraccionamiento. Sin embargo, en la reali-

dad, el fraccionador incluye el valor de las áreas de donación juntamente con todos los gastos e inversiones en el precio de los lotes, de donde se desprende que son los compradores quienes realmente pagan la donación.

La superficie donada debe ser bastante para resolver las necesidades de la comunidad que habitará el fraccionamiento: banquetas, estacionamientos, calles, parques o jardines comunes y lugar para Escuelas, Templos y Mercados.

Los fraccionadores realizan de inmediato las banquetas, los estacionamientos, las calles y demás obras porque éstas son parte del proyecto de urbanización; pero esas obras tendrán que hacerse sujetas a las especificaciones que aprueben o formulen las autoridades correspondientes del Departamento del Distrito Federal. Al respecto, el artículo 12 del Reglamento de Fraccionamientos señala que una vez aprobado el proyecto de fraccionamiento se remitirá copia del mismo a las diversas oficinas para que cada una prepare proyecto y especificaciones conforme a los cuales serán ejecutados por el fraccionador.

Respecto de escuelas, iglesia y mercado que son servicios indispensables en una comunidad, ni la Ley ni el Reglamento exigen que los fraccionadores los proporcionen. Algunos fraccionadores suelen construir escuelas e iglesias en sus conjuntos habitacionales, pero seguramente se trata de una galantería y no de algo que se realice por obligación. También en algunos fraccionamientos de tipo residencial destinan una área para zona comercial, misma que venden a quien se interese a poner el negocio.

Finalmente diremos que no obstante que no están obligados los fraccionadores a construir escuelas, iglesia y mercado, debe tomarse de la superficie que señala el artículo 37 para que los conjuntos habitacionales cuenten con elementales servicios.

52.- Obligaciones pecuniarias y de garantía.- Los fraccionadores deben cumplir otras obligaciones de tipo pecuniario y de garantía por medio de fianzas o fideicomisos a satisfacción del Departamento del Distrito Federal.

Así el artículo 14 del Reglamento señala que "El fraccionador deberá constituir en la Tesorería del Distrito Federal un depósito por concepto del costo de los proyectos de las obras de urbanización de que se trate, cuyo monto será del uno por ciento del valor aproximado de los presupuestos respectivos". El artículo 15 del mismo Reglamento señala al fraccionador la obligación de otorgar garantía por medio de fianza o fideicomiso, de la realización de las obras de urbanización". El monto de esta garantía será fijado por el Departamento del Distrito Federal.

Otra fianza o garantía, según el artículo 17 debe ser otorgada para garantizar la conservación de los pavimentos en buen estado por el tiempo que señale la Dirección de Obras Públicas. Sobre esta garantía consideramos que el plazo máximo debe ser de un año, contado desde la fecha en que el fraccionador entregue las obras al Departamento del Distrito Federal.

Finalmente el fraccionador deberá cubrir en la Tesorería del Distrito Federal la cantidad que se le fije por concepto de supervisión de las obras de que se trate.-

Esta obligación la establece el artículo 2o. del Reglamento de Fraccionamientos, pero sin determinar su cuantía.

Pensamos que en general es justificado el establecer - este tipo de obligaciones, pues de otra manera el Departamento tendría que absorber gastos. No tiene obligación de erogar. Sin embargo debe precisarse el monto - de las obligaciones para no dejar la determinación de éstas a criterio de funcionarios menores o mayores, - lo cual sería principio de arbitrariedad.

## 2).- ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS

Nos referimos a los organismos administrativos dependientes del Departamento del Distrito Federal que tienen relación con el establecimiento de fraccionamientos. Trataremos de ubicarlos en orden a su importancia dentro de la organización administrativa del Departamento del Distrito Federal y conforme a la Ley Orgánica del propio Departamento.

### 53.- Estructura Constitucional del Distrito Federal.

La nación mexicana está organizada políticamente bajo el sistema federal, esto es ... "en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental". (51)

Cada Estado "libre y soberano" viene siendo un miembro integrante del conjunto llamado federación; en otras -

---

(51) Artículo 40 Constitucional.

nalabras, la federación se compone con todas las entidades federativas llamadas Estados. Los Estados o entidades federativas, son determinadas circunscripciones geográficas, con su población, con sus leyes y con sus poderes, organizados éstos de manera análoga a los poderes federales, por las Constituciones locales respectivas.

El Distrito Federal es una circunscripción geográfica, con una población mayor que cualquiera otra entidad federativa, con sus leyes y organización interna. Con estos elementos, parece que la conclusión lógica es que el Distrito Federal sea un miembro de la federación y por tanto, tenga la misma categoría política que cualquier entidad federativa. Sin embargo, debido a nuestra propia organización constitucional, el Distrito Federal está formalmente organizado de otra manera: es un Departamento Administrativo, dependiente del Poder Ejecutivo Federal y tiene algunas diferencias fundamentales comparado con las demás entidades federativas:

Los Estados miembros tienen sus propios poderes Ejecutivo, Legislativo, su propia constitución, conforme a la cual se organizan; en cambio el Distrito Federal carece de Poder Ejecutivo y Legislativo propios. Por Ejecutivo tiene al Ejecutivo Federal; por Legislativo al Congreso de la Unión, ambos poderes de la Federación.

Otra diferencia fundamental es que los Estados pueden auto-determinarse políticamente, pues sus poderes Ejecutivo y Legislativo se integran por elección de los ciudadanos del Estado, en tanto que en el Distrito Federal, debido a que no tiene poderes propios, no hay elección. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales que son los poderes para el Distrito Federal, son integrados por elección de todos los mexicanos. Esta situación implica un marginamiento político de los ciudadanos

del Distrito Federal que no tienen derecho a elegir a ninguna autoridad propia; es tanto más injusta si se considera que por el medio social en que viven, los ciudadanos del Distrito Federal tienen mayor conciencia política que la mayoría de los ciudadanos de los Estados.

No obstante que el Distrito Federal tiene la capacidad material y real para ser un Estado miembro de la Federación, constitucionalmente es sólo una dependencia del Ejecutivo Federal, cuyo titular ejerce el Gobierno del Distrito Federal en los términos del artículo 73 fracción VI constitucional.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que es reglamentaria de la disposición constitucional anteriormente citada, dice en su artículo lo: "... el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá de conformidad con las normas de organización contenidas en esta Ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal" ... (52)

54.- Estructura Orgánica del Distrito Federal.- De acuerdo con el capítulo primero de la Ley Orgánica antes citada, la estructura del Distrito Federal es la siguiente:

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

- Jefe del Departamento del Distrito Federal
- Secretarías Generales : A, B y C
- Oficialía Mayor
- Direcciones Generales

---

(52) Nueva Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial del 29 de Dic./70.

- Consejo Consultivo
- Junta de Vecinos
- Delegaciones
- Procuraduría General de Justicia
- Tribunal Superior de Justicia
- Tribunal de lo Contencioso Administrativo
- Junta Local de Conciliación y Arbitraje

El Jefe del Departamento del Distrito Federal tiene la representación legal de la entidad llamada Distrito Federal, y puede delegar dicha representación en la persona o personas que estime conveniente (Art.29 ).

Las Secretarías Generales son tres y se designan como "A", "B" y "C" y tienen el mismo rango, son auxiliares del Jefe del Departamento y atienden los asuntos que éste los encomiende. En las faltas temporales del Jefe del Departamento, lo suplirá el Secretario General "A" y en defecto de éste, los Secretarios "B" y "C" y a falta de éstos el Oficial Mayor. (Art.29).

Las Direcciones Generales son dependencias técnicas del Departamento del Distrito Federal y sus titulares deben tener el título correspondiente y los conocimientos sobre sus respectivos ramos.

Las Delegaciones son órganos auxiliares del Departamento en las respectivas circunscripciones territoriales, en que se divide el Distrito Federal, para facilitar la Administración del mismo.

El Ministerio Público en el Distrito Federal está a cargo del Procurador General de Justicia, quien actúa por medio de los Agentes del Ministerio Público y por

la Policía Judicial en sus diversas corporaciones.

La función jurisdiccional en el Distrito Federal es de tres clases:

- a).- La del fuero común que está a cargo del Tribunal Superior de Justicia por medio de diversos órganos que rige la Ley Orgánica respectiva (Art.5o.)
- b).- La del orden administrativo que está a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Este Tribunal y su Ley son de reciente creación.
- c).- En materia laboral la que está a cargo de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje que se rige de acuerdo con la Nueva Ley Federal del Trabajo.

Las Juntas de Vecinos.- El artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal establece que en cada Delegación se creará una Junta de Vecinos, con un mínimo de 20 miembros, entre los que habrán cuando menos 4 mujeres y 2 jóvenes menores de 25 años. Estarán presididos por uno de sus miembros que será electo por los demás miembros por un período de 3 años sin posibilidad de reelección inmediata.

El Consejo Consultivo.- Es un cuerpo colegiado, aparentemente independiente, formado por cada uno de los Presidentes de las Juntas de Vecinos y por los respectivos suplentes que tendrán el carácter de miembros suplentes del Consejo Consultivo (Art.18)

El organismo en cuestión tendrá como única autoridad per

manente un Secretario y su respectivo suplente, es decir, estará acéfalo, ya que solamente en sus sesiones será presidido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal o por la persona que éste designe. (Art. 21, párr. 3o.)

Pensamos que tanto las Juntas de Vecinos como el Consejo Consultivo no tienen el funcionamiento que les atribuye la Ley y solamente cubren las apariencias formales de organización.

Consideramos que con dichos organismos se quiere dar apariencia democrática al gobierno de la ciudad y se pretende dar a entender que el pueblo participa de las decisiones de su gobierno. A falta de Ayuntamientos y de poderes propios, cuyos integrantes fueran electos popularmente, lo cual no admite el sistema constitucional, los ciudadanos del Distrito Federal, reiteramos, están marginados políticamente.

Para que tales organismos puedan ser eficaces, es necesario que se formen por elección de los ciudadanos; que sepan que se deben a la voluntad popular y por tanto se sientan obligados a cuidar de los intereses de la comunidad. De lo contrario, cuando son puestos por las autoridades, se sienten ligados a los intereses de quienes los pusieron y tendrán que actuar consecuentemente. Es necesario garantizar en la Ley y en la práctica, la autonomía de los organismos en cuestión.

#### A) DE LA DIRECCION GENERAL DE PLANEACION.

Este organismo fue creado por la nueva Ley Orgánica cuyo artículo 53 le asigna sus atribuciones. Como antecedente de esta Dirección, existió la Comisión de Planificación, establecida en la ley respectiva de 31 de Diciembre de 1953.

55.- Su integración y funciones.- De acuerdo con la Nueva Ley Orgánica, la Dirección General de Planeación tiene entre otras facultades, las siguientes:

- La planeación o los proyectos de planificación respecto de obras de infraestructura y urbanas.
- Asesorar al Jefe del Departamento en lo referente a obras de planificación en fraccionamiento de predios propiedad del Distrito Federal.
- El control de zonificación establecida.
- Colaboración en la expedición de licencias de :  
funcionamiento de industrias  
fraccionamientos  
subdivisiones y regularización de colonias populares.

56.- La Planificación en el Distrito Federal.- En una ciudad tan grande, con tantos millones de habitantes; con una expansión y crecimiento tan acelerados, como es la ciudad de México, es necesario controlar ese crecimiento, de manera que se logre armónicamente. Un crecimiento en desorden daría como consecuencia una situación de anarquía que haría imposible la vida urbana. La Ley define la planificación como: " la organización y coordinación mediante un Plano Regulador de las funciones de la vida urbana con el fin de que la ciudad y los centros urbanos que comprende el Distrito Federal se desarrollen racional, estéticamente y en condiciones salubres que satisfagan las necesidades de sus habitantes".-

(53)

---

(53) Artículo 2o. de la Ley de Planificación.

57.- La Comisión de Planeación Urbana.- Es el órgano -- por medio del cual el Departamento del Distrito Federal realiza los proyectos y planes urbanísticos. Depende -- directamente de la Dirección General de Planeación. Sus atribuciones son: "... elaborar los proyectos y planes urbanísticos...encaminados a la más adecuada satisfacción de las necesidades y al mejor desarrollo de las -- actividades de la población... así como a la mejor y -- más eficiente prestación de los servicios públicos" (54)

Los proyectos y planes que elabore la Comisión de Planeación Urbana, estarán sujetos al Plano Regulador, en cuya elaboración deberá participar la propia Comisión. El Plano Regulador deberá abarcar a todas las Delegaciones, -- es decir, a todo el Distrito Federal (55)

58.- Intervención de la Dirección de Planeación en materia de fraccionamientos.- La Ley Orgánica le asigna -- como atribución específica la de colaborar en la expedición de licencias o autorizaciones de fraccionamientos(56)

En vista de lo anterior, el organismo competente conforme a la ley para determinar si procede o no autorizar un fraccionamiento es la Dirección General de Planeación. -- Tanto más si se toma en cuenta que la misión fundamental de dicha Dirección es la planeación del crecimiento de -- la ciudad en forma armónica.

B) DE LA DIRECCION GENERAL DE OBRAS PUBLICAS.

(54) Artículo 76 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

(55) Artículos 77 y 78 de la misma Ley.

(56) Artículo 53, fracción IV del mismo ordenamiento.

59.- Organización y Facultades.- Esta dependencia del Departamento del Distrito Federal tiene entre otras, las siguientes atribuciones:

- La construcción y conservación de los bienes inmuebles del Distrito Federal.
- La autorización e inspección de las construcciones, quienquiera que las lleve a cabo.
- El alumbrado público.
- Los pavimentos y buen estado de las vías públicas.

Debido a su carácter de vigilante en el desarrollo de todo tipo de obras públicas y privadas, esta dependencia es el órgano por medio del cual el Departamento del Distrito Federal otorgará o negará las licencias para la construcción.

Para el desempeño eficaz de tal función, la Dirección General de Obras Públicas cuenta con equipo muy amplio de técnicos en diversas ramas de la construcción con los cuales puede revisar minuciosamente los proyectos que presenten los particulares. Asimismo esta dependencia tiene los elementos necesarios para elaborar, en caso necesario, los proyectos sobre determinadas obras que deban realizar los particulares o las propias autoridades del Departamento, en su caso.

En cuanto a las obras que realiza el Departamento, generalmente se contratan con empresas particulares, y en tal caso, la Dirección General de Obras Públicas, proyecta y revisa, ajustando dichas obras a lineamientos técnicos.

60.- Su intervención en fraccionamientos.- En materia de fraccionamientos esta dependencia tiene gran ingerencia: es quien aprobará o desaprobará los proyectos de construcción que presenten los fraccionadores al solici-----

tar la autorización respectiva. Y en consecuencia, de su fallo dependerá el sentido en que resuelva el Departamento.

La Dirección de Obras Públicas vigilará que las obras de urbanización y de construcción de casas que realicen los fraccionadores, se ajusten a las especificaciones previamente aprobadas. Para ello tiene varios inspectores, muchos de los cuales se vuelven voraces y se ocultan con fraccionadores sin escrúpulos para violar normas, con el consecuente daño para la comunidad.

C) LA DIRECCION GENERAL DE PROMOTON DE LA HABITACION POPULAR.

61.- Su constitución.- La Dirección General de Promoción de la Habitación Popular fue creada como nueva dependencia del Departamento del Distrito Federal, en los términos del artículo 49 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Esta Dirección es relativamente nueva, pues fue creada por la nueva Ley Orgánica cuya vigencia empezó el 10. de enero de 1971.

En la Ley Orgánica anterior no existía esta dependencia y varios de los que ahora son asuntos de su competencia estaban encomendados a otras dependencias del propio Departamento.

62.- Finalidades.- La finalidad tanto de la Ley como de la Administración Pública al crear esta nueva dependencia, es conjugar en un organismo único funciones y actividades que se mantenían dispersas a distintos niveles y dependencias del Departamento, para llevar a cabo las atribuciones siguientes:

- Planeación de programas de construcción de unidades habitacionales.
- Programas de vivienda popular.
- Administración de las unidades habitacionales.
- Tramitación de los asuntos de las colonias en lo referente al acomodo de personas, posesión de terrenos, titulación, etc.
- El fomento y regularización del patrimonio familiar.
- Colaboración con otras dependencias oficiales, instituciones del sector público o privado para resolver el problema de la habitación popular.

63.- Integración y competencia.- De acuerdo con su finalidad, la Dirección General de Promoción de la Habitación Popular se incorporó o absorbió las siguientes entidades:

- Oficina de Colonias que dependía de la Dirección General de Gobernación.
- Oficina Coordinadora del Programa de Vivienda que dependía de la Secretaría General.
- Oficina de Vivienda y Urbanismo que dependía de la Dirección General de Obras Públicas.
- Oficina de Plan Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua, que dependía de la Dirección de Obras Públicas.
- Administración de unidades habitacionales, que dependía de la Dirección General de Gobernación.
- Oficina de Rehabilitación de Tepito, que dependía de la Dirección de Acción Social.
- Tiendas de Materiales de las colonias Terremotes y Arenal, que dependía de la Dirección General de Servicios Administrativos.

Con la anterior enumeración de funciones y de integración, se ve la razón de haber creado esta nueva Dirección.

No vamos a tratar sobre si las diversas actividades que ahora tiene, le fueron acertadamente asignadas.

64.- Organización.- Para hacer posible el desarrollo de sus fines la Dirección General de Promoción de la Habitación Popular estableció la siguiente organización básica:

a) Dirección General que se apoya en :

- Una asesoría técnica de Planeación de Colonias.
- Una ayudantía ( con varios ayudantes)
- Una Secretaría

b) Subdirección General, que se apoya con:

- Un equipo de Trabajadoras Sociales.
- Un equipo para trato al público.

c) Subdirección de Colonias.

Esta oficina es mixta: depende orgánicamente de la Dirección General de Promoción para la Habitación Popular, pero acuérdala con la Dirección de Gobernación por cuanto atañe al trato con las Delegaciones.

d) Subdirección de Planeación y Obras, apoyada en :

- Una oficina de Planeación.
- Una oficina de Obras.
- Una oficina de Promoción.

e) Subdirección Administrativa, que controla:

- Personal y Nóminas
- Compras y Requisiciones
- Sistemas y procedimientos
- Contabilidad y Glosa
- Asuntos legales.

65.- Presupuesto.- Como es natural, siendo como es la Dirección de Promoción para la Habitación Popular, el brazo ejecutor del Departamento del Distrito Federal -- en materia de habitación, su presupuesto debe ser grande.

En efecto, en forma ordinaria en 1971 tiene en total asignados \$ 322'120,000.00 (57) . De esta cantidad \$ 300,000.00 son el fondo revolvente para casas habitación.

66.- Alcance de Proyecto.- Se propone construir en el presente sexenio un total de 11,115 viviendas, de las cuales, 3,192 serán de las llamadas "Pies de casa"; -- 6,505 serán casas unifamiliares del tipo de interés social; y 1,418 serán de tipo multifamiliar (58).

Es conveniente aclarar que esta cifra de casas a construir serán financiadas de diversa manera; en parte directamente y en parte por medio de fideicomisos, en los cuales el Departamento aportará solamente el terreno.

### 3) DISPOSICIONES LEGALES.

Nos proponemos señalar la relación que tienen algunas disposiciones legales y reglamentarias con los fraccionamientos, es decir, con trámites para su autorización, su desarrollo y funcionamiento.

Por su importancia solamente hacemos mención de tres ordenamientos: el Reglamento de Fraccionamientos, la Ley de Hacienda y el Reglamento de Construcciones del Dis -

---

(57) Informe de Actividades, Junio/1971.

(58) Informe de Actividades, Junio de 1971

trito Federal.

a) El Reglamento de Fraccionamientos.

67.- El actual es obsoleto.- Actualmente parece ser que vivimos una etapa de falta de Reglamento de Fraccionamientos. Al establecerse con fecha 10 de enero de 1971 la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual cambió por completo la organización de la entidad en relación con la Ley anterior, se exige de inmediato una modificación acorde en todas las demás leyes y Reglamentos; sin embargo debido al poco tiempo transcurrido desde la reforma citada, es explicable que no se hayan hecho las reformas correspondientes y por tanto se sigan utilizando disposiciones legales o reglamentarias inadecuadas.

En vista de las anteriores circunstancias, consideramos que resulta innecesario además de que sería imposible hacer un análisis de este Reglamento.

b) La Ley de Hacienda del Distrito Federal.

68.- Determinación del Impuesto Predial.- De acuerdo con el artículo 30 de la Ley, son objeto del impuesto predial: los predios urbanos, los predios rústicos, sean por propiedad o por posesión cuando esta última se derive de contratos de promesa de venta, de venta con reserva de dominio, simple uso o cualquier otro título similar. La base del impuesto predial será el valor catastral o la renta que produzca o sea susceptible de producir el inmueble ( Art. 36)

El valor catastral se aplica cuando el inmueble no produzca renta, o que la renta o el arrendamiento no sean permanentes sino circunstanciales.

69. Exenciones de Impuesto Predial.- Las exenciones -- pueden ser concedidas cuando a juicio del Departamento, se trate de zonas proletarias u obreras (Art.42, Frac. - IV). Subsiste la exención por el tiempo que hubiere sido concedida, salvo que ocurran circunstancias que modifiquen las causas que originaron la exención de que se trate (Artículo 45).

Sobre el particular la Ley de Exención de Impuestos para habitaciones populares de 31 de diciembre de 1954 concede exención por 15 años a quienes construyan casas destinadas para habitación cuyo valor sea hasta de - - - - \$ 80,000.00 incluyendo terreno. Igual concesión se hace a quienes compren este tipo de casas, durante el -- tiempo que permanezca insoluto el crédito del Banco que hubiere financiado la construcción.

La citada Ley exime del impuesto predial por 30 años - a los empresarios que edifiquen casas para sus trabajadores. La intención del legislador fue y sigue siendo, - la de estimular a los patrones para que cumplan la o -- bligación constitucional, así como la de colaborar a -- hacer factibles tales obligaciones.

70. Revaluaciones.- El valor catastral puede modificarse por transmitir el dominio, es decir, con motivo de - la venta parcial o total del inmueble; por la realiza - ción de obras de mejoramiento urbano o por que transcu rran más de 5 años del avalúo anterior ( Art. 67) .

Ocurre prácticamente una revaluación en los casos de fraccionamientos de predios, porque con ese motivo se hace -- nuevo avalúo.

El Artículo 84 de la Ley de Hacienda considera como nuevos predios a cada uno de los lotes que resulten en un -- fraccionamiento.

### C) EL REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES.-

Parecería que el Reglamento de Construcciones es ajeno al asunto de los fraccionamientos ya que la construcción en general es problema administrativo de los fraccionadores y no de los adquirentes de casas. Sin embargo, a nuestro juicio este ordenamiento es de la mayor importancia para nuestro tema por cuanto contiene serias dificultades para quienes construyen por su cuenta.

71. Su origen legal.- El Reglamento de Construcciones vigente es de 24 de enero de 1966 y está basado en el artículo 23, fracciones I y II de la anterior Ley Orgánica -- del Departamento del Distrito Federal. Más como la Ley -- Orgánica ha sido reformada, el Reglamento en cuestión lógicamente no coincide en mucho con la Ley. No sólo no coincide literalmente sino probablemente no coinciden en lo -- orgánico, pues la nueva Ley hace una distribución de funciones y competencias muy diferente a la anterior. No cabe duda que el Reglamento es válido en cuanto a su aspecto técnico, puesto que en este campo no se puede variar -- por razones administrativas u orgánicas.

72.- Aspectos negativos del Reglamento.- En algunos aspectos el Reglamento de Construcciones, contiene, a nues-

tro juicio disposiciones injustas atentatorias de derechos y violatorias de leyes de rango superior; señalamos solamente algunos artículos:

- El Artículo 7 establece la presunción de vía pública -- perteneciente al Departamento del Distrito Federal, por -- el hecho de que en algún plano de cualquier tiempo que se encuentre en cualquier dependencia, archivo general de la nación, biblioteca, etc., aparezca que pasó un río, un camino, un puente. Esta disposición obliga a quien quiera -- comprar un inmueble a llevar a cabo una investigación imposible por absurda; además contraría seriamente las disposiciones del Código Civil en materia de clasificación de los bienes del dominio público.

- El Artículo 21 en materia de voladizos y salientes, establece que la licencia para construir un voladizo de -- cierta medida, siempre será revocable. Además en caso de regularización legal, no obstante que se haga el pago correspondiente, la Dirección de Obras Públicas podrá mandar demoler el balcón o voladizo de que se trate (Art.24).

- El artículo 6o. señala que el propietario de una vi -- vienda solamente deberá usar cada pieza para el fin que -- se le asignó en la licencia de construcción, es decir, -- que no puede la familia comer en la cocina o habilitar -- como recámara la estancia. Esta disposición atenta contra el derecho que tiene la familia de usar un bien propio para resolver sus necesidades, si con ello no afecta a los demás.

- El artículo 381 señala que la Dirección General de O -- bras Públicas no concederá nuevas licencias e incluso --

suspenderá la que esté vigente, a todo director responsable de obra que no registre su firma; que no acate -- disposiciones de la propia Dirección o que no pague una multa que le hubiere sido impuesta.

La privación del derecho de ejercicio de una profesión es materia reservada al Poder Judicial; debe tener el carácter de pena impuesta por un delito y no el de sanción administrativa.

- El artículo 407 señala un nuevo rubro llamado "Derecho de los Inspectores" que consiste en que con una orden escrita de la Dirección de Obras Públicas, cualquier inspector podrá penetrar en una casa habitada. En el caso de que la persona afectada quiera defender la inviolabilidad de su hogar, puede ser sancionada hasta con - \$10,000.00 de multa.

- Finalmente el artículo 413 establece multas de \$50.00 a \$10,000.00 a los infractores en los siguientes casos: "VI . En cualquier otro caso que no tenga sanción especial prevista en este Reglamento ". Este artículo atenta contra el principio de que no puede sancionarse a nadie sin que la falta esté prevista en la Ley, es decir, es expresión auténtica de arbitrariedad. Con él parece que volvemos a la técnica de la "Ley del Caso" de Santa -- Anna.

Por las anteriores consideraciones y por la no coincidencia del Reglamento de Construcciones con la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, consideramos que debe reformarse, haciéndolo no sólo técnicamente mejor, sino más justo, de manera que contribuya a resolver el problema de construcción.

## CAPITULO IV.

### ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

Nos proponemos en este capítulo precisar la constitucionalidad de las facultades que tienen los diversos órganos que intervienen en la autorización; la relación jurídica que se establece entre los fraccionadores y la o las autoridades que conceden la autorización. Igualmente deseamos considerar aspectos fundamentales del derecho de petición del fraccionador y de los recursos que éste tiene en caso de su derecho sea injustamente limitado -- por la autoridad.

Aun cuando nuestro trabajo de tesis se refiere a fraccionamientos en el Distrito Federal, tratamos de hacer consideraciones generales aplicables a los Estados y Municipios por cuanto concierne a las facultades que tengan en materia de fraccionamientos.

#### A) DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

En el capítulo anterior (Ver No. 53) señalamos que, no obstante la importancia del Distrito Federal en población, comercio, industria, etc., no es un estado-miembro de la Federación; que debido a la organización constitucional del país, la citada entidad es solamente un departamento administrativo que depende directamente del Poder Ejecutivo Federal. Trataremos de precisar si el Departamento del Distrito Federal es autoridad; si es autoridad administrativa y si es autoridad federal o local.

73.- Concepto de autoridad.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación dice que autoridad es: "... el órgano del -- Estado investido legalmente de facultad de decisión y de poder de mando necesario para imponer sus propias determinaciones o las que emanen de algún otro órgano del mismo Estado." (59)

---

(59) Seminario Judicial de la Federación, Tomo XIV-123.

Es evidente que el Distrito Federal es órgano del Estado; que está legalmente investido de facultad de decisión, y -- tiene poder de mando necesario para imponer sus determinaciones. Por tanto, es autoridad.

74.-El Departamento del Distrito Federal es autoridad administrativa.- El artículo 49 constitucional establece que -- "El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial." En virtud del precepto citado, las diversas funciones que realizan los órganos del Estado, se encuadran dentro de cada uno de los -- poderes según la materia de que se trate. Este principio -- opera lo mismo en el ámbito federal que en el de los Estados, cuyas constituciones consagran la misma organización -- que la Constitución Federal. Tenemos, por tanto, tres órdenes o campos de acción del Estado, por lo cual las autoridades sólo pueden ser:

- a) Legislativas, si están encargadas de la elaboración de las leyes (Art. 72 constitucional.)
- b) Administrativas, si están encargadas de hacer cumplir -- las leyes que expida el Poder Legislativo. (Art. 89, --- Fracc. I constitucional), y
- c) Judiciales, si tienen competencia para interpretar las leyes y para decidir las controversias que surjan en la aplicación de las mismas.

En el Distrito Federal no se puede aplicar exactamente el principio de la división de poderes o de funciones al igual que en los Estados, debido a la peculiar organización constitucional de aquel. Sin embargo, los órganos de gobierno del Distrito se encuadran evidentemente dentro de los órdenes administrativo y jurisdiccional, no pudiendo decir lo mismo del orden legislativo por carecer de dicho poder. Por lo mismo podemos decir que, por cuanto se refiere a la relación con fraccionamientos, sus autoridades son administrativas.

75.- El Distrito Federal es autoridad federal o local ?

Existe cierta dificultad en la doctrina como en la jurisprudencia para delimitar o precisar el carácter local o federal del Distrito Federal.

En efecto, el artículo 40 constitucinal establece dos órdenes: el federal que se determina por la acción unificadora y coordinadora de los poderes federales, y el local que se expresa por la soberanía de los Estados en cuanto a su régimen interior. El artículo 124 del propio código fundamental hace referencia a los dos órdenes al establecer que, "Las facultades que no están expresamente concedidas... a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados." El contenido de cada uno de dichos órdenes forma la esfera de competencia de las autoridades. El orden federal hace referencia a funciones y competencia generales, es decir, para toda la República, en cambio el orden local hace referencia a funciones y competencia especiales, es decir, para una determinada circunscripción geográfica.

Siendo el Distrito Federal dependencia directa del Ejecutivo Federal, parecería ser que todas sus dependencias (del D.F.) son federales; tanto más si se considera que el Distrito Federal carece de la soberanía que al menos formalmente tienen los Estados. Sin embargo, ningún órgano gubernativo del Distrito Federal tiene competencia nacional; sus leyes y reglamentos rigen solamente en la propia entidad, excepción hecha de las que están hechas para el Distrito y Territorios Federales y para todo el país. Los poderes Ejecutivo y Legislativo federales que lo son para el Distrito Federal, tienen competencia nacional, pero estos poderes de suyo son federales.

El Maestro Tena Ramírez señala: "Por lo que hace a los poderes Legislativo y Ejecutivo, no puede haber duda de que son federales por su naturaleza, puesto que son poderes de la Unión. El hecho de que ejerzan jurisdicción sobre el Distrito Federal, no afecta su naturaleza federal... Si el poder judicial del Distrito fuera la Suprema Corte como en otro tiempo,

al igual que los otros, sería federal." El propio maestro agrega: "Para considerar federales (a las autoridades del Distrito Federal) sería preciso admitir que al Presidente de la República les transmitió su propia naturaleza federal ya que por sí mismas dichas autoridades no son federales ( 60 y 61)

La Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación en ejecutoria de 29 de octubre de 1951, determinó que las autoridades del Distrito Federal son federales: "... puesto que la Constitución da a la federación la facultad de organizar y gobernar esas entidades (Distrito y Territorios Federales) carentes de soberanía propia y que las funciones correspondientes son de carácter federal..."(62)

No obstante la discrepancia anterior, consideramos que -- los órganos de gobierno del Distrito Federal son de carácter local.

76.- Origen de la facultad constitucional del Distrito Federal.- A diferencia de los Estados, el Distrito Federal carece de constitución propia emanada de órgano constituyente o legislativo propio que tampoco tiene. En estas condiciones su ley fundamental es la Constitución -- General de la República, pero no toda, si no solamente -- el artículo 73 fracción VI cuyas cinco bases abarcan todos los aspectos fundamentales. En efecto, la base 1a. -- establece que el gobierno del Distrito Federal lo ejerce el Presidente de la República; las bases 2a. y 3a. se -- refieren al gobierno de los Territorios que ejerce el -- propio Presidente de la República; la base 4a. establece la organización del Poder Judicial del Distrito y Territorios Federales, cuyos Magistrados son nombrados por el Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Diputados; y finalmente la base 5a. crea el Ministerio -- Público en el Distrito Federal y Territorios.

De las disposiciones citadas derivan las demás leyes y reglamentos que en forma específica rigen el funcionamiento de los órganos de gobierno del Distrito Federal. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal es la más general, pues tiene por objeto la distribución y organización de funciones de toda la entidad. Además, existen leyes y reglamentos para los principales ramos de la administración; dichas leyes y reglamentos al igual que la Ley Orgánica, tienen su fundamento en las disposiciones constitucionales antes mencionadas.

Por tanto, las facultades de los diversos órganos de gobierno del Distrito no emanan directamente de la Constitución general, si no de las leyes y reglamentos respectivos, cuya constitucionalidad deriva directamente de la constitución. De tal manera que si tales leyes o reglamentos no se apegan o contravienen disposiciones constitucionales, serán inconstitucionales o anticonstitucionales.

Por principio los actos de gobierno no deben ser arbitrarios si no que deben estar fundados en ley. En los casos de facultades discrecionales, los funcionarios que gozan de las mismas, deben usarlas en la medida en que la ley lo permite. Por lo mismo, la legitimidad y constitucionalidad de los actos de autoridad dependerán de que dichos actos se ajusten a la ley.

77.- Delegación de facultades y representación.- El titular del gobierno del Distrito Federal es el Presidente de la República; lo ejerce por medio del Jefe del Departamento; éste a su vez, lo ejerce a través de otros funcionarios a quienes designa, y de diversos órganos. El Jefe del Departamento viene siendo el Gobernador del Distrito Federal y por tanto, el responsable directo frente a los habitantes.

Sin embargo el Jefe del Departamento ante la imposibilidad de ejercer por sí solo el gobierno, delega la representación que ostenta y por tanto las facultades respectivas en otras personas. En efecto, el artículo 29 de la Ley Orgánica del Departamento establece: "Corresponde al Jefe del Departamento del Distrito Federal la representación legal de éste la que podrá delegar en la persona o personas que estime conveniente."

Por cuanto a las atribuciones, el artículo 36 de la propia Ley Orgánica, en sus 73 fracciones señala todos los campos de acción en que deberá intervenir el Departamento y sus órganos.

78.- De la responsabilidad directa o indirecta.- Se plantea la cuestión de si el responsable directo de los actos de autoridad los diversos órganos del Departamento del Distrito Federal es el Presidente de la República, es el Jefe del Departamento, o el funcionario titular del órgano que realiza el acto. No pocos estiman que siendo el Presidente de la República, el titular del gobierno, la responsabilidad es suya; otros piensan que la responsabilidad es del Jefe del Departamento, toda vez que este funcionario es quien gobierna realmente.

La Suprema Corte de Justicia ha dicho: "El Departamento del Distrito Federal en el desempeño de sus facultades administrativas, lo hace a través de diversas dependencias y los actos que éstas llevan a cabo, sobre todo cuando tales actos son arbitrarios, no necesariamente son atribuibles al Jefe del citado Departamento, pues tales dependencias, en la gran mayoría de las veces fungen en forma completamente autónoma..." (62)

(62) Semanario Judicial de la Federación, Vol. XIII  
Tercera parte, página 20.

De acuerdo con la tesis jurisprudencial citada el responsable de los actos, sobre todo arbitrarios, es el funcionario que los emita. Por tanto, si la responsabilidad no es para el Jefe del Departamento, menos lo es del Presidente de la República, ya que dichos funcionarios no pueden determinar la conducta de sus subordinados, quienes deben ser responsables de acuerdo con la ley de la materia.

#### B) DE LA DIRECCION GENERAL DE PLANEACION.

Cabe señalar que la Dirección General de Planeación es un organismo técnico al cual, por tener los elementos adecuados, le encarga el Jefe del Departamento el estudio de los proyectos que juntamente con la solicitud presentan los fraccionadores. La ley Orgánica en su artículo 53 fracción IV le señala a esta dependencia como función la de "...colaboración en la expedición de licencias de funcionamiento de industrias, números oficiales, alineamientos, fraccionamientos, subdivisiones y regularización de colonias populares"

En realidad la Dirección General de Planeación no concede ni niega la autorización o licencia para fraccionar. Como hemos dicho, se limita al estudio y determina desde el punto de vista técnico si la solicitud y los proyectos respectivos reúnen las condiciones exigidas. Formula su dictamen el cual es enviado al Jefe del Departamento quien concede o niega la licencia con base en el propio dictamen.

En el caso de que el proyecto no sea satisfactorio, ello no será causa de rechazo, ya que el artículo 10 del Reglamento de Fraccionamientos señala que: "... por conducto de su oficina competente el Departamento del Distrito Federal aceptará o modificará el proyecto de fraccionamiento de acuerdo con los planos existentes de zonificación y de planificación de la zona donde se encuentren ubicados los terrenos por fraccionar." El propio Reglamento establece:

"El fraccionador tendrá derecho de acudir a cada una de las oficinas citadas y ser oído al exponer sus puntos -- de vista para que, si es posible, dichas oficinas lo tomen en cuenta al preparar o al estudiar los proyectos y presupuestos de las obras relativas." (Art. 12)

#### 7) DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES EN LA REPUBLICA.

La institución Municipal está vigente en México. Actualmente el Municipio es la entidad política y administrativa -- inmediata en toda comunidad, excepto en aquellas poblaciones que por su limitación económica no puedan tener el -- rango de municipios. A excepción del Distrito Federal, las demás ciudades y pueblos del país, incluyendo las capitales de los Estados, están gobernados por un Ayuntamiento de elección popular. Al menos formalmente el Municipio es autónomo, debe tener supropia ley Orgánica y sus reglamentos de policía y buen gobierno con los cuales norna sus funciones.

El Municipio es la primera autoridad del lugar. Sus facultades son tan amplias que abarcan a todos los campos de -- la actividad, excepto los que estén asignados a los Estados o a la federación. Uno de los campos que le atañe de -- manera principal e inudvitable, es el de la planificación y desarrollo o crecimiento de la ciudad. Por tanto, los -- fraccionamientos que se lleven a cabo, deben ser autorizados por el Municipio de cada lugar. Sin embargo, en muchos Estados se ha negado al municipio el intervenir en ese -- rengión tan importante, se ha atribuido al Estado mismo -- la facultad de autorizar fraccionamientos, con el consiguiente beneficio económico para el Estado y el perjuicio para el Municipio por no tener posibilidad de determinar el crecimiento de su ciudad.

El Artículo 115 constitucional señala que el municipio es la base de la división territorial y de la organización --

política de los Estados. Y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Municipio y los gobiernos de los estados. Además la fracción III del citado artículo 115 ordena que "Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales".

Por lo anterior podemos concluir que en materia de fraccionamientos compete únicamente al municipio la facultad de autorizarlos; que el Municipio tiene la suficiente personalidad jurídica para negar o autorizar, y en su caso, -- para hacer cumplir las condiciones establecidas en la ley o reglamentos de que se provea al municipio. Debido a que el Municipio no puede crear sus propias leyes, los congresos locales deben dotar al municipio de la ley de Fraccionamientos respectiva para que puede ejercer esa facultad.

#### RELACION JURIDICA ENTRE AUTORIDADES Y FRACCIONADORES.

Debido a las necesidades de habitación, la construcción de viviendas se ha convertido en una actividad lucrativa a la que se dedican personas físicas o morales organizadas en empresas fraccionadoras, que operan en las ciudades de importancia. Igualmente existen leyes y reglamentos -- que rigen las relaciones de las empresas fraccionadoras con las autoridades correspondientes.

##### A) NATURALEZA JURIDICA DE LA RELACION.

La relación se inicia con dos elementos: el fraccionador, persona física o moral que tiene un terreno en el que desea construir viviendas para vender al público; y la o las autoridades de la ciudad ante las que solicita la autorización para fraccionar. Cuando ha sido concedida la autorización y el fraccionador empieza a vender casas o lotes, surge un tercero: el comprador y entonces se hace una relación tripartita: fraccionador, autoridades y comprador. Los tres elementos son necesarios para la obra: no basta el dueño del terreno (fraccionador) y el adquirente, si no hay autorización, no habrá fraccionamiento.

79.- Inter-relación de los tres factores.- Existe una relación directa entre el licenciatario o fraccionador autorizado y la autoridad que le concedió la licencia; existe también relación directa entre el fraccionador y el adquirente de cada lote o casa, una relación de tipo comercial; pero no existe relación directa entre el comprador y las autoridades, pues en este caso la relación es indirecta - por cuanto el comprador es el sujeto afectado favorable o desfavorablemente por la planeación urbana que las autoridades diseñaron o aprobaron.

80.- Naturaleza jurídica de la autorización o licencia.- En virtud de que el dueño de un terreno no puede destinarlo a fraccionamiento sin la autorización respectiva, se plantea la necesidad de analizar la naturaleza jurídica del -- acto de autoridad llamado autorización o licencia, para -- evitar que se confunda con otras figuras jurídicas como la concesión, ya sea de explotación de un servicio público o de bienes del Estado.

81.- Concepto de Concesión.-La concesión de servicio público se puede definir como "un procedimiento por el cual una persona pública llamada autoridad concedente confía a una -- persona física o moral llamada concesionario el cuidado de manejar un servicio público bajo el control de la autoridad concedente, mediante una remuneración que consiste habitualmente en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio." (63). La explotación de bienes del -- Estado es diferente a la de servicio público por cuanto en aquella el concesionario no se obliga a prestación alguna -- frente al público si no que se limita a aprovecharse de los productos de la explotación. Es característico de la concesión que el solicitante no tiene un derecho previo a que le sea otorgada la concesión, sino que el Estado la concede en forma voluntaria.

---

(63) Vedel, citado por el Maestro Fraga. 13a. Edic. pág 254,

82.- Concepto de autorización o licencia.- El Maestro Fraga señala que " es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o un impedimento que la -- norma legal ha establecido para el ejercicio de un dere-- cho de un particular. En la generalidad de los casos..... ... hay un derecho preexistente del particular pero su - ejercicio se encuentra restringido por que puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas."(64)

Por los dos conceptos anteriores afirmamos que la autorización no puede identificarse con la concesión. Tampoco - puede decirse que el fraccionador preste un servicio pú-- blico al vender lotes o casas. Se trata de un negocio par-- ticular para el cual cuenta con la autorización de las au-- toridades competentes. La autorización como acto adminis-- trativo es de los que la doctrina conoce como de amplia-- ción de la esfera de los particulares.

#### B) NEGATIVA DE LA AUTORIZACION.

Existe la posibilidad de que la o las autoridades nieguen la autorización para crear un fraccionamiento. Pero dicha negativa deberá ser fundada en tres posibles causas: de - orden legal, de orden técnico y de orden público.

83.- Causas de orden legal.- Estas se dan cuando el soli-- citante no llena los requisitos que establecen las leyes o reglamentos de la materia. En el caso del Distrito Fede-- ral tiene que observarse fielmente lo dispuesto en la Ley de Planificación, en el Reglamento de Fraccionamientos y en el Reglamento de Construcciones. Por su parte las au--

(64) Derecho Administrativo. 13a. Edición, pág. 246.

toridades harían mal si pasaran por alto la omisión o el incumplimiento de requisitos elementales. El solicitante tiene derecho a que se le conceda licencia para hacer un fraccionamiento, pero tal derecho está condicionado a -- que cumpla previamente con los requisitos legales a los cuales, en el caso del Distrito Federal, ya hemos hecho referencia en el capítulo III anterior.

84.- Causas de orden técnico.- además de satisfacer los requisitos legales, el solicitante debe satisfacer re---quisitos de orden técnico que consisten en la calidad de las obras tanto de urbanización y servicios como de construcción cuando el fraccionador se propone vender terreno y casa. Dentro de este campo es muy importante tomar en cuenta la capacidad financiera y la organización de - la persona física o moral, del fraccionador, pues si éste no demuestra a satisfacción de las autoridades tener los elementos suficientes para su obra, no debe ser autorizado. Por que no basta tener el terreno y cubrir las garantías formales, si no que debe tener cierta capacidad.

Tenemos amargas experiencias de fraccionadores fraudulentos que han lucrado vendiendo terrenos a los que no dotan de los servicios, dejando después la carga para las autoridades. Esto ha sucedido tanto en el Distrito Federal -- como en zonas aledañas del Estado de México.

85.- Causas de orden público.- Estas hacen referencia a - la conveniencia o inconveniencia de que se establezca un fraccionamiento en determinado lugar de la ciudad. En el caso del Distrito Federal existe el Plano Regulador, conforme al cual se debe proyectar el crecimiento urbano de la ciudad. Es evidente que no se debe autorizar un fraccionamiento de tipo campestre o industrial dentro de una zona residencial, o un fraccionamiento residencial dentro de una zona industrial. En general, las autoridades deben califi-

car en dónde debe hacerse un fraccionamiento y en dónde no.

Dentro del campo de las causas de orden público, es muy -- fácil que las autoridades incurran en arbitrariedades, pues el concepto de interés público es tan amplio e impreciso -- que no sería fácil determinarlo en disposiciones legales. Además, por su naturaleza, este campo tiene mucho de criterio político.

### C) ASPECTOS DEL DERECHO DE PETICIÓN.

Cuando el solicitante ha satisfecho los requisitos de los tres órdenes antes mencionados, ciertamente tiene derecho a que se le conceda la autorización para llevar a cabo la explotación legítima de su negocio y tiene derecho a obtener una respuesta a su solicitud. De lo contrario se viola en su contra el derecho de petición que consagra el -- artículo 8o. constitucional.

Sobre el particular podemos mencionar la jurisprudencia -- que la H. Suprema Corte de Justicia ha emitido: "Aun que es cierto que el derecho de petición no releva a los particulares del cumplimiento de las exigencias que la legislación establezca en cada caso, también es verdad que, sea que el solicitante satisfaga o no los requisitos reglamentarios, en todo caso debe la autoridad dictar acuerdo dentro de breve plazo, respecto de la petición y comunicarlo también dentro de breve término, al solicitante. En el supuesto de que el quejoso no haya cumplido las condiciones reglamentarias correspondientes, no obstante que las mismas se le hayan exigido por la autoridad, esto será motivo para pronunciar una resolución dene--gatoria, pero no -- para abstenerse de emitir acuerdo acerca de la solicitud."

Sexta Época.- Tercera parte.

- Vol. XXXVI, Pág. 59 Celia Terrazas Quintana
- Vol. XLVII, Pág. 55 Guadalupe Díaz de Calvillo.
- Vol. LIII, Pág. 99 Francisco González Moro
- Vol. LII, " 93 Manuel Mejía Carrasco.
- Vol. LVII, Pág. 117 Rogelio Ramos Arellano.

El fraccionador debe ser oído antes de dictar en su contra una resolución que le pare perjuicio injustamente. el propio Alto Tribunal ha emitido la siguiente jurisprudencia: " Dentro de nuestro sistema constitucional - no basta que una autoridad tenga atribuciones para dictar alguna resolución para que ésta se considere legal e imperiosamente obedecida; máxime cuando tal determinación es revocatoria de otra anterior otorgada en favor de un individuo. Los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República imponen a todas las autoridades del país la obligación de oír en defensa a los - posibles afectados con tales determinaciones, así como de que éstas, al pronunciarse se encuentren debidamente fundadas y motivadas." (65)

#### D) REVOCACION DE LA AUTORIZACION CONCEDIDA.

Puede decirse que resulta muy poco probable la revocación de la licencia concedida para fraccionar, debido a que las causas que pudieran originar el incumplimiento del fraccionador están previstas. En el caso del Distrito Federal, quedan más que previstas con las garantías tanto pecuniarias como en fianzas, que el fraccionador debe cubrir previamente a la licencia. Sin embargo, es posible aunque sea remotamente que se tenga que revocar la licencia. Podemos tomar como caso típico el de una empresa que llegue a la quiebra siendo licenciataria en un fraccionamiento, después de que ha vendido parte de los lotes o cascas. También puede revocarse la licencia en el caso de pretender no cumplir con las especificaciones o tratar de emplear materiales de calidad inferior.

El artículo 10. del Reglamento de Fraccionamientos del Distrito Federal al dar el concepto de fraccionamiento

(65) Jurisprudencia 1917-1965, Murrúa, Pág. 152. Mat. Administrativa.

dice que se entiende por tal: "... III.- La división de manzanas en lotes, cuando aquellas correspondan a fraccionamientos no autorizados por el Departamento del Distrito Federal o que habiéndose autorizado NO SE HUBIEREN CUMPLIDO los requisitos señalados al primitivo fraccionamiento. A su vez el artículo 40 del propio reglamento contempla el caso de incumplimiento y dice: "...quedarán sin efecto todos los trámites que se hayan efectuado... en caso de que el fraccionador no constituya la garantía a que se refiere el art. 15 de este Reglamento.."

En general la revocación presenta serias dificultades por cuanto ya existe una relación del fraccionador con compradores, ya que entonces se lesionarían los intereses de éstos. Consideramos que la revocación como represalia política no puede llevarse a cabo por que la ley protege los derechos legítimos del fraccionador. Además la autoridad administrativa no puede revocar sus propios actos cuando los mismos están apegados a la ley. Para fundamentar lo anterior, podemos interpretar a contrario sensu la siguiente Tesis de la H. Suprema Corte de la Nación: "Los actos de las autoridades administrativas que no han sido legalmente fundados en las leyes o reglamentos que los rigen no otorgan derechos a sus titulares y, por tanto, su revocación por las propias autoridades no es violatoria de garantías constitucionales." ( 66)

Ahora bien, cuando el fraccionador abandona su empresa y por tanto, deja de cumplir después de otorgada la licencia, no se da la revocación. En tal caso, las autoridades pueden hacer cumplir tales obligaciones hasta donde alcance la o las garantías previamente exigidas.

(66) Semanario Judicial de la Federación, 5a. Epoca, Tomo LXXI, pág. 3089.

Por lo anterior, podemos decir que la revocación cuando se trate de actos legitimamente emitidos por la autoridad administrativa, su revocación será dictada por una autoridad judicial, toda vez que dichos actos han generado derecho tanto en las personas en cuyo favor se han dictado, si no en favor de terceros que de buena fe han participado en una situación que consideraron legítima.

En el caso de los fraccionamientos, al ser autorizados, se protocoliza en escritura pública ante Notario la autorización en la que, además constan las obligaciones que ha de cumplir el fraccionador, las cuales ya ha -- garantizado a satisfacción de las autoridades. Dicho -- instrumento notarial se inscribe en el Registro Público y es título bastante de seguridad para el público.

Finalmente es obvio que el particular tiene recursos administrativos que hacer valer en caso de que: su solicitud no sea atendida y acordada, habiéndola hecho -- en buena forma; de que habiendo satisfecho los requere-- rimientos legales se le niegue injustamente la licen-- cia. Deliberadamente no hacemos señalamientos sobre -- determinados recursos, por que no deseamos particula-- rizar, en vista de que los medios y recursos legales -- son los que establecen las leyes en general.

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

1.- La persona humana sólo puede alcanzar su desarrollo integral si tiene los elementos materiales y espirituales que satisfagan sus necesidades; esos elementos no pueden ser producidos por la propia persona individual, sino por la sociedad organizada, en la cual existe un orden social justo. Por tanto, afirmamos la naturaleza sociable del hombre, su obligación a contribuir al mejoramiento de la sociedad y su derecho a recibir de éstos los bienes necesarios para su perfeccionamiento.

2.- Entre los más serios problemas que ha sufrido y sigue sufriendo la humanidad está el de la vivienda, mismo que consiste en la falta de viviendas y en el estado deficiente de las que existen. El crecimiento demográfico es mucho mayor que el aumento de construcción de viviendas, lo que ocasiona un desequilibrio.

3.- El problema de la vivienda en México tiene características alarmantes en las grandes ciudades y en el medio rural. En las grandes ciudades por la constante inmigración de campesinos que llegan a vecinarse en busca de trabajo; en el medio rural porque, además de la escasez de trabajo, existe un completo abandono en materia de servicios urbanos por parte de las autoridades locales.

4.- La alimentación del pueblo mexicano es a base de productos agropecuarios y el sustento económico de la

mayoría proviene del campo. Sin embargo, no obstante -- que la Reforma Agraria y la Revolución tienen más de -- 60 años, el campo mexicano sigue abandonado. El siste-- ma agrario mantiene a los ejidatarios como meros usu -- fructuarios de la tierra; el crédito todavía no se ge -- neraliza; la tierra es cultivada en forma rudimentaria y sin asistencia técnica; no existen suficientes escue-- las de agricultura en que se formen técnicos. Es nece -- sario que el Gobierno maneje el problema del campo con -- criterio técnico y no con criterio político.

5.- Padecemos además de subdesarrollo económico, un mar -- cado subdesarrollo político que se acentúa en el medio -- rural y se traduce en caciquismo, venalidad en la jus -- ticia y despotismo en el ejercicio de la autoridad. El -- Municipio que debería ser refugio y protección para to -- dos, es actualmente una institución deficiente políti -- ca y económicamente. Ello hace que existan graves pro -- blemas urbanos y que haya mayor éxodo a las ciudades.

6.- La mayoría de los habitantes de las grandes ciuda -- des viven en casas alquiladas cuyas rentas aumentan en -- forma arbitraria ya que no existen disposiciones lega -- les que protejan a los inquilinos. Es urgente que se de -- clare de interés público la solución del problema de la vivienda; que se dicte una Ley General que establezca -- una relación justa entre arrendadores y arrendatarios y que impida que éstos aumenten las rentas a su gusto.

7.- Debe promoverse al máximo la descentralización in -- dustrial; el establecimiento de industrias en los esta -- dos, de manera que se creen fuentes de trabajo; para -- tal objeto es necesario que los Gobiernos de los esta --

dos ofrezcan estímulos, sobre todo de tipo fiscal, a las empresas en formación. Con tales medidas puede lograrse resolver el problema económico que padecen quienes viven en provincia, y reducir o eliminar el crecimiento demográfico artificial que afecta a las grandes ciudades, en especial a la ciudad de México.

8.- Los programas de construcción de viviendas auspiciados por el Estado y secundados por los particulares, no han producido vivienda de precios accesibles para la mayoría de los mexicanos. La vivienda más barata que es la llamada de interés social y cuyo valor es de \$ 55,000.00 a \$ 80,000.00, sólo puede ser adquirida por una minoría cuyos ingresos mensuales son superiores a \$2,000.00. Es necesario revisar la política financiera y la legislación al respecto; así mismo canalizar los recursos del sector público y privado a la construcción de vivienda popular.

9.- Los Fraccionamientos deben ser un medio eficaz para resolver el problema de la vivienda. Las empresas dedicadas a esta rama de la construcción deben ser orientadas por las autoridades correspondientes a realizar programas de vivienda principalmente de tipo popular.

Por ser el problema de la vivienda un problema nacional cuya solución debe considerarse de interés público, deben establecerse leyes o reglamentos que, sin perjuicio de reconocer el derecho a obtener ganancias legítimas, obliguen a los fraccionadores a realizar más que una actividad muy lucrativa, una función social.

10.- En la actualidad el alto costo de las casas que se construyen tiene las siguientes causas principales: el alto costo del terreno en las zonas urbanas; el encarecimiento de los materiales de construcción; los difíciles y costosos trámites burocráticos; y por supuesto, las altas utilidades que pretenden los fraccionadores. Consideramos que el Estado debe establecer las posibilidades legales para abatir los costos de los elementos anteriores.

11.- Los requisitos formales que el propietario de un inmueble destinado a fraccionamiento debe satisfacer para obtener la licencia respectiva, implican una molestia y en cierta forma una limitación a su derecho de propiedad. Tales molestias y limitaciones se justifican por cuanto el destino del bien se relaciona con el interés público y éste es preeminente.

12.- Debe revisarse el Reglamento de Fraccionamientos del Distrito Federal a fin de que su contenido se armonice con la Ley Orgánica que es de fecha posterior. Asimismo debe precisarse en el propio Reglamento la cuantía de las obligaciones pecuniarias y de garantía que deben satisfacer los fraccionadores.

13.- La organización constitucional del Distrito Federal es inadecuada para el desarrollo de la vida democrática de la propia entidad. Es necesario que se establezca legalmente mayor participación de los ciudadanos en el gobierno de la ciudad a fin de que se tomen responsabilidades y no se espere que todo se haga por iniciativa del Gobierno.

14.- El Consejo Consultivo y las Juntas de Vecinos son dos organismos que bien pudieran ser legítimos representantes de la ciudadanía del Distrito Federal y medio eficaz de la participación del pueblo en el gobierno de la Capital. A falta de la institución municipal y de órganos de poder integrados por elección popular, deben establecerse disposiciones legales que permitan elegir a dichos organismos.

15.- El Reglamento de Construcciones vigente contiene normas que pugnan con disposiciones legales de rango superior; contiene así mismo violaciones evidentes a los derechos de las personas; en general consideramos que es injusto. Por lo tanto debe reformarse para ponerlo a tono con la Ley Orgánica y para hacerlo más eficaz.

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

Aguilar Carbajal, Leopoldo.- Segundo Curso de Derecho Civil. México, 1960.

Aspectos del Saneamiento de la Vivienda.- Oficina Regional para Europa. ONU, 1963.

Alcocer, Mariano.- Medio siglo de Evaluación Bancaria en México. (Anexo número 5 de la Revista del Banco de Comercio) México, 1951.

Censos Nacionales.- Dir. Gral. de Estadística, S.I.C.

Compendio Mundial, 1970.- Selecciones del Reader's Digest.

Conjuntos Habitacionales en la ciudad de México.- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., México, 1970

Conjuntos Habitacionales en la República.- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.- Programa 1964-1970.

De la Cueva, Mario.- Derecho Mexicano del Trabajo; Porrúa México, 1967.

Diario de los Debates.- Tomo I, No. 21, México, 1970.

Enciclopedia Británica.- Edición Barsa, México, 1968.

Estudios del Comité de Cooperación Económica del Istmo -- Centroamericano.- CEPAL, Panamá, 1965.

El Correo Económico.- Publicación del centro de Información Nacional y Publicidad. México, 1965.

Evaluación del Programa Financiero de la Vivienda.- Publicación del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, (FOVI) México, 1971.

Financiamiento de la Vivienda en el Istmo Centroamericano Comité de Cooperación Económica, ONU, Guatemala, 1965.

Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1969.

G. Campos, Venuti.- La Administración del Urbanismo; Editorial Gustavo Gili de México, S.A., México

Gómez Morán, Manuel.- El Crédito Agrícola en México; Espasa-Calpe, Madrid, 1928.

Informe sobre Coordinación Modular en la Vivienda.- Memorias de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT) de las Naciones Unidas; San Salvador, 1962.

Informe de Actividades.- Dirección General de Promoción para la Habitación Popular (D.D.F.) México, junio de 1971.

Investigación de Vivienda en Once Ciudades del País.- Estudio realizado por el I.M.S.S., México, 1967.

Investigación Nacional de la Vivienda Mexicana.- Estudio realizado por el Instituto Nacional de la Vivienda. México, 1961-1962.

L. Reissman.- El Proceso Urbano; Colección Ciencia Urbanística, México, 1970.

Las Inmobiliarias ante la Tesorería del Distrito Federal. Memoria del Ciclo de conferencias. México, 1970.

La vivienda de interés social.- Estudio del Instituto Nacional de la Vivienda; México, 1967.

La Programación de la Vivienda y el Desarrollo Urbano.- Consejo Económico y Social, ONU, 1969.

Memoria del ciclo de conferencias organizado por el Instituto Nacional de la Vivienda, en Puebla, Pue., del 4 al 7 de marzo de 1968.

Política y Programas de Vivienda en América Latina.- CEPAL, 1960-67.

Programa Buena Vivienda.- Estudios del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. Tomos I y II. México, 1970.

Programa Financiero de la Vivienda.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público; México, 1964.

Programas Nacionales de Vivienda.- Estudios de la Comisión Económica para América Latina, (CEPAL); San Salvador, 1963.

Rojina Villegas, Rafael.- Compendio de Derecho Civil, Tomo I, Edic. 1962.

Tena Ramírez, Feñipe.- Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 1968.

Trueba Urbina, Alberto.- El Nuevo Artículo 123, Edit. Porrúa, México, 1967.

Urbe.- Publicaciones especiales de Excélsior, México, 1971.

Vera Estañol, Jorge.- Historia de la Revolución Mexicana, Edit. Porrúa, México, 1967.

#### LEGISLACION CONSULTADA:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición del Congreso de la Unión, México, 1964.

Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

Ley Orgánica de la Educación Pública.- 1942

Nueva Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal de Reforma Agraria.

Ley de Fraccionamientos del Estado de México.

Ley que crea el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular.(INDECO).

Ley de Planificación del Distrito Federal.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Reglamento de Construcciones del Departamento del Distrito Federal

Reglamento de Fraccionamientos del Distrito Federal.