



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

136
LEJ

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

" A R A G O N "

FACULTAD DE DERECHO

MARCO JURIDICO EN MATERIA DE DESARROLLO
URBANO, ASPECTOS LEGALES DE LA VIVIENDA,
PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO EN
MEXICO HASTA 1982.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

L I C E N C I A D O E N D E R E C H O

P R E S E N T A :

S E R G I O G A L L A R D O O R D A Z



SNEP
ARAGON

FALLA DE ORIGEN

CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, MEX.

1994



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

UNA NOCHE

Sofé que caminaba sobre la arena con el Señor y a través del firmamento se dibujaban escenas de mi vida. En cada escena ví dos juegos de pisadas en la arena. Una era mía, la otra del Señor.

Cuando la última escena de mi vida hubo delucido ante mis ojos miré hacia atrás para ver las pisadas y note que varias veces a lo largo del camino solamente había un juego de pisadas. Notando también que esto sucedió en los tiempos más tristes de mi vida.

Molesto realmente pregunté al Señor:

"Señor me dijiste que una vez que hubiera yo decidido seguirte, caminarías siempre a mi lado, pero he notado que en los momentos más difíciles de mi vida hay solamente un juego de pisadas. No comprendo porque cuando más te necesitaba me has abandonado".

Contestándome el Señor "mi precioso hijo te quiero y nunca te abandonaré en os tiempos de prueba y dolor. Cuando veas sólo un juego de pisadas es que te llevaba entre mis brazos".

PADRE

Aquel día conocí el dolor más grande de este mundo, aquel que se traduce en la maravilla más grande del universo, la gracia de que Dios te llame a formar alguna de sus partes. Porque para mí, tu vida fue una chispa envuella por el candor y amor de mi madre, que hicieron se formara la llama intensa del amor que nos tenemos, se que tu partida te doló más a tí que a ninguno de nosotros, pues dejabas lo más querido de este mundo.

Cuán egoísta fui al solo pensar en mi dolor y no tomar en cuenta el sacrificio que aceptabas, se que lo hiciste por tratar de extender la protección que siempre nos diste hacia aquella vida que todos anhelamos, sé que desde donde te encuentres guías nuestros pasos e intercedes por nosotros ante Dios por nuestras obras.

Mirando al cielo me consolaba la idea de saberte en algún lugar de ese gran universo, porque estoy totalmente convencido de que tú formas parte de él y lo adornas con el brillo de tu amor que palpita y centellea al ritmo de nuestros corazones.

Esto que hago, lo hago pensando en tí, porque siento que desde allá donde tu te encuentras, lo estarás disfrutando, cómo se que lo disfrutarías si estuvieras conmigo.

Padre mio donde te encuentres, prepara nuestro encuentro.

MADRE

Gracias por la vida, pero no por la vida material que cualquiera puede dar, gracias por la vida espiritual que sólo se da sacrificando parte de la vida propia, gracias por el sacrificio de alojarme en tus entrañas y formarme de tus carnes, sin no fuera por tí yo no estuviera aquí.

Gracias por tus desvelos y preocupaciones, que supieron sacarme adelante y hacer de mí lo que ahora soy, un hombre.

Gracias por ser mi musa, porque pensando en tí es como hago mejor las cosas.

Gracias por ser el sostén, principio y fin en vida del amor que nos tenemos.

Gracias por darme el corazón que ahora sé que tengo, porque lo he abierto para tí, para que conozcas lo que lleva dentro, para que sepas del amor que te profeso y que no puedo contener por más tiempo dentro de mí mismo. Sé madre que algún día me has de dejar y la sola idea de pensarlo me sacude los adentros, y desgarrá mi ser, pero me consuela que al final todos estaremos juntos, llega a mi mente la idea de que haré cuando no estes conmigo y encuentro consuelo porque cuando te busque, sólo bastará con mirarme a mí mismo y a mis hermanos, porque me miraba y los miraba a ellos, descubriendo que como un gran artista supiste perpetuarte grabando en nuestros rostros tus rasgos madre mía.

Por toda la vida vivirás en mí y que dios no nos separe nunca.

FAMILIA

Gracias a Dios por la parte del cielo que en vida me brindo para vivirla, porque mi familia es eso: parte de una estrella que tuvo a bien bajar a la tierra a dar vida a su propio universo. Que maravilloso es saber que soy parte integrante, un eslabón que forma la estructura de mi gran familia.

Pues bien, buscaba dentro de mí urgando en mis adentros la explicación, el motivo del porqué logre lo que ahora tengo y mi respuesta me la di a mí mismo, "mi familia", que rápido se dice pero cuanto amor encierra esta palabra.

Familia gracias, primero a Dios por ponerme entre ustedes y gracias a ustedes por su cariño; porque el amor es alimento para el espíritu y porque desde donde nos encontremos, nuestros corazones palpitan a un mismo ritmo, tan fuerte que ninguna barrera es suficiente para detenerlos, porque nos amamos.

Vida sólo tenemos una y que mejor que vivirla juntos porque todos juntos formamos la parte de un TODO que nos mantiene unidos.

GRACIAS

Doy las gracias ampliamente a la Universidad Nacional Autónoma de México por haberme brindado la oportunidad de pertenecer a ella y lograr ser uno más de sus profesionistas.

Gracias también a mis profesores por su vocación, empeño y conocimientos que supieron transmitirme todos y cada uno de ellos, pues gracias a ellos he podido llegar a la meta final de ser un profesionista más que se siente agradecido y en deuda con ellos.

Gracias a las personas que de una u otra manera me ayudaron e impulsaron con sus consejos, empeño y dedicación para lograr la terminación de mi carrera.

Gracias También a mi asesor y director de Tesis por su ayuda permanente, paciencia y apoyo para poder alcanzar la meta final de todo profesionista, que es la Tesis profesional. Pero gracias ante todo por su amistad.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

PLANEACION Y PROGRAMACION DEL DESARROLLO URBANO NACIONAL

1. LA PLANEACION Y PROGRAMACION EN MEXICO.	2
1.1. Antecedentes en materia de Planeación.	3
1.2. Primer Plan Sexenal (sexenio 1934-1940)	4
1.3. Segundo Plan Sexenal (sexenio 1940-1946)	5
1.4. Tercer Plan Sexenal (sexenio 1946-1952)	6
1.5. Cuarto Plan Sexenal (sexenio 1952-1958)	7
1.6. Quinto Plan Sexenal (sexenio 1958-1964)	8
1.7. Sexto Plan Sexenal (sexenio 1964-1970)	10
1.8. Séptimo Plan Sexenal (sexenio 1970-1976)	12
1.9. Octavo Plan Sexenal (sexenio 1976-1982)	14
1.10. Noveno Plan Sexenal (sexenio 1982-1988)	16
2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LA LEY FEDERAL DE VIVIENDA.	19
3. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA.	20

CAPITULO II

LA PROBLEMÁTICA URBANA

1. RECURSOS CREDITICIOS Y FINANCIEROS PUBLICOS Y PRIVADOS.	23
1.1. Antecedentes y primeras acciones financieras.	23

1.2. La función financiera como vía de solución a los problemas urbanos.	25
1.3. Recursos públicos y privados.	26
2. LA VINCULACION DE LA ACTIVIDAD BANCARIA AL PROCESO DE DESARROLLO URBANO NACIONAL.	28
2.1. Actividad y financiamiento bancario.	29
2.2. Transformación de la Banca.	30
2.3. La Banca Paralela.	32
2.4. Operación bancaria en materia de vivienda.	33
3. ANALISIS, ALCANCE Y OBSERVACIONES A LA LEY DE DEUDA PUBLICA.	34

CAPITULO III
BASES Y PROPUESTAS JURIDICAS DE SOLUCION A LOS PROBLEMAS DEL
DESARROLLO URBANO EN MEXICO

1. ANTECEDENTES.	38
2. ANALISIS DEL CONTEXTO CONSTITUCIONAL, QUE RIGE EL FUNCIONAMIENTO DEL DESARROLLO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.	39
3. LAS GARANTIAS SOCIALES, COMO FUNCIONAMIENTO DEL DESARROLLO URBANISTICO.	45
3.1. El derecho laboral y el derecho a la vivienda.	51
3.2. La vivienda y los trabajadores del Estado.	54
3.3. Disposiciones constitucionales relacionadas al derecho urbano.	55

4. SINOPSIS HISTORICA DE LOS PRINCIPALES DISPOSITIVOS JURIDICOS, QUE HAN INSTRUMENTADO EL ORDEN URBANO NACIONAL.	57
---	-----------

CAPITULO IV

LOS FACTORES QUE INCIDEN EN EL URBANISMO EN MEXICO

1. EL URBANISMO.	80
1.1. Aclaración previa.	80
1.2. Conceptualización.	81
2. LOS FACTORES DEMOGRAFICOS NACIONALES Y EL PROBLEMA DEL DESARROLLO URBANO.	83
2.1. El problema de la densidad y distribución de la población mexicana.	88
2.2. La economía demográfica de nuestra sociedad.	90
3. PRESUPUESTOS INDISPENSABLES EN EL DESARROLLO URBANO.	91
3.1. El elemento tierra.	92
CONCLUSIONES	96
BIBLIOGRAFIA	103

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Nos ha resultado de particular interés el problema de asentamientos humanos que se da en nuestro país, en virtud de que ha sido limitada la actuación de juristas y en general de profesionales relacionados con las ciencias sociales a un problema tan importante como es el urbanismo.

Nos proponemos con el presente trabajo, hacer un análisis jurídico de las metas y logros que en materia de planificación se dieron hasta el año de 1982, en razón de que este período histórico puede ser comprendido con más conocimiento de causa, ya que se pueden valorar los efectos positivos o negativos que se dieron en ese momento y no sólo especular sus resultados.

La industrialización, la tecnificación del campo y en general los procesos tecnológicos, han generado acelerados índices de urbanización, que obviamente han dado por resultado una crisis social, impliando el desarrollo de una disciplina urbanística que anticipe las necesidades sociales, estableciendo procedimientos y técnicas adecuados para el ordenamiento de los asentamientos humanos

Esto nos ha llevado a la conclusión de que un trabajo de investigación en este campo, es pertinente, como una aportación nuestra a la Universidad Nacional Autónoma de México, con el propósito de motivar a otros profesionistas a desarrollar estudios e investigaciones en esta materia.

La estructuración del presente trabajo se conforma de cuatro capítulos, que regirán los aspectos principales de la Tesis Profesional que bajo el título de "Marco Jurídico en materia de Desarrollo Urbano: Aspectos Legales de la Vivienda", "la Planeación del Desarrollo Urbano en México hasta 1982", se somete a consideración.

Se hace notar que en la estructuración del índice de la presente, se describe un amplio ámbito de temporalidad al pasado, que afecta el presente y el futuro de lo que consideramos se debe denominar "Derecho Urbanístico".

En el primer capítulo se describen los antecedentes históricos en materia de planeación, tomando como base los Planes Sexenales que en materia de vivienda se han fijado desde 1934 hasta 1982, en un análisis comparativo de los mismos, refiriéndonos en ese mismo aspecto al Plan Nacional de Desarrollo, a la Ley Federal de Vivienda, así como al Programa Nacional de Desarrollo y Vivienda.

El segundo capítulo es un estudio de los mecanismos financieros que existieron y que nos induce de forma sugerente a considerar que un auténtico desarrollo urbano es factible con los recursos económicos y sociales de que se dispone, mediante su adecuada canalización.

El capítulo tercero, estudia las bases y propuestas jurídicas de solución a los problemas de desarrollo urbano, haciendo una reseña de las disposiciones que tuvieron injerencia en el urbanismo nacional hasta el período referido. Asimismo, se elabora una síntesis que nos permite adentrarnos a las primeras acciones gubernamentales mexicanas para la consecución de un desarrollo urbano tendiente a la planificación de vivienda.

En el capítulo cuarto nos avocamos al análisis y estudio de la planeación y programación del desarrollo urbano, entendiéndose por planeación el conjunto organizado de estudios, cálculos y medidas gubernamentales, tendientes a ordenar, racionalizar y estimular el desarrollo del país, de acuerdo con sus recursos reales y potenciales.

CAPITULO I

PLANEACION Y PROGRAMACION DEL DESARROLLO URBANO NACIONAL.

- 1. LA PLANEACION Y PROGRAMACION EN MEXICO.**
- 2. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LA LEY FEDERAL DE VIVIENDA.**
- 3. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA.**

1. LA PLANEACION Y PROGRAMACION EN MEXICO.

La existencia de múltiples problemas sociales y culturales que suceden en nuestro país se han visto originados y reflejados en la forma en que se dan los asentamientos humanos en nuestro territorio, así como por la forma en la que los regulamos con o sin planeación del desarrollo urbano.

La historia de las ciudades data de seis o siete mil años; sin embargo, el urbanismo es una disciplina joven que empezó a ser estructurada científicamente a principios del presente siglo, encontrándose en la actualidad en periodo de formación.

El proceso de urbanización adquirió características nuevas en Europa a mediados del siglo XIX con la Revolución Industrial; en América y otros continentes experimentó cambios profundos en el presente siglo y aun más en las últimas décadas, sobre todo en los países subdesarrollados y dependientes que han entrado tardamente en el proceso de industrialización.

En la presente investigación jurídico-documental nos proponemos hacer un análisis del proceso de planeación y desarrollo urbano en México hasta el año de 1982, periodo que en nuestro concepto reviste especial interés, en virtud de un enorme esfuerzo de planeación y programación nunca antes visto en nuestra patria; es durante esta época cuando se dan modificaciones legales de trascendencia y el crecimiento demográfico del país se empieza a ordenar y sistematizar.

Los efectos de el proceso de planeación nacional se verán reflejados en sexenios posteriores a 1982. Sin embargo, no tendremos una visión concreta de los efectos de esta planeación sino hasta el siglo XXI, por lo cual hoy podemos criticar constructivamente aciertos y fallas que se dieron hasta el periodo de referencia. Razón ésta para la elaboración de el presente trabajo de Tesis.

Nos proponemos hacer una estudio de los esfuerzos que originaron lo que a nuestro criterio deberá denominarse Derecho Urbano o Urbanístico, estudiando los mecanismos de

factibilidad financiera y social necesarios para la consecución de una participación jurídica en la Planeación Nacional del Desarrollo.

1.1. ANTECEDENTES EN MATERIA DE PLANEACION.

Debemos reconocer que hasta principios de la década de los setentas, en México y en cualquier país, la conceptualización de la planeación implicaba asociarse con ideas propias de los regímenes socialistas, lo cual afectaría de inmediato las relaciones políticas y comerciales con los Estados Unidos y en general con los países de economía libre de mercado.

Sin embargo, es requisito indispensable conocer que los esfuerzos en materia de planeación, se han efectuado en México con posterioridad al triunfo de la Revolución Mexicana. Los gobiernos postrevolucionarios iniciaron los esfuerzos de planeación, en forma anticipada a cualquier otro gobierno latinoamericano, así pues, debemos reconocer que los esfuerzos que en materia de planeación para el desarrollo nacional, no son un esfuerzo privativo de la actual administración, sino un esfuerzo constante.

Es necesario adentrarse al primer plan sexenal de gobierno, y para ello, nos introduciremos a un breve esbozo cronográfico de la planeación en México:

"En 1928, el General Plutarco Elías Calles instala el Consejo Económico de los Estados Unidos Mexicanos, el cual de acuerdo a su Ley Constitutiva, debía realizar estudios socioeconómicos. Posteriormente, se funda el Departamento de Presupuesto de la Federación, el que debería elaborar el presupuesto, así como avalar el cumplimiento del programa de gobierno; éstos propósitos no se alcanzaron, pues los artículos transitorios de la Ley Orgánica que lo creó estipulaban que el inicio de su vigencia, serían cuatro años después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo cual invalidó su operatividad".¹

¹ HERRERA RUIZ, José Francisco, Metodología de la Planificación Económica, su Origen y su Evolución en México. (Análisis de los planes sexenales 1934 1976) Facultad de Economía, UNAM, México 1990 Págs. 54 y 55.

Para el 12 de julio de 1930, se dá el primer paso institucional, al expedirse la Ley sobre Planeación General de la República. Con miras a obtener la regulación del crecimiento del país, definir la zonificación y crear la Comisión Nacional de Planeación, a efecto de regular la programación de las acciones Estatales.

La Ley arriba mencionada establecía en su artículo 10.- La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.²

El esfuerzo del gobierno de Pascual Ortiz Rubio fue notorio ya que pretendía obtener el denominado Plano Nacional de México, el cual abarcaría desde la delimitación del Territorio Nacional hasta una evaluación de los recursos que en el mismo se contenía. Un esfuerzo sin precedentes tanto en el país, como en el extranjero.

1.2. PRIMER PLAN SEXENAL (Sexenio 1934-1940).

En el año 1933, el Partido Nacional Revolucionario, se dió a la tarea de formular el Primer Plan Sexenal, denominado Primer Plan de Gobierno, con lo cual México se convirtió en pionero de América Latina en lo que a planeación económica se refiere... fue hasta el 4 de diciembre de 1933, en la Segunda Comisión Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario realizada en Querétaro, cuando se aprobó el primer plan y donde se postuló la candidatura del General Lázaro Cárdenas a la Presidencia de la República.³

Como podemos observar, el plan de gobierno se convertía en instrumento político y no en un instrumento administrativo. Las prioridades del plan eran:

² Diario Oficial de la Federación de 12 de julio de 1930, Suplemento del número 11 Tomo LXI.

³ HERRERA RUIZ, José Fco. Op. Cit. Pág. 57

- 1.- La cuestión agraria.
- 2.- Educación Pública.
- 3.- Salud Pública.
- 4.- Trabajo.
- 5.- Gobernación
- 6.- Ejército Nacional
- 7.- Hacienda y Crédito Público
- 8.- Obras Constructivas para las Comunidades.
- 9.- Riqueza Forestal.
- 10.- Economía Nacional.
- 11.- Nueva Organización y Promoción Agrícola.
- 12.- Riqueza Pecuaria.
- 13.- Agricultura y Fomento.
- 14.- Sistemas de Riego.
- 15.- Comunicaciones y Obras Públicas.

El General Lázaro Cárdenas, aun cuando era promotor de ese instrumento de dicho, tomó únicamente lo que resultaba conveniente a los intereses económicos y políticos del país, ya que en este plan sexenal, destacaba la injerencia política del General Plutarco Elías Calles.

Evento de especial trascendencia durante la Administración Cardenista, fue sin duda la amplia explotación que de los obreros mexicanos se daba por empresas multinacionales, especialmente aquellas dedicadas a la explotación petrolera, y conocidas como "Las Siete Hermanas", las cuales desafiaron constantemente al gobierno del General Lázaro Cárdenas, y obligaron a este a decretar el 18 de marzo de 1938, la Expropiación Petrolera.

1.3. SEGUNDO PLAN SEXENAL (Sexenio 1940-1946).

Este plan presentaba avances conceptuales en las técnicas de planeación, teniendo sin embargo, una restringida operatividad, en virtud de los cambios propiciados por la Segunda Guerra Mundial.

"En febrero de 1939, se inician los trabajos para elaborar el Segundo Plan Sexenal... que sustentó la campaña presidencial de Manuel Ávila Camacho, candidato del partido oficial Partido Nacional Revolucionario, en que en abril de 1938 cambió su nombre a Partido de la Revolución Mexicana...se concebía al plan como un estudio realmente técnico, sistematizado y congruente, que abarcaría en su extensión los problemas nacionales y propiciaría soluciones precisas, concretas y realizables para subsanar eficazmente las deficiencias de carácter económico y político del país, además, debía propiciar el futuro desarrollo de una política económica y social orientada a obtener el bienestar de la población." ⁴

Señala el Lic. Andrés Serra Rojas en su Ciencia Política, citando a Marcos Kaplan en su libro Aspectos Políticos de la Planeación en México: "El Segundo Plan Sexenal, comprendió un plan de acción económico, recomendando la creación de un Consejo Nacional Supremo en el que estuvieran representadas todas las fuerzas económicas del país".⁵ Dicho Consejo no ejerció sus funciones, debido a los problemas militares a que hemos hecho referencia.

1.4. TERCER PLAN SEXENAL (Sexenio 1946-1952).

En 1947, en torno al diseño o implementación de un sistema integral de planeación, se creó la Comisión Mixta Intersecretarial en materia de Inversiones en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ⁶ con la participación de las de Economía y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, cuya función sería evaluar los proyectos de inversión del Gobierno Federal, así como preparar un Programa General de Inversiones.

"La inoperancia de los dos primeros planes económicos, la proximidad de la sucesión presidencial y la necesidad de industrializar al país para mejorar el nivel de vida de la población y optimizar los recursos materiales, dieron la pauta para formular un programa económico de gobierno para Miguel Alemán, proyecto con el que además se pretendía sentar las bases de una

⁴ HERRERA RUIZ, José Fco. Op. Cit. Pág. 57.

⁵ SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia Política, (La Proyección Actual de la Teoría General del Estado) Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, Pág. 690.

⁶ Diario Oficial de la Federación de 30 de septiembre de 1947.

planeación económica indispensable para tener acceso a los préstamos de organismos financieros internacionales.

"Así, el 23 de junio de 1948 el Departamento de Estudios Económicos del Banco de México, S. A. y Nacional Financiera, S. A., elaboraron y presentaron un informe al BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) con el fin de obtener un crédito de 250 millones de dólares. El BIRF había solicitado al Gobierno Mexicano el mencionado informe, como condición para otorgarle el crédito.

En el documento se exponían las condiciones generales de país en los últimos diez años, así como el destino que se daría al préstamo. El informe fue elaborado con base a un cuestionario que el mismo banco había determinado.

"El plan o programa económico correspondiente a la administración de 1947-1952, formó parte del cuestionario, e integró la fracción doceava del mismo... El cuestionario se dividió en cinco temas: Descripción General de cada uno de los Proyectos, Plan General de las Inversiones, Inversiones Anuales a realizarse, Detallamiento Cuantitativo de las Inversiones realizadas y Claridad en los Resultados Financieros".⁷

1.5. CUARTO PLAN SEXENAL (Sexenio 1952-1958).

Este sexenio se caracterizó, porque no fueron fijadas las bases jurídicas para llevar a cabo el proceso de planeación económica, de hecho, hubo que reutilizar algunos órganos técnicos administrativos que habían estado en funciones durante la anterior administración, por falta de previsión administrativa, así como por la reconstrucción de las economías europeas devastadas durante la Segunda Guerra Mundial, que en este período reiniciaban su producción económica.

Durante el sexenio de Adolfo Ruiz Cortínez, se estableció un programa que no cumplió con los objetivos y metas programáticas para los que se había establecido, es más no cubrió el plazo para el cual fue elaborado (1953-1958). La situación del país se tornaba crítica, debido a

⁷ HERRERA RUIZ, José Fern. Op. Cit. Pág. 83.

problemas económicos y políticos; la economía mexicana enfrentaba un retraimiento en la inversión nacional y extranjera; pérdida en el dinamismo del sector industrial y agrícola; así como un acelerado crecimiento demográfico.

Todo lo anterior, generó tensión y conflictos sociales en gran parte del territorio nacional, culminando con grandes movilizaciones obreras y campesinas, que tuvieron lugar en las ciudades más importantes de la República y principalmente en la Ciudad de México.

Los mencionados movimientos tenían carácter reivindicatorio y fueron auspiciados por los sindicatos de telegrafistas, maestros, petroleros, electricistas y especialmente por los ferrocarrileros, el cual aglutinaba el clamor obrero popular, todo esto era muestra del descontento que existía en ese momento en la clase obrera, los cuales fueron reprimidos fuertemente por las autoridades de ese entonces.

En 1957, se instaura un plan de inversiones para el bienio 1957-1958, que comprendía la programación y cuantificación de las inversiones del gobierno federal, el cual tampoco llegó a cumplir con las metas establecidas.

1.6. QUINTO PLAN SEXENAL (Sexenio 1958-1964)

PLAN DE ACCION INMEDIATA PARA EL TRIENIO 1962 -1964.

"La Administración de Adolfo López Mateos, se distinguió de las anteriores por dos cuestiones muy peculiares: la ausencia de un plan o programa económico, que sirviera de plataforma política durante el desarrollo de la campaña presidencial y orientara las actividades económicas los primeros meses del mencionado gobierno, y la tardía elaboración de un plan que por lo avanzado del sexenio sólo cubrió los últimos tres años...denominado Plan de Acción Inmediata."⁶

Durante la campaña del Lic. Adolfo López Mateos, se pretendió establecer Consejos de Planeación Económica y Social, que fueron organizados en el seno del Partido Revolucionario

⁶ HERRERA RUIZ, José Fco. Op. Cit. Pág. 101.

Institucional. Con los cuales se obtendría información de primera mano, acerca de la situación en la que se encontraba el país.

Una vez que el Lic. Adolfo López Mateos asumió la presidencia de la Nación, correspondió a la Secretaría de Economía, elaborar un diagnóstico económico regional al margen de los lineamientos del Programa Nacional de Inversiones y sin la participación del resto de las Dependencias Gubernamentales. Este diagnóstico dividía el país en siete regiones económicas a saber:

- 1.- Sureste.
- 2.- Noroeste.
- 3.- Altiplano Noroeste.
- 4.- Pacífico Sur
- 5.- Golfo.
- 6.- Istmo.
- 7.- Centro.

En el año de 1958, es expedida la Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado⁹, en la que se establecía la creación de la Secretaría de la Presidencia, cuyas funciones serían las de controlar la planificación y en general un plan de gasto público e inversión para cada año, formulando los programas y estudios especiales que considerará conveniente el Presidente de la República. Esta Secretaría sería el enlace entre la Presidencia y demás Entidades de la Administración Pública Federal.

"En 1962, cuando había transcurrido la mitad del gobierno de Adolfo López Mateos y se habían instrumentado los primeros ensayos de planeación a través de la Secretaría de la Presidencia, el país experimentaba una baja substancial en su crecimiento económico. En efecto, de 1958 a 1960, el incremento promedio anual del producto interno bruto fue de 5.4%, mientras que para 1961-1962, apenas ascendió al 4.2% en promedio.

"En contrapartida, eran ampliar las perspectivas para los países subdesarrollados de América Latina y especialmente México, contarán con nuevos empréstitos de los Estados

⁹ Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1958.

Unidos de Norteamérica, quien habla dispuesto (para tal efecto) 20,000 mil millones de dólares, a través de la llamada Alianza para el Progreso, los que se distribuirían entre 1961-1970

*Con ese fin López Mateos creó la Comisión Intersecretarial, integrada por representantes de la Secretaría de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, la que elaboraría un Programa de Inversiones de los Sectores Público y Privado y cumpliría con los acuerdos de la Alianza para el Progreso, establecidos en agosto de 1961, en Punta del Este Uruguay.¹⁰

En 1962, se constituyó la Comisión Intersecretarial¹¹ encargada de formular Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social, a corto, mediano y largo plazos, así como calcular el monto, estructura y financiamiento del gasto y de la inversión nacional, necesarios para el crecimiento satisfactorio del país.

1.7. SEXTO PLAN SEXENAL (Sexenio 1964-1970)

PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1966-1970.

*La selección de Díaz Ordaz, se desarrolló en un clima de tranquilidad y aceptación por parte de la cúpula gobernante del país, el desarrollo de su campaña presidencial, fue similar a la de los candidatos anteriores. La única innovación que se produjo fue la creación de las Asambleas de Programación, las que funcionaron como mediadoras entre el candidato y el pueblo y cuyo objetivo fundamental era plantear, analizar y dar solución en un futuro próximo a los problemas económicos y sociales más apremiantes.

*El 1o. de diciembre de 1964, inicia Gustavo Díaz Ordaz su período presidencial, para entonces la economía mexicana registraba una envidiable y elevada tasa de crecimiento de alrededor del 8% anual en términos reales, estimulada principalmente por el sector industrial. No obstante el proceso económico del país avanza inmerso en contradicciones propias del sistema capitalista mexicano, las que más tarde se agudizan al igual que los problemas

¹⁰ HERRERA RUIZ, José Fco. Op. Cit. Págs. 102 y 103.

¹¹ Diario Oficial de la Federación de 2 de marzo de 1962.

socioeconómicos, los cuales se manifestaron en las capas medias de la población, particularmente en el sector estudiantil, profesional, intelectual, a pesar de que éstos grupos habían sido favorecidos tradicionalmente por el sistema*¹²

"Durante el régimen del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, el 1o. de diciembre de 1964 al 30 de noviembre de 1970, la Secretaría de la Presidencia siguió desarrollando sus facultades en materia de planeación...El Acuerdo Presidencial a las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, indicó deberían enviar a la Secretaría de la Presidencia antes del 31 de agosto de cada año, las modificaciones a sus Programas de Inversiones del siguiente ejercicio fiscal."¹³

En 1965, la Comisión Intersecretarial elaboró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, que estableció las directrices para el sector público y estímulos a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos; derivado de dicho plan surgieron las modificaciones al Programa de Inversiones Públicas del siguiente ejercicio fiscal,¹⁴ a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior.

El Plan Nacional de Desarrollo Económico-Social formulado por el Gobierno de Díaz Ordaz, además de ser similar al de régimen anterior, se distinguió por ser un plan secreto, debido a que no fue dado a conocer y sólo funcionarios públicos muy selectos tuvieron razón del documento. Este silencio que guardó el gobierno le fue muy útil, pues le permitió mayor libertad de acción al desviarse de los lineamientos establecidos en el plan, (lineamientos que se tradujeron en metas globales de contenido exclusivamente cuantitativo).

Se expidieron en el sexenio (en materia de planeación) las siguientes leyes:

1.- Ley de Inspección y Adquisiciones Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1965.

¹² HERRERA RUIZ, José Fco. Op. Cit. Pág. 113.

¹³ KAPLAN, Marcos. Aspectos Políticos de la Planeación de América Latina I.I. Ec., UNAM, México, 1971, Pág. 26.

¹⁴ Diario Oficial de la Federación de 4 de septiembre de 1965.

2.- La Nueva Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1966.

3.- La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1966.

4.- Reglamento de la misma, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1967.

Durante el gobierno del Lic. Gustavo Díaz Ordaz se experimenta en el país un crecimiento económico superior al 7% anual, lo que contribuye a que esa década, se conozca como el periodo del desarrollo estabilizador y que al país se le designe ampliamente a nivel internacional y en materia económica, como el "Milagro Mexicano", especialmente por la aspiración gubernamental de optimizar los recursos humanos, materiales y el acervo de capital para obtener un crecimiento sistemático en el orden social y económico.

Debemos señalar que esta Administración se vio precisada a confrontar primero, los problemas sociales y estudiantiles que a nivel mundial afectaron en el año de 1968 y que habrían de culminar con los eventos del 2 de octubre en Tlatelolco, los cuales fueron duramente reprimidos por el entonces Secretario de Gobernación, y en segundo lugar, el autodesape del mismo Secretario, como candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República. Siendo el Lic. Emilio Martínez Manatau, entonces Secretario de la Presidencia, el precandidato que se perfilaba como el más viable a la sucesión presidencial.

1.8. SEPTIMO PLAN SEXENAL (Sexenio 1970-1976).

La Campaña Electoral del Lic. Luis Echeverría Álvarez, sorprendió porque desde su inicio se advertía una ruptura total del candidato a la presidencia, con la política del Presidente Díaz Ordaz. Por otra parte, dicha campaña fue de las más amplias tanto por su costo, como por el territorio que cubrió, con excepción de la de Lázaro Cárdenas. Durante la misma surgieron ciertas peculiaridades que fueron fuertemente criticadas por elementos del partido y del gobierno, tales peculiaridades iban desde el permitir que se expresaran representantes no oficiales de los distintos sectores de la población, hasta el intercambio de opiniones con algunos

estudiantes universitarios. Así como la celebración de reuniones con economistas e intelectuales, cuyo fin era definir los lineamientos para una estrategia de desarrollo económico y social".¹⁵

Al inicio de la década de los setentas, el país siente los efectos provocados por la represión social del 1968, así como la de 1970, denominada Jueves de Corpus Sangriento, que afectaron a los sectores populares del país, circunstancias que crearon incertidumbre y desconfianza, respecto de la selección y funcionamiento de la Administración del Lic. Luis Echeverría Álvarez.

En octubre de 1970, Luis Echeverría planteó la necesidad de crear el Consejo Nacional de Planeación, encargado de la regulación del crecimiento del país, la coordinación de acciones gubernamentales, del sector privado. Este Consejo se fundó en base a los estudios y análisis que hiciera el Partido Revolucionario Institucional, por conducto del IEPES, el cual recopiló material e información económica para sustentar los primeros esfuerzos de planeación de esta Administración.

Debemos señalar que durante el régimen de Luis Echeverría, los esfuerzos que en materia de planeación y presupuestación se efectuaron, marcarían en forma definitiva los procesos y estructuras que las Entidades de la Administración Pública Federal, seguirían en los sexenios posteriores, especialmente porque la intervención en materia económica por parte del Estado tenía base y fundamento ideológico y legal.

Es necesario indicar que la planeación y programación era aun confusa, pues se creaban planes y programas en los tres sectores de gobierno, municipal, estatal y federal, en cuya denominación no se diferenciaban unos de otros, asimismo, se dio un amplio impulso al fideicomiso público, como instrumento para resolver inquietudes que se plantearan al Presidente de la República, siendo algunos de estos planes, programas y fideicomisos concurrentes y otros excluyentes de estos sectores de gobierno.

¹⁵ HERRERA RUIZ, José Fco. Op. Cit. Pág. 126.

Para fines de 1975, se prepara el Plan Básico de Gobierno 1975, con miras a que este sea el instrumento a seguir en la continuidad económica y social del país, por el nuevo candidato a la Presidencia de la República, Lic. José López Portillo, entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, nominado el 22 de septiembre de 1975.

1.9. OCTAVO PLAN SEXENAL (Sexenio 1976-1982)

Con motivo del populismo impulsado por el Lic. Luis Echeverría Álvarez y debido a una enorme deuda pública externa, el gobierno del Lic. José López Portillo hereda una fuerte inflación y un alto deterioro en la situación económica del país, debemos recordar que se habían presentado ya los primeros fenómenos de devaluación del peso frente al dólar en 1975 y que no era muy halagueño el panorama que se presentaba.

Sin embargo, un fenómeno sería de importancia vital para la economía mexicana y este fue, el descubrimiento de una de las mayores reservas petroleras del mundo, circunstancia que ponía a México como un atractivo socio económico para los Estados Unidos de Norteamérica, después de la crisis que hubiera creado la fundación de la Organización de Países Productores y Exportadores de Petróleo (OPEP).

México junto con Venezuela, se convertían en un negocio atractivo para empréstitos y colocación de recursos, lo que generó la difusión de planes y programas de desarrollo económico de inversión social, que lamentablemente tuvieron que enfrentarse a las tasas de inflación que impedían la programática expectativa de los recursos, ya que una vez que se presupuestaban, al ejercitarse resultaban insuficientes y por ende algunos proyectos resultaban inoperantes.

Resulta de particular interés para efectos de planeación, la formulación del Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adiciona al artículo 73 con la fracción XXIX-C, y el artículo 115 con las fracciones IV y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁶

¹⁶ Diario Oficial de la Federación de 6 de febrero de 1976.

Se promulgaron durante ese sexenio, el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, originada por la emisión de ruidos,¹⁷ el Reglamento de la Ley General de Población,¹⁸ el Reglamento de Planes Parciales¹⁹, el Reglamento de Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal²⁰, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal²¹.

Debemos destacar que el término plan o planes, se reservó únicamente para aquellos proyectos de planeación y programación en que tuviera injerencia el Gobierno Federal.

De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se crea una segunda Secretaría, encargada de la Planeación Económica del país, denominada Secretaría de Programación y Presupuesto y que además atendería asuntos relacionados a la Información, Estadística y Geografía del país y de la Administración Pública Federal.

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial del día 8 de enero de 1983, se dá a conocer la Ley de Planeación, y el día 24 del mismo mes y año, se publica también el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Al finalizar la Administración del Lic. José López Portillo, a raíz de grandes especulaciones económicas y financieras, se propicia una contracción del mercado e industria nacionales, que hace que el nivel de vida económica de los ciudadanos del país disminuya, derivándose una enorme crisis económica.

Durante el último Informe Presidencial de la Administración López Portillista, se dá a conocer el Decreto de Nacionalización Bancaria, así como diversos Decretos en materia de Control de Cambios fundamentalmente del peso frente al dólar, fenómenos éstos que afectarán la situación crediticia de México ante el exterior.

¹⁷ Diario Oficial de la Federación de 2 de enero de 1976.

¹⁸ Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 1976.

¹⁹ Diario Oficial de la Federación de 9 de diciembre de 1976.

²⁰ Diario Oficial de la Federación de 10 de diciembre de 1976.

²¹ Diario Oficial de la Federación de 14 de diciembre de 1976.

1.10. NOVENO PLAN SEXENAL (Sexenio 1982-1988)

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

Producto de la Ley de Planeación, que entró en vigor mediante Decreto del Ejecutivo Federal de fecha 8 de enero de 1983, en la que se establecen las normas y principios básicos sobre los cuales se llevaría a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo y las actividades con ésta materia, corresponderían a la Administración Pública Federal, es el Plan Nacional de Desarrollo.

Es durante este sexenio que se establece que la planificación es una vía de consolidación económica, que la planeación nacional corresponde únicamente al Gobierno Federal, de forma tal, que se reserva la palabra "plan", únicamente para el Plan Nacional de Desarrollo, cualquier otro proyecto derivado del mismo, tendrá la categoría de "programa", y debía estar articulado a dicho plan.

En el Decreto por el que se dio a conocer la Ley de Planeación, se estableció la obligación de cumplir con las orientaciones, lineamientos y políticas para Entidades y Dependencias del Ejecutivo Federal en el ámbito de sus respectivas competencias, en concordancia a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que articularían el plan.

En forma interpretativa y debido a algunas deficiencias de técnica jurídica de la Ley de Planeación, nos vimos precisados a determinar lo que la Ley establece por Programa Sectorial, en este, se comprenden las acciones multidisciplinarias de coordinación, de todo un sector de la Administración Pública Federal. Por Programas Institucionales, aquéllos que están limitados a ser desarrollados por Entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal. Programas Regionales, aquéllos que tendían a estimular algunas regiones que se consideraban prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan Nacional de Desarrollo y cuya influencia y ubicación territorial, rebasa el ámbito jurisdiccional de la Entidad Federativa o Municipio. Por Programas Especiales, aquéllos en los que se coadyuvan las actividades relacionadas con dos o más Dependencias, denominadas coordinadoras de sector.

Es con este plan que confluyen criterios metodológicos muy importantes en materia de planeación, así se establecen cuatro corrientes de apoyo a la planeación y programación del desarrollo, que a continuación se enumeran:

1.- Una primera vertiente o nivel denominado obligatoria, para las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, así en la Ley de Planeación en su artículo 32 se estableció que el Plan y los Programas, serían obligatorios para todos los Organos Administrativos Nacionales.

2.- La segunda vertiente, un nivel denominado de coordinación al que corresponde la articulación que se efectuaba entre Gobierno Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, de donde se desprenderían los denominados Convenios de Coordinación para el Desarrollo

3.- La tercera vertiente, conceptualizada como inductiva tenía como objetivo el promover e impulsar los esfuerzos del sector público hacia el sector privado, aprovechando las vías de motivación para concertar e impulsar los planes y programas con los particulares interesados.

4.- La cuarta vertiente, definida como de concertación era la que permitía la coordinación de los pactos específicos del Gobierno Federal con los sectores organizados social o privados.

El Plan de Desarrollo, sin lugar a dudas tuvo un enorme éxito como instrumento metodológico, ya que también disponía que existirían diversos niveles denominados de agregación y que permitían a la Administración Pública Federal ir atendiendo los programas paso a paso, supervisando su correcta ejecución a saber se iniciaba con los siguientes pasos metodológicos:

- a).- Conceptualización
- b).- Articulación
- c).- Planeación
- d).- Programación
- e).- Fijación de Metas y Resultados

- f).- Advenimiento de Recursos
- g).- Instrumentación
- h).- Organización
- i).- Presupuestación
- j).- Estructura de Costos
- k).- Ejecución
- l).- Controles de Gestiones y Recurrentes
- m).- Conclusión
- n).- Evaluación

Como podemos observar, los avances metodológicos son significativos y especialmente el Plan Nacional de Desarrollo se transforma de un instrumento declaratorio, de un proyecto político partidista a un proyecto de gobierno y de revisión de las acciones gubernamentales.

Es durante el periodo de Miguel de la Madrid que se establece Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁰, que atribuye al Estado la Rectoría del Desarrollo Nacional, así como el establecimiento de atribuciones de ordenación del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación, regulación y fomento de la Economía Nacional.

No podemos desconocer que aun con todos los avances de programación y presupuestación, no es posible prever y terminar con las variaciones económicas que puede generar una sociedad tanto en lo individual como en lo colectivo, al hacer remembranza de los fenómenos de especulación cambiaria, bursátil y de la inflación incontrolada, aunada al fuerte endeudamiento interno y externo del país, que se dieron al cierre de la Administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, y de la sorpresiva designación del sucesor presidencial, ya que éstas acciones conllevan a una calda de los Planes y Programas de Desarrollo.

Queremos cerrar este capítulo de antecedentes con el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988²¹, en virtud de que culmina una serie de esfuerzos nacionales en materia de

²⁰ TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1989. Editorial Porrúa S.A., México, 1989, Pág. 1003.

²¹ Plan Nacional de Desarrollo, Secretaría de Programación y Presupuesto, ISBN

planeación, así como por la posibilidad que tenemos para criticar sus metas, objetivos y logros, con la tranquilidad de la conciencia histórica, sin vernos obligados a especular acerca de futuros resultados o próximos cambios siendo ésta la razón por la cual la presente tesis únicamente abarca hasta este periodo, siendo responsabilidad universitaria, el criticar y analizar los resultados de la Administración 1988-1994 y sucesivas una vez que se puedan evaluar históricamente sus resultados.

2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LA LEY FEDERAL DE VIVIENDA.

En materia de desarrollo urbano con fecha 7 de febrero de 1984, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Vivienda, así como dos Decretos por los que se reformaron y adicionaron la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley General de Asentamientos Humanos.²⁴ Habiendo sido esta Ley el instrumento jurídico por medio del cual se articula el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988.

Dichos Ordenamientos, representaron el primer avance sexenal en materia de integración urbana de la población mexicana, la Ley Federal de Vivienda se convertía en el instrumento jurídico que reglamentaba el cuarto párrafo de la Constitución General de la República.

Las disposiciones de la Ley Federal de Vivienda, tenían por objeto el establecer y regular los instrumentos de apoyo para que toda familia pudiera disfrutar de vivienda digna y decorosa, a través de los denominados lineamientos de la política general de vivienda.

En la Ley antes comentada, se establecía la ampliación de posibilidades de acceso a la vivienda, para beneficiar mayor número de personas, especialmente la población urbana y rural de bajos ingresos, la constitución de reservas territoriales, el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda, la ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, a fin de canalizar un mayor volumen de recursos, articulación

968-809-756-4, 3 de mayo de 1983.

²⁴ Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 1984.

gubernamental en sus diferentes sectores, promoción de la participación de los sectores y mejoramiento de la producción, promoción e integración de la vivienda.

Se crea en esta Ley el denominado Sistema Nacional de Vivienda, como un conjunto armónico de las relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que daban coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, privado y social, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población.

El sistema mencionado se ejecutaba con base a los lineamientos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo, que daba las bases para el denominado Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.

3. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

Con fundamento en las facultades estatales de rectoría del Desarrollo Nacional Integral, así como a las de organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo, previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 25 y 26 se dio a conocer el denominado Plan Nacional de Desarrollo y se instrumentaron los principales programas sectoriales con los que se articularon esos objetivos constitucionales.

El Titular del Ejecutivo Federal decretó y publicó oficialmente en septiembre de 1984 el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda y su similar de Ecología.²⁵ De conformidad con la facultad concedida con el artículo 89 fracción I de la Constitución, y fundamentados en las Leyes: Orgánica de la Administración Pública Federal, de Planeación, General de Asentamientos Humanos, y Federal de Vivienda.

El programa pretendía alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1984-1988 y pretendió dar un desarrollo más equilibrado y ordenado a los centros de población, fortaleciendo el control del estado sobre los procesos de aprovechamiento del suelo, infraestructura y equipamiento.

²⁵ Diario Oficial de la Federación de 25 de septiembre de 1984.

Se decretaban facultades a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para indicar las acciones que pudieran considerarse como prioritarias, así como para aplicar los instrumentos de política necesaria. Así mismo, se facultaba a la Secretaría de Programación y Presupuesto para proyectar los recursos presupuestales necesarios para el cumplimiento del programa.

El Programa se encontraba estructurado bajo los siguientes capítulos:

1. Presentación al C. Presidente de la República, del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.
2. Introducción
3. Diagnóstico
4. Objetivos
5. Estrategias
6. Metas y Previsión de Recursos
7. Acciones de Gasto Público
8. Criterios y Acciones de Coordinación con los Sectores Privado y Social.
9. Criterios y Acciones de Coordinación con las Entidades Federativas.
10. Instrumentos de Política
11. Proyectos Estratégicos

Esto era sin duda un programa apegado a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y congruente con los objetivos jurídicos de las leyes de las que emanaba. En adelante nos referiremos a los aspectos primordiales de este programa en relación a la problemática urbana.

CAPITULO II

LA PROBLEMATICA URBANA.

- 1. RECURSOS CREDITICIOS Y FINANCIEROS PUBLICOS Y PRIVADOS.**
- 2. LA VINCULACION DE LA ACTIVIDAD BANCARIA AL PROCESO DE DESARROLLO URBANO NACIONAL.**
- 3. ANALISIS, ALCANCE Y OBSERVACIONES A LA LEY DE DEUDA PUBLICA.**

1. RECURSOS CREDITICIOS Y FINANCIEROS PUBLICOS Y PRIVADOS.

La problemática urbana sin lugar a dudas representa uno de los temas de mayor importancia cuando de desarrollo se habla, pero para tratar de darle solución al mismo, es necesario tratar de vincular recursos económicos y canalizarlos a la solución del problema. No basta con planear la forma en que deben hacerse los asentamientos humanos, se requiere inversión de capitales y recursos humanos.

Dentro de este capítulo nos adentraremos a las fuentes de recursos económicos, que nos permitirán vislumbrar con claridad si la problemática urbana tuvo una solución económica posible y viable en su momento, lo cual nos dará la pauta para determinar si en el pasado reciente y en el futuro próximo, los planes y programas a desarrollar en materia de vivienda, han tenido o tendrán viabilidad económica favorable.

Iniciaremos este estudio tratando de definir lo que hemos denominado Marco Financiero de la Vivienda y del Desarrollo Urbano. Este comprende el conjunto de acciones, instrumentos e instituciones, que aplican recursos económicos para la realización de programas en materia de desarrollo urbano y que están basados en los lineamientos gubernamentales, determinados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual a través de las Secretarías de Estado correspondientes (hasta 1988 las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y de Desarrollo Urbano y Ecología) y actualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Desarrollo Social y Solidaridad) canalizan los recursos respectivos de la forma y manera que se considera más adecuada.

Destacan por su importancia en este marco financiero el Sistema Financiero Mexicano, el cual incluye todo el conjunto de personas e instituciones que desarrollan alguna actividad, dentro del mercado financiero mexicano y que concurren en forma estática o dinámica, como oferentes o demandantes de recursos económicos.

1.1. ANTECEDENTES Y PRIMERAS ACCIONES FINANCIERAS

El sector gubernamental, ha pretendido en múltiples ocasiones ingresar a través de diversos mecanismos de financiamiento para la vivienda, a la solución de la problemática

urbana. Los primeros esfuerzos postrevolucionarios en materia financiera, surgieron a través de la denominada Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro en 1925, lo que hoy conforma el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, el cual pretendía atender las necesidades de vivienda para los empleados gubernamentales.

Debido al crecimiento urbano del Distrito Federal, el Departamento Central inició esfuerzos esporádicos tan temprano como 1933, que actualmente son permanentes y que aun hoy día se vienen incrementando en forma importante, para solucionar el crecimiento urbano de la metrópoli.

Sin embargo, los beneficiarios de estos programas en el Distrito Federal fueron aquellas personas que teniendo capacidad de pago, no recibían o reciben un sueldo o salario fijo, como es el caso de algunos comerciantes en pequeño, taxistas, papeleros, etc., asimismo, las personas que por causa de obras de interés público hayan sido desplazados de sus hogares, así como los habitantes de zonas insalubres (ciudades perdidas por ejemplo), aquéllos que por causas de desastre naturales o siniestros pierden su vivienda, como una muestra de solidaridad social que se da en esta Ciudad de México.

En el año de 1946, se incorporó a esta actividad el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., a través de los créditos otorgados por esta Institución para habitaciones populares, se canalizaron recursos fundamentalmente a aquellas personas pertenecientes a estratos de bajos ingresos.

En el año de 1954,²⁶ se funda el Instituto Nacional de la Vivienda como primer organismo globalizador de las acciones gubernamentales, que en materia de vivienda se desarrollarían por el Gobierno Federal, convirtiéndose en la primera institución orientada a resolver los problemas habitacionales populares que iban desde la proyección, construcción y administración de recursos en materia de vivienda.

Es esta Institución pionera en la recopilación de información especializada en materia de vivienda y que daría pauta a la creación de instituciones como los institutos de vivienda en las entidades federativas, así como al Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda INFONAVIT en

²⁶ Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1954.

materia federal, Fideicomiso del Fondo de Habitaciones Populares, Fideicomiso de Programas de Remodelación Urbana de la Ciudad de México, y otras instituciones que en adelante mencionaremos.

Ante la necesidad de contar con una estructura acorde a las demandas crecientes de vivienda, el Instituto Nacional de la Vivienda, se transforma en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular,²⁷ el cual habría de subrogarse en derechos y obligaciones del instituto mencionado, pero asignándole funciones encaminadas a satisfacer a nivel nacional, las demandas de suelo urbano para la vivienda popular.

En virtud del denominado Programa de Descentralización Administrativa, los programas que venía desarrollando y con idea de fortalecer el sistema federalista, el Ejecutivo Federal promovería ante el Congreso de la Unión, la iniciativa del Decreto por el cual se abrogó la Ley que creó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular, el cual fue publicado para su aplicación y observancia a principios del año de 1982.²⁸

Situación que quedó concluida con la declaratoria correspondiente al final de la liquidación en septiembre de 1982,²⁹ habiendo transferido a los gobiernos de las entidades federativas, el patrimonio mobiliario e inmobiliario de este Instituto Nacional.

1.2. LA FUNCION FINANCIERA COMO VIA DE SOLUCION A LOS PROBLEMAS URBANOS

El desarrollo de programas urbanísticos que pretendan efectividad, procurarán prever las posibilidades reales de cristalización de esos programas, en la procuración de los recursos económicos, vinculación a los procesos de producción, circulación, distribución y consumo de bienes y servicios.

²⁷ Diario Oficial de la Federación de 20 de febrero de 1971.

²⁸ Diario Oficial de la Federación de 7 de enero de 1982.

²⁹ Diario Oficial de la Federación de 27 de septiembre de 1982.

La función financiera se debe de encontrar vinculada con una eficaz, oportuna y realista aportación y utilización de los fondos necesarios a los procesos de construcción y adjudicación de unidades y desarrollos de vivienda.

Debemos señalar que el origen y suministro de recursos crediticios para la instrumentación de programas de desarrollo urbano, pueden provenir de dos formas, la primera, de Recursos Internos, mismos que para los efectos correspondientes podemos denominar bajo el rubro de autofinanciamiento, en virtud de que los fondos deben ser suministrados por la venta de bienes vinculados al proceso de construcción, comercialización de servicios, aplicación de anticipos de los adquirentes o aportación de los beneficiarios.

Aspectos que no deben ser pasados por alto en forma prejuiciosa, sino que deben de ir apoyados por estudios sociológicos plenos, sin que puedan ser desatendidos por la creencia de una pretendida ausencia, debemos igualmente recordar que todo programa para ser viable, debe tener un elevado índice de recuperación, lo que permitirá la continuidad aplicativa y el éxito de los programas y su rentabilidad.

La segunda forma de financiamiento, corresponde a la denominada forma externa, la cual podemos identificar como los recursos en numerario, no propias de las entidades e instituciones directamente vinculadas a los programas urbanos y que pueden provenir de la realización de emisiones de valores, reflejadas en acciones u obligaciones, la obtención de créditos bancarios en diversos plazos y condiciones, obtención y en su caso ejercicio de recursos fiscales e inclusive la provisión de recursos de la comunidad en la que se desarrollarán los fondos y programas de desarrollo urbano.

1.3. RECURSOS PUBLICOS Y PRIVADOS

Los fondos crediticios pueden clasificarse por su origen, bajo un segundo criterio, el cual los divide en recursos públicos y privados, criterio que por la amplitud interpretativa que tiene, incluye las antes mencionadas, pero que estimamos es una clasificación complementaria y más realista y que se puede apegar a las necesidades pedagógicas y gubernamentales vigentes.

Lo anterior permitirá reconocer los índices de aplicación que existen en la actualidad, inclusive incursionar en su regulación jurídica operativa la que les instrumenta en forma tal, que permite su mayor desarrollo.

Podemos enunciar aquellos fondos públicos provenientes de la aplicación del presupuesto de egresos de Gobierno Federal, que son los que provienen de subsidios federales emanados de los Convenios Unicos de Coordinación (CUC), celebrados entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de las Entidades Federativas. Asimismo, los generados de programas específicos como son los Programas de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), y los efectuados bajo los auspicios de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), los patrocinados por los Comités de Desarrollo Socioeconómico de las Entidades Federativas y otros de naturaleza análoga.

El Sector Público Federal a través de cada una de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, tiene la obligación de formular su presupuesto anual de ingresos y de egresos y presentarlo dentro de los plazos fijados por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.³⁰

La citada Ley establece en su artículo 4o. que la Programación del Gasto Público Federal se basará en las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal, y en su artículo 6o. establece que las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos orientarán y coordinarán las actividades vinculadas al ejercicio del gasto de las entidades que quedan ubicadas en el sector que esté bajo la Coordinadora de Sector que correspondan.

No podemos concluir esta parte, sin mencionar que existen una diversidad de enlaces administrativos en materia de presupuesto por vía de Convenios Interinstitucionales que cuentan con Comisiones de Programación y que asimismo, vía Comités de Desarrollo Socioeconómicos (COPRODE), ubicados en cada una de las Entidades Federativas, éstos últimos son órganos que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyos objetivos son asesorar y coadyuvar en la planeación y programación a nivel local, solicitando al efecto la coordinación de

³⁰ Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1976.

Inversiones en materia de programación y presupuestación, debiendo ejecutar los desgloses por nivel de obra o servicio.

2. LA VINCULACION DE LA ACTIVIDAD BANCARIA AL PROCESO DE DESARROLLO URBANO NACIONAL

Los recursos monetarios privados para el desarrollo de programas urbanos, pueden provenir fundamentalmente de fondos de agremiados interesados en el desarrollo de estos programas, asociaciones con inversionistas privados, programas de autoconstrucción y apoyo bancario, denominado "banca de segundo piso".

En México, existen grupos de trabajadores que no se encuentran protegidos en ninguno de los apartados del artículo 123 Constitucional, generalmente son agrupaciones de personas no asalariadas, tales como médicos, comerciantes, pescadores, etc., los cuales pretenden la satisfacción de necesidades colectivas en materia de vivienda.

Mediante acciones de promoción social pueden canalizar sus esfuerzos a través de la Administración Pública Federal, vía Convenios de Autofinanciamiento, creando fondos que se incrementan por medio de aportaciones o cuotas periódicas. No existiendo márgenes sobre las condiciones de precio, intereses, aseguramiento o requisitos que deban satisfacer los beneficiarios, pues por regla general, éstos tenderán a satisfacerlos por conducto de la propia agrupación.

La labor de las entidades públicas, se transforma hasta constituirse en agente promotor de los fondos aportados, en lo concerniente a los sistemas de entrega de unidades de vivienda, el sistema que mejores resultados ha tenido en las instituciones públicas es el sorteo, pues persiste el interés de los agremiados.

Las asociaciones o préstamos canalizados de inversionistas privados tiene una fuerte importancia, ya que esta puede presentarse por vía de capitalistas en los que algún prestamista desee invertir su capital en títulos garantizados con bienes raíces, con lo que se permite captar dinero para destinarlo a la construcción de viviendas, las cuales quedan en garantía de las aportaciones recibidas.

Otras formas de inversión privada, se realizan a través de capitalistas poseedores de predios, tales como minas, salinas, y en general depósitos de materias primas, que por su ubicación requieren de un grupo de gente que pretenda y pueda radicar en las cercanías del predio en explotación, y a los que el capitalista pretenderá radicar, dotándolos de viviendas, para lo cual acudirá a diversos promotores para que le desarrollen y administren algún programa de desarrollo urbano, para mantener su fuente de ingresos.

Los sistemas de autoconstrucción podemos identificarlos como la canalización de recursos de la comunidad, por medio de los cuales se solucionan directamente sus problemas de habitación y a quienes la Administración ha denominado bajo el rubro "constructora pueblo", pues en este caso, se solucionan los problemas por ayuda mutua y canalización de ahorros familiares. Sin embargo, esta inversión tiende a ser anárquica, difícil de identificar, realizada en forma atomizada y por consecuencia problemática en su cuantificación económica.

2.1. ACTIVIDAD Y FINANCIAMIENTO BANCARIO

ANTECEDENTES

Dentro del grupo de recursos económicos privados, destacan por su importancia los recursos provenientes de la actividad bancaria. Sin embargo, en México esta inversión ha tomado diversos giros, debido a transformaciones jurídicas en lo que a servicio bancario se refiere.

A principios de siglo se pretendió que los bancos coadyuvaran al desarrollo urbano, a través de préstamos y operaciones hipotecarias, que promoviesen la canalización de los recursos del público ahorrador al impulso de la dotación y adquisición de vivienda. Posteriormente existieron instituciones bancarias que se especializaron en la materia, asimismo, se creó una banca institucional encargada de promover la actividad bancaria en sectores específicos, la denominada Banca de Desarrollo.

Se estableció asimismo, el sistema de enajene legal que permitía por un lado asegurar que los recursos financieros no se canalizaran a sectores especulativos, con la consecuente

seguridad para el ahorrador de que su dinero estaría garantizado y asimismo, una buena parte estaría canalizado a promover los programas de interés social pertinentes, vía Banco de México.

En el año de 1982, durante el denominado Quinto Informe de Gobierno, el entonces Presidente de la República, Lic. José López Portillo anunciaba el Decreto de Nacionalización Bancaria que transformaría el Sistema Bancario Nacional en una forma trascendental, introduciéndolo en un ámbito jurídico totalmente nuevo e independiente.

Debemos indicar que mediante reformas al artículo 28 Constitucional, la actividad bancaria se vio transformada en un³¹ servicio público inconcesionable a particulares, prestado por sociedades, instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito.

Debemos señalar también que en ese entonces se elaboraron diversas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,³² que incorporaban a las entidades nacionales de crédito a la Administración Pública Paraestatal, con lo que se les instrumentaba un sistema jurídico de control excepcional en tiempo y circunstancia.

2.2. TRANSFORMACION DE LA BANCA

Mencionaremos también, que para el año de 1983 se estableció un Decreto de Transformación de la Banca Nacional y Mixta a Sociedades Nacionales de Crédito³³, en donde se establece una nueva institución en el Sistema Jurídico Mexicano, precisamente la "Sociedad Nacional de Crédito" y correspondía a la Subsecretaría de la Banca Nacional, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ser uno de los órganos controladores de éstas.

Múltiples cambios siguieron a la estructuración y control bancarios en los años posteriores a 1982, que pretendían efectuar un crecimiento innovador que generará profundos

³¹ Diarios Oficiales de la Federación de 1o. y 2 de diciembre de 1982.

³² Diarios Oficiales de la Federación de 29 de diciembre de 1982 y de 30 de diciembre de 1982.

³³ Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1983.

cambios, desde la captación de recursos hasta la colocación de éstos en áreas denominadas prioritarias.

En diciembre de 1983 señaló el entonces subsecretario de la Banca Nacional, algunas muestras de avance en el sector financiero entre las dificultades que experimentaba la economía nacional, especialmente en relación a la crisis inflacionaria y al endeudamiento del sector público, señalaba el Lic. Carlos Sates Gutiérrez ²²: "a quince meses de la nacionalización, las instituciones del país. La banca, opera normalmente y la confianza del público ahorrador se ha mantenido, prueba de ello son los 1.45 billones captados por la Banca Múltiple y la de Desarrollo hasta noviembre..."

Durante la misma reunión, el entonces Director General de Banco Internacional, S.N.C., Lic. Alfonso García Macías, en torno a las cifras de captación y desarrollo bancarios indicados²³: "la cifra que se compara favorablemente con las estimaciones realizadas a principios de 1983, representó un aumento sobre lo previsto de más del 30% y un crecimiento de 252% sobre lo captado en el mismo período de 1982. Este desarrollo nos ha llevado a un saldo de captación en toda la banca de 3.76 billones de pesos al 30 de noviembre pasado.

"Es importante observar que el ahorrador ha buscado rendimiento y liquidez y que del monto captado que se ha mencionado durante el año, el 87.6% correspondió a inversiones en valores de renta fija, contra el 77.7% a diciembre de 1982; en cambio ha disminuido la participación de los saldos en cuentas de cheques. Es justo resaltar, sin embargo, que ha medida que se ha superado la crisis, se observa un fortalecimiento de éstos últimos".

Todo este conjunto de transformaciones, se encontraron frente a múltiples dificultades de sistemática jurídica en el ámbito legislativo, ya que en materia bancaria mexicana se presenta un extraño fenómeno de dispersión, falta de unidad y compilación de las normas que constituyen esta rama del Derecho Mercantil (Bancario) y que unidos a la transformación bancaria experimentada después de 1982, dificultaban el acceso a los recursos bancarios por

²² Primera Reunión de Trabajo de la Banca Nacional celebrada el 16 de diciembre de 1983, llevada a cabo en el Salón Carranza de los Pinos.

²³ Primera Reunión de Trabajo de 16 de diciembre de 1983, Salón Carranza, los Pinos.

los planes, programas e instrumentos de financiamiento bancario, a pesar del amplio interés en colocar los recursos en forma oportuna y eficiente.

Baste citar la opinión del Lic. Miguel Acosta Romero³⁶ "han hecho concebir a los servicios bancarios estatales como una estructura de derechos y obligaciones de difícil comprensión".

2.3. LA BANCA PARALELA

Es durante el período subsiguiente a estos fenómenos de transformación bancaria, que se empieza a generar la denominada "banca paralela" que no sería otra cosa sino los intermediarios financieros no bancarios, como lo serían los agentes y las casas de bolsa, que utilizaron recursos que no eran canalizados a través del Sistema Bancario Mexicano para la intermediación financiera en un nuevo mercado de amplia especulación como lo era el mercado de valores, el cual iniciaría una meteórica alza y una abrupta caída, en virtud de no reflejar una realidad económica, sino un fenómeno de especulación sin precedentes.

Todo esto, distraía recursos que podrían haberse canalizado al desarrollo de planes y programas urbanos, que permitieran la expansión urbana.

Los intermediarios financieros no bancarios, han tenido y tienen también un papel de singular importancia, en materia de desarrollo urbano, ya que éstos pueden colocar certificados de la Tesorería en el Mercado de Valores, de donde se pueden canalizar recursos a los programas de vivienda.

Es a través del Mercado de Valores de donde también se podrán obtener recursos a través de la colocación de acciones y obligaciones y en general de otros títulos de crédito, cuando sea necesaria la obtención de recursos y la expansión a nuevos horizontes financieros por parte de los inversionistas y de aquéllos interesados en una ordenada expansión urbana en el mercado inmobiliario nacional.

³⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Bancario. Editorial Porrúa, S.A. México D.F., 1932. Págs. 30 y subsigs.

2.4. OPERACION BANCARIA EN MATERIA DE VIVIENDA

El Sistema Legislativo Mexicano obliga a las entidades bancarias a invertir parte de los recursos que el público deposita, en cuentas de ahorro y a plazo fijo para crear una vivienda de bajo costo denominada "vivienda de interés social", que se reglamenta por sus características técnicas y tasas de utilidad, por el llamado Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI).

Los recursos que aplica la banca a esta vivienda, provienen del mercado de capitales, razón que implica un costo, debido a las tasas de interés que se abonan a los aportantes y que oscilan entre el 4.5 y el 18.52% anual.

Los recursos destinados a la instrumentación de programas urbanísticos, así como a la misma aplicación de recursos crediticios está determinada por la necesidad de una reinversión y la consecuente inversión de un margen de utilidades que garanticen la posibilidad de recuperación, uno de cuyos medios lo constituye la canalización de fondos por medios hipotecarios, que deben ajustarse a los criterios fijados a través de circulares de Banco de México.

La banca a través de su banca múltiple u mixta se han dividido en tres departamentos básicos en materia de vivienda de interés social, que son los Departamentos de Ahorro, Hipotecario y Financiero, aportando el primero un 30%, el segundo un 9% y el tercero el remanente:

La viabilidad de los recursos para la ejecución de programas de desarrollo urbano, se encuentran condicionados a la posibilidad de canalizar los recursos a través de tres diferentes tipos de créditos, los que podemos considerar como sigue:

- 1) Crédito Individual
- 2) Crédito Global
- 3) Crédito Puente

El crédito individual es aquél que se otorga a cada comprador de casa, condominio o ple de casa, inclusive para construcción del solicitante sobre el terreno urbanizado de su propiedad.

El crédito global es el de mayor aceptación por la banca, ya que se otorga al promotor o constructor para que se encargue de realizar la obra, venderla y cobrarle mensualmente a cada adquirente para hacer un solo pago global al banco, es decir, que el deudor ante el mismo banco será solamente uno, aunque este crédito se personalice en múltiples personas físicas o morales que asumen el carácter de obligados y se otorga hasta que está concluida la obra totalmente.

El crédito puente se diferencia en que el constructor o promotor transmite al adquirente individual el crédito obtenido del banco, teniendo como desventaja que el acreditado en múltiples ocasiones como deudor individual haya desaparecido, existiendo solo como un nombre en mérito a sucesivas cesiones de derechos.

La liberación de los créditos bancarios obedece en consecuencia a tres diferentes modalidades que establecen tres distintos plazos de liberación. En el crédito individual, la liberación es al momento del cumplimiento de la obligación en forma individual; en el crédito global, la liberación crediticia se da al cumplimiento de todos los acreditados, sin importar si algunos de éstos cumplieron o no con la obligación y finalmente, el crédito puente permite la liberación parcial, admitiendo la división del crédito puente en tantos créditos individuales como el conjunto habitacional requiera, contando desde ese momento con expedientes individualizados.

3. ANALISIS, ALCANCE Y OBSERVACIONES A LA LEY DE DEUDA PUBLICA

Aspecto de fundamental importancia es el ordenamiento citado al rubro, el cual indica que la ley tiene como finalidad, normar el conjunto de obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos obtenidos por las siguientes entidades:

- a) El Ejecutivo Federal y sus Dependencias**
- b) El Departamento del Distrito Federal**

- c) Los Organismos Descentralizados
- d) Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria
- e) Las Instituciones y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito
- f) Los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las Entidades mencionadas en forma precedente.

En dicho ordenamiento se otorgan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras, las facultades de Interpretación Administrativa del contenido y alcance de la Ley, para dictar las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento, la emisión de valores y contratación de empréstitos con fines de inversión productiva para el canjeo de refinanciamiento, la emisión de obligaciones a cargo del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria, las de elaboración del programa financiero del sector público, con base en el cual se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa, las de autorizar a las entidades para gestionar y contratar financiamientos, fijando los requisitos que deberán observarse.

Le corresponden asimismo, a esta Secretaría las facultades para cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de deuda pública, se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social; que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

También le corresponde la contratación y manejo de la deuda pública del Gobierno Federal, así como otorgar la garantía del mismo para la realización de las operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales, de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social, aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y que tengan las garantías adecuadas.

La Secretaría vigilará que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos, sean suficientes para cumplir los compromisos que contraigan; para tal efecto,

deberá supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura de las entidades acreditadas.

Esta Dependencia estará autorizada para tomar las medidas de carácter administrativo, relativas al pago del principal, la liquidación de intereses, comisiones, gastos financieros, requisitos y formalidades de los actos de emisión de los valores y documentos contractuales respectivos, que se deriven de los empréstitos contratados, así como la reposición de los valores que documenten las obligaciones en moneda nacional o extranjera y para su cotización en las bolsas de valores extranjeras y nacionales.

Es esta Ley el instrumento que establece la obligación por parte de las entidades y dependencias para que lleven un registro de los financiamientos en que participen, conforme a las reglas que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo proporcionar la información necesaria para la vigilancia, competencia de la misma Secretaría.

Determina la Ley que se comprenden en el Programa General de Deuda Pública, de conformidad con los montos de endeudamiento interno y externo, aprobados por el Congreso de la Unión que permitan el financiamiento del Gobierno Federal, en concordancia con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por disposición expresa de la Ley, compete al Titular del Poder Ejecutivo informar al Congreso de la Unión del Estado de la Deuda, al rendir la Cuenta Pública Anual, así como al remitir el Proyecto de Ingresos, debiendo rendir informe trimestral de los movimientos de la misma, así como efectuar la remisión del presupuesto anual correspondiente al ejercicio fiscal de que se trate.

A guisa de ejemplo de algunos problemas entre el SER y el DEBER SER, debemos señalar que si bien es cierto que en la Ley General de Deuda Pública se establece en su artículo 15, que en ningún caso se autorizarán financiamientos que generen obligaciones que excedan a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la capacidad de pago de las Entidades del Sector Público que las promuevan, este articulado parece en algunos casos, haber sido pasado por alto en la contratación de deuda externa, habiéndonos constituido en el segundo país de América Latina más endeudado.

CAPITULO III

BASES Y PROPUESTAS JURIDICAS DE SOLUCION A LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO URBANO EN MEXICO

1. ANTECEDENTES.

**2. ANALISIS DEL CONTEXTO CONSTITUCIONAL QUE RIGE EL FUNCIONAMIENTO DEL
DESARROLLO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.**

3. LAS GARANTIAS SOCIALES, COMO FUNDAMENTO DEL DESARROLLO URBANISTICO.

**4. SINOPSIS HISTORICA DE LOS PRINCIPALES DISPOSITIVOS JURIDICOS, QUE HAN
INSTRUMENTADO EL ORDEN URBANO NACIONAL.**

1. ANTECEDENTES

PRIMERAS INQUIETUDES DE SOLUCION.

El urbanismo es un reto para los mexicanos, pero con este sólo se reitera un problema que a la fecha es un vicio disperso, de acciones esporádicas y nulas responsabilidades.

*Uno de los grandes problemas que agobian al país, es el de los asentamientos humanos principalmente, el de la organización. En una primera etapa de nuestra historia las ciudades que hoy conocemos fueron fundadas por razones económicas como fue la existencia de fundos mineros: Guanajuato, Zacatecas, Pachuca o por la fertilidad del suelo como lo fue el poblamiento de lo que fue el granero de México la extensa zona del Bajío. Remató estas causas económicas el establecimiento de los poderes públicos coloniales como los fueron la Ciudad de México, Puebla, Guadalajara, Monterrey o Oaxaca esta última por entonces fértiles valles regados por el río Atoyac y por haber sido asiento de los productos mineros en sus zonas próximas.

*Se podría pensar que las poblaciones humanas se agruparon anárquicamente, no es así, la historia muestra que la primera revolución industrial que tuvo lugar en Inglaterra precedió la revolución agrícola sustento de la primera, sólo una agricultura sana pudo dar lugar a una industria próspera y esta los primeros asentamientos humanos: las ciudades.

"El legislador no puede desviar su atención, fijándola más que en efectos de los asentamientos humanos que en sus causas"³⁷.

En México muchos han sido los esfuerzos por regular los asentamientos humanos, un primer intento gubernamental se dio durante la época del presidente Porfirio Díaz se crearon pero fracasaron algunas cooperativas para la construcción de viviendas, como la Cooperativa de Tlalpizcalco, Estado de México y la Sociedad Nacional de Cooperativas de Ahorro, Préstamos y Construcciones.

³⁷ PALACIOS LUNA, Manuel R. El Derecho Económico en México, Ed. Porrúa, México 1993, Pág. 269.

Por su parte aún los precursores de la revolución mexicana solicitaban una adecuada participación gubernamental en materia de vivienda como lo demuestra el programa del partido liberal mexicano, publicado en San Luis Missouri el 1º de julio de 1906 en el que destacaba como punto de importancia "obligar a los dueños de minas, fábricas, talleres a mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a aguardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios"

"Obligar a los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patronos o propietarios."²⁰

El programa aquí reseñado, puede hoy día parecer poco desarrollado y disperso, pero hemos afirmado que es el primer esfuerzo de los revolucionarios para solucionar un problema en aquel entonces naciente, además de previo a un movimiento armado, el cual abarca el periodo comprendido de 1910 -1921, en igual sentido este programa no era un plan urbano, sino, una proclama de mejoras en diversos ordenes y estructuras.

La historia urbanística en México se inicia en el años de 1906, al publicarse por el gobierno de Chihuahua un primer ordenamiento jurídico con miras al desarrollo urbano: La Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos.

2. ANALISIS DEL CONTEXTO CONSTITUCIONAL QUE RIGE EL FUNCIONAMIENTO DEL DESARROLLO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

El artículo 4º de nuestra constitución reformada y adicionada establece:

"La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos

²⁰ CROCKDROFT, JAMES D. Precursores de la Revolución Mexicana. Fondo de Cultura Económica, México, 1980, Págs. 221 y ss.

agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

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

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.*

De este numeral se desprende el derecho que toda familia tiene a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, "el derecho subjetivo que proclama tal declaración está subordinado en cuanto a su goce y ejercicio, a las condiciones económicas y sociales que permitan su efectividad práctica ya que sin ellas tal derecho se antoja onírico o quimérico o a mayor abundamiento, la obligación correlativa a tal derecho estará a cargo del Estado o de las entidades paraestatales que la legislación ordinaria determina, por lo que la declaración constitucional que comentamos no deja de ser un mero sano propósito para mejorar los niveles de vida de las grandes mayorías que integran la población mexicana.*"³⁹

³⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, México 1993 Pág.

Sin embargo, sobre este particular resulta gravoso y casi imposible de resolver el problema (de la vivienda) si el Estado asume sólo la responsabilidad de hacerle frente, empero, en el demográfico se exige la contribución de autoridades y sectores sociales comprometidos. En efecto, si nos asomamos a los datos estadísticos, angustia ver que el esfuerzo oficial dista mucho de alcanzar sus propósitos frente a las necesidades que existen. En otros países el problema de la vivienda, se combate facilitando a los constructores privados, la construcción de habitaciones populares, mediante la provisión de terrenos estatales, créditos a bajo interés y la participación de los interesados, organizándolos.

"El Congreso Constituyente de 1917, incorporó a la Constitución Política una serie de principios y un capítulo de garantías sociales, que ampliaron las funciones del Estado mexicano, dándole a nuestro derecho una finalidad de servicio a la comunidad, respetando las garantías individuales. Dichas garantías sociales han quedado establecidas en la Constitución en los siguientes términos:

"Destaca en sus artículos, el espíritu nacionalista, la garantía de protección a la soberanía nacional, la modificación del contrato de trabajo a favor del trabajador y, en general, da prioridad al interés colectivo sobre los intereses individuales"⁴⁰

El nacimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1917, constituye el origen de las garantías denominadas sociales, consagradas en los artículos 3º, 27 y 123 del ordenamiento en cita, los cuales en forma definitiva, aún cuando indirectamente han servido para la creación del orden jurídico urbanístico, indispensable para la comunidad nacional.

El artículo 3º constitucional, se ha referido en forma magistral a los principios de la instrucción o educación impartida por el Estado, propiciando sin duda una revolución educativa, que en esta etapa inicial intenta combatir primordialmente el analfabetismo y cuya posterior etapa será crear los incipientes niveles técnicos indispensables.

Aunque el artículo tercero no contiene propiamente una regulación urbana, su fracción VIII establece que El Congreso de la Unión, con el fin de unificar las leyes necesarias destinadas

⁴⁰ PALACIOS LUNA, Manuel R., Ob. Cit., Pág. 75

a distribuir la función educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que todos aquellos que las infrinjan.

El numeral referido, es un medio jurídico de apertura, con el cual se ha actuado para el establecimiento del servicio educativo.

Sin embargo, un fenómeno de sentido contrario al precepto constitucional el cual se intenta combatir, es la irregularidad de los títulos de propiedad de los centros para impartir la instrucción escolar correspondiente, las cuales se establecieron basadas en compraventas irregulares o simplemente en donaciones verbales y otras situaciones similares.

Las situaciones aquí enunciadas, no sucederían si existiese respeto por el espíritu del legislador, o se contara con una planeación adecuada, a mayor abundamiento, debe indicarse que la propia Universidad Nacional no es ajena a tales hechos, así se demuestra en el caso de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, unidad Académica "Acatlán" regularizada⁴¹ en 1982 ya que el inmueble en cuestión no pertenecía a la UNAM.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye el fundamento del sistema urbanístico y en general el desarrollo de la ordenación territorial de la República.

Este numeral establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública.

Son objetivos que se establecen en este dispositivo, cuidar de la conservación de dicha riqueza, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de

⁴¹ Documentación relacionada al proceso de liquidación del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular. México 1982

la población rural y urbana, razón por la cual señala que se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la función, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; prevé el fraccionamiento de los latifundios, para disponer en los términos de la ley reglamentaria lo conducente en materia de Desarrollo Urbano, así como permitir la estructuración de la Reforma Agraria.

Recordemos que la propiedad en general se revela como un modo de afectación jurídica de un sujeto bien sea este físico o moral, privado o público.

En nuestro medio legislativo se cuenta adicionalmente con mecanismos para el fraccionamiento de latifundios y aún de la propiedad privada cuando se requiera limitar su uso en beneficio de la Nación como se da cuando se utiliza la figura jurídica de la expropiación, la cual conceptualizamos en la siguiente forma:

Expropiación.- Es el acto jurídico, por virtud del cual los órganos administrativos o jurisdiccionales del estado, privan de la propiedad de un bien perteneciente a un particular y ésta se transfiere a favor del ejecutante o de un tercero mediante causales de utilidad o interés público, pero siempre mediante el pago del valor económico del bien (indemnización); lo que realizará con anterioridad o en el mismo momento de su ejecución, pues tales son los elementos de la figura en la definición constitucional.

Se consideraban causas de utilidad pública según se disponía desde 1936. la "Ley de Expropiaciones"⁴² las siguientes:

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano.

⁴² Diario Oficial de la Federación 10 de enero de 1936.

III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones, puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos y de aterrizaje, construcción de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.

IV. La conservación de lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, los edificios y monumentos arqueológicos o históricos considerados como característicos o notables de nuestra cultura nacional.

V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de viveros o de empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootia, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades públicas.

VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública.

VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.

VIII. La equitativa distribución de la riqueza aceptada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad, en forma general o de una clase en particular.

IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.

X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos necesarios naturales y los daños que la propiedad puede sufrir en perjuicio de la colectividad.

XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes de vida.

XII. Los demás casos previstos por leyes especiales.

Por su importancia debe destacarse el artículo segundo de esa ley el cual indica: en los previstos en enumeración del artículo anterior, via declaración del Ejecutivo Federal procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial o la simple limitación de los derechos de dominio para fines Estatales o en interés de la colectividad.

Como se puede apreciar del contenido de dichos aspectos, el Gobierno Mexicano tiene el fundamento jurídico con el cual se puede realizar cualquier política de ordenación territorial nacional y una plena libertad para intervenir.

El procedimiento de ordenación territorial en materia agropecuaria, ha sido posible con fundamento en el dispositivo constitucional señalado con el número 27 y en su ley reglamentaria, esto es tanto, la Ley Federal de la Reforma Agraria, como la vigente Ley Agraria⁴³ se regula que se podrán dictar las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer la organización ejidal o comunitaria, permitiendo el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, con los objetivos de crear centros de población agrícola; fomento de la agricultura, y la protección ecológica y el impulso económico de las comunidades agrarias.

3. LAS GARANTIAS SOCIALES, COMO FUNDAMENTO DEL DESARROLLO URBANISTICO.

El artículo 27 es el medio jurídico de control de la propiedad pública o privada, en este numeral se determina la denominada propiedad originaria de la nación como "un principio teórico primario, el cual se tradujo en considerar que la nación es propietaria originaria de todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, a fin de excluir todo derecho preferente que sobre ellas alegasen los particulares. Ahora bien, según hemos dicho la propiedad "de origen" a que alude el precepto constitucional citado, no es sino la atribución al Estado mexicano de todo el territorio que integra su elemento físico como ingrediente sustancial de su ser y sobre el que desarrolla su poder de imperio"⁴⁴

⁴³ Diario Oficial de la Federación de 26 de febrero de 1992

⁴⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Ob. Cit. Pág. 464

Respecto del concepto de propiedad debemos recordar *que la fijación del concepto de propiedad en general a sido una cuestión difícil de solucionar...en efecto los tratadistas del derecho civil, cuyas consideraciones pueden hacerse extensivas a la propiedad en general, o sea, a la privada y a la pública, por ser ambas copartícipes del mismo concepto genérico, han reputado a aquella como el prototipo del derecho real opuesto al personal o de crédito...el derecho real según la teoría clásica o tradicional se ejerce directamente sobre la cosa que constituye el objeto del derecho, esto es, sin ningún intermediano, por el contrario en el derecho personal el titular de este no ejerce ningún poder directo sobre una cosa sino indirectamente sobre todo el patrimonio del deudor y cuya efectividad o ejercicios positivos dependen del comportamiento de este en el cumplimiento de su obligación*⁴⁵

En el artículo 27 constitucional, asimismo se establece que el dominio de la Nación es INALIENABLE E IMPRESCRIPTIBLE, la explotación, uso y aprovechamiento de los recursos, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal.

El numeral faculta al Gobierno Federal para construir reservas nacionales y suprimirlas, así como la exclusividad en la explotación, generación, aprovechamiento, ejercicio de los derechos de soberanía y jurisdicción en materias de hidrocarburos, energía eléctrica, nuclear y las zonas marítimas territorial y económica exclusiva.

Se regula mediante prescripciones expresas, la capacidad para adquirir el dominio de tierras, aguas y accesorios de las mismas en veinte fracciones que integran el artículo 27 constitucional vigente incluidas las derogaciones de las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI, de acuerdo con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 28 de enero de 1992.

La capacidad para adquirir tierras y aguas de la nación se regirán por las siguientes prescripciones :

1.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de esos bienes, pero por ello no se excluye a los

⁴⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Ob. Cit. Pág. 456

extranjeros de la posibilidad de ingresar a este juego económico, pues ahí se dispone la denominada cláusula Calvo, esto es, los extranjeros deben convenir en considerarse como mexicanos respecto de dichos bienes y a no invocar la protección de sus gobiernos, so pena de perderlos en beneficio de la Nación; sin embargo, la misma fracción establece la prohibición de adquirir bienes raíces en una franja de cien kilómetros paralela a las fronteras y de cincuenta kilómetros en las costas, respecto de los no nacionales, finalmente señala la fracción, que los Extranjeros podrán adquirir inmuebles para el establecimiento de embajadas o legaciones.

II. Las asociaciones religiosas, cualesquiera que sea su credo no podrán adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos, los inmuebles y edificaciones religiosas destinados a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasaran desde luego, de pleno derecho al dominio directo de la Nación.

III. Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinado a él, pero en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de instituciones o ministros religiosos.

IV. Las sociedades comerciales constituidas a explotar cualquier industria que no sea agrícola, no podrán poseer fincas rústicas sólo en la extensión estrictamente necesarios para los establecimientos o servicios de los objetos indicados.

V. Los bancos podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de ley, pero no podrán tener más bienes raíces que los necesarios a su objeto directo.

VI. Fuera de las corporaciones señaladas en las fracciones III y V, así como de los núcleos de población que guarden el estado comunal, ninguna corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, los Estados, Distritos Federales y Municipios, tendrán capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

extranjeros de la posibilidad de ingresar a este juego económico, pues ahí se dispone la denominada cláusula Calvo, esto es, los extranjeros deben convenir en considerarse como mexicanos respecto de dichos bienes y a no invocar la protección de sus gobiernos, so pena de perderlos en beneficio de la Nación; sin embargo, la misma fracción establece la prohibición de adquirir bienes raíces en una franja de cien kilómetros paralela a las fronteras y de cincuenta kilómetros en las costas, respecto de los no nacionales, finalmente señala la fracción, que los Extranjeros podían adquirir inmuebles para el establecimiento de embajadas o legaciones.

II. Las asociaciones religiosas, cualesquiera que sea su credo no podrán adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos, los inmuebles y edificaciones religiosas destinados a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasaran desde luego, de pleno derecho al dominio directo de la Nación.

III. Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinado a él, pero en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de instituciones o ministros religiosos.

IV. Las sociedades comerciales constituidas a explotar cualquier industria que no sea agrícola, no podrán poseer fincas rústicas sólo en la extensión estrictamente necesarios para los establecimientos o servicios de los objetos indicados.

V. Los bancos podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de ley, pero no podrán tener más bienes raíces que los necesarios a su objeto directo.

VI. Fuera de las corporaciones señaladas en las fracciones III y V, así como de los núcleos de población que guarden el estado comunal, ninguna corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, los Estados, Distritos Federales y Municipios, tendrán capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

En esta fracción se establecen las reglas constitucionales a observar en el procedimiento de EXPROPIACION.

VII. Los núcleos de población que guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les sean propias o que se les hayan restituído o restituyan, serán de jurisdicción federal las cuestiones sobre límites de terrenos comunales, estableciéndose la vía administrativa para las resoluciones que sobre este particular se dicten y la revisión en vía jurisdiccional.

VIII. Se nulifican constitucionalmente las enajenaciones, concesiones, ventas, diligencias de apeo o deslinde o transacciones practicadas por los jefes y autoridades políticas, contraviniendo la ley de 25 de junio de 1856 efectuadas del primero de diciembre de 1876 al cinco de febrero de 1917.

IX. Emanado de la lucha armada y de la necesidad de evitar la simulación en la Reforma Agraria, la Constitución en su fracción a estudio, establece una acción pública para denunciar y nulificar las divisiones o repartos con apariencia de legalidad, sólo requiere que la denuncia correspondiente la efectúen un porcentaje de los poseedores.

X. "Se indica que los núcleos de población que carezcan de zonas ejidales o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, sin que en ningún caso deje de concederles la extensión necesitada." (Actualmente derogada, siendo de utilidad únicamente para efectos de comprender el alcance de los planes sexenales comentados en el capítulo I)

XI. Esta fracción es el fundamento para generar a los siguientes cuerpos agrarios:

- A).- Secretaría de la Reforma Agraria.
- B).- Cuerpo Consultivo.
- C).- Comisión Mixta.
- D).- Comités Particulares Ejidales.
- E).- Comisarios Ejidales.

(Actualmente derogada, siendo de utilidad únicamente para efectos de comprender el alcance de los planes sexenales comentados en el capítulo I).

XII. Esta señal, las reglas generales del Procedimiento Agrario a seguir en los casos de las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas a saber:

Las solicitudes se presentarán a los Gobernadores, quienes las turnarán a las Comisiones Mixtas, las que sustanciarán y emitirán el dictamen, el cual será sometido a consideración de los Gobernadores, los que a su vez ordenarán se de posesión inmediata de las superficies que proceda, pasando los expedientes al Ejecutivo Federal, para su resolución.

En caso de que los Gobernadores no cumplan con lo ordenado dentro del plazo que fija la ley, se considerará desaprobadado el dictamen y se turnará el expediente al Ejecutivo Federal.

Cuando las Comisiones Mixtas, no formulen dictamen, los Gobernadores podrán conceder posesiones en la extensión procedente. (Actualmente derogada, siendo de utilidad únicamente para efectos de comprender el alcance de los planes sexenales comentados en el capítulo I)

XIII.- El procedimiento continúa en la siguiente forma:

La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones, con las modificaciones de los Gobiernos Locales, se informará al Presidente de la República, a quien se considera la Suprema Autoridad Agraria de la República. (Actualmente derogada, siendo de utilidad únicamente para efectos de comprender el alcance de los planes sexenales comentados en el capítulo I)

XIV. Los afectados de las resoluciones dotatorias o restitutorias que se dicen en favor de pueblos, no tendrán ningún Derecho, ni Recurso Legal ordinario, ni podrán promover el Juicio de Amparo.

Los afectados sólo tendrán el derecho de acudir al gobierno Federal para el pago de la indemnización correspondiente, el que deberá ser ejercido dentro del año siguiente a la publicación de la resolución en el Diario Oficial de la Federación, este es pues un Derecho preclusivo.

Los propietarios o poseedores de predios en explotación que cuenten con certificados de inafectabilidad, podrán promover juicio de amparo contra la afectación agraria ilegal. (Actualmente derogada, siendo de utilidad únicamente para efectos de comprender el alcance de los planes sexenales comentados en el capítulo I).

XV. Las Autoridades Agrarias no podrán afectar la pequeña propiedad en explotación, so pena de incurrir en responsabilidad por violación a la constitución.

Se considera pequeña propiedad la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalencias, las cuales se computarán de la siguiente forma: por cada hectárea de riego serán dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o agostadero en terrenos áridos.

Se consideran asimismo pequeña propiedad las siguientes equivalencias:

Hasta 150 Hectáreas en tierras de cultivo de algodón.

Hasta 200 Hectáreas en tierras de terrenos de temporal.

Hasta 200 Hectáreas en tierras de agostadero susceptible de c.

Hasta 300 Hectáreas en tierras de riego por avenida o bombeo.

Hasta 300 Hectáreas en tierras de tierras en explotación destinadas al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao y árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera, la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor, o su equivalente en ganado menor.

"CUANDO DEBIDO A OBRAS EJECUTADAS POR LOS DUEÑOS O POSEEDORES DE UNA PEQUEÑA PROPIEDAD A LA QUE SE HAYA EXPEDIDO CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD SE MEJORE LA CALIDAD DE SUS TIERRAS PARA LA EXPLOTACION AGRICOLA O GANADERA DE QUE SE TRATE TAL PROPIEDAD, NO PODRA SER OBJETO DE AFECTACIONES AGRARIAS, AUN CUANDO EN VIRTUD DE LA MEJORIA SE REBASEN LOS MAXIMOS SEÑALADOS POR ESTA FRACCION REUNIDOS LOS REQUISITOS DE LEY".

XVI. Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual, deberán fraccionarse en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales. (Actualmente derogada, siendo de utilidad únicamente para efectos de comprender el alcance de los planes sexenales comentados en el capítulo I).

XVII. Los Congresos de la Unión y los Locales, expedirán leyes para en sus respectivas jurisdicciones, para fijar la extensión máxima de la propiedad rural y llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, en los términos que fija la propia Constitución.

XVIII. Se declaran asimismo revisables los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos desde 1876 y que tengan como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, los que podrá el Ejecutivo Federal declarar nulos, cuando perjudiquen el interés público.

3.1. EL DERECHO LABORAL Y EL DERECHO A LA VIVIENDA.

El artículo 123 merece especial atención en la presente investigación, en lo que respecta a sus fracciones XII y XIII, pues las mismas son la vinculación entre el Derecho a la vivienda al presupuesto del trabajo, como elementos de desarrollo social, situación que ha quedado manifiesta desde el proceso de génesis histórica de las fracciones citadas, es justo en el presente trabajo orientarnos al trabajo excepcional compilación, realizado por uno de los catedráticos de la Universidad Nacional Autónoma de México, el que nos permite conocer la forma original en que fue presentado el proyecto sometido al Congreso de la Unión el día 13 de enero de 1917.

"CUANDO DEBIDO A OBRAS EJECUTADAS POR LOS DUEÑOS O POSEEDORES DE UNA PEQUEÑA PROPIEDAD A LA QUE SE HAYA EXPEDIDO CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD SE MEJORE LA CALIDAD DE SUS TIERRAS PARA LA EXPLOTACION AGRICOLA O GANADERA DE QUE SE TRÁTE TAL PROPIEDAD, NO PODRA SER OBJETO DE AFECTACIONES AGRARIAS, AUN CUANDO EN VIRTUD DE LA MEJORIA SE REBASAN LOS MAXIMOS SEÑALADOS POR ESTA FRACCION REUNIDOS LOS REQUISITOS DE LEY".

XVI. Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual, deberán fraccionarse en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales. (Actualmente derogada, siendo de utilidad únicamente para efectos de comprender el alcance de los planes sexenales comentados en el capítulo I).

XVII. Los Congresos de la Unión y los Locales, expedirán leyes para en sus respectivas jurisdicciones, para fijar la extensión máxima de la propiedad rural y llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, en los términos que fija la propia Constitución.

XVIII. Se declaran asimismo revisables los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos desde 1878 y que tengan como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, los que podrá el Ejecutivo Federal declarar nulos, cuando perjudiquen el interés público.

3.1. EL DERECHO LABORAL Y EL DERECHO A LA VIVIENDA.

El artículo 123 merece especial atención en la presente investigación, en lo que respecta a sus fracciones XII y XIII, pues las mismas son la vinculación entre el Derecho a la vivienda al presupuesto del trabajo, como elementos de desarrollo social, situación que ha quedado manifiesta desde el proceso de génesis histórica de las fracciones citadas, es justo en el presente trabajo orientarnos al trabajo excepcional compilación, realizado por uno de los catedráticos de la Universidad Nacional Autónoma de México, el que nos permite conocer la forma original en que fue presentado el proyecto sometido al Congreso de la Unión el día 13 de enero de 1917.

Estas fracciones establecían originalmente el siguiente texto:

"Artículo... El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados al legislar sobre el trabajo de carácter económico, en ejercicio de sus facultades respectivas deberán sujetarse a las siguientes bases:...

"XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estaban obligadas, según lo determinaban las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podían cobrar rentas que serían equitativas. Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, estaban obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad."

"XIII. Además, en éstos mismos centros de trabajo, cuando la población exceda de doscientos habitantes, deberá preservar un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos."⁴⁶

Estas fracciones fueron modificadas en cuatro aspectos fundamentales, aprobados en sesión del Congreso Constituyente de 23 de enero de 1917, determinándose eliminar el requisito de distancia y aplicarle indistintamente en toda negociación; el fijar el monto de las rentas a pagar en los casos de la fracción XII, las que no excederían del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas; sujetar asimismo a las negociaciones que situadas dentro de las poblaciones y que ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas; Se estableció la prohibición de establecer en todo centro de trabajo expendios de bebidas embriagantes y casas de juego de azar.

"Anteriormente dar habitación a sus trabajadores, era obligación puramente patronal, pero con la reforma de la Constitución de 1969, a pretexto de dar habitación" a cualquier otra clase de trabajadores" se ideó una fórmula que ha merecido críticas en el sentido de que se

⁴⁶ TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Ed. Porrúa, México 1993, Págs. 93 y ss.

elimina una obligación patronal y se arrebató al trabajador un derecho o se "despojo de él" como afirma el maestro de la Cueva, en su tratado de derecho del trabajo⁴⁷

La solución planteada sería bajo aportaciones en términos del artículo 123 apartado A fracción XII párrafo 2º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que establece que "esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan al Fondo Nacional de Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se complementa el texto vigente de esa fracción al establecer que se considera de utilidad pública la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

La fracción XXIX-c del artículo 73 en cuanto a lo dispuesto sobre asentamientos humanos así como el párrafo 3º del artículo 27 facultó al Congreso de la Unión para que complementariamente expidiera leyes sobre la materia de vivienda cuando concurran el Gobierno Federal, los Estados y los Municipios a efecto de mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

Laboralmente debemos recordar que la Ley Federal del Trabajo de 1970 y sus reformas del 1º de mayo de 1980 reiteraron en su artículo 136 los principios de la fracción XII del artículo 123 constitucional ya comentado, al fijar como aportación de los patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda el 5% sobre los salarios ordinarios de sus trabajadores.

A manera de aclaración debemos señalar que el sistema de financiamiento, según la ley debe de tener por objeto permitir a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción; para la

⁴⁷ PALACIOS LUNA, Manuel R. Ob. Cit. Pág 275

reparación o mejoras de sus casas-habitación o para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos según señala el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo comentada.

El procedimiento para obtener los créditos respectivos a seguir lo fija la ley que crea el organismo tripartita Instituto para el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) según establece el artículo 139 de la ley laboral citada.

El procedimiento relativo a las funciones del organismo, así como los derechos y obligaciones de los trabajadores y normas específicas que corresponden a la materia laboral se inspiran en el contenido de los artículos 140 a 153 de la misma ley del trabajo.

Debemos señalar con respecto al artículo 123 constitucional apartado A que la fracción XXX considera "de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas destinadas a ser adquiridas por los trabajadores".

3.2. LA VIVIENDA Y LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Resulta importante destacar la reforma constitucional de 21 de octubre de 1980, publicada oficialmente en el Diario Oficial de 5 de diciembre del mismo año, se estableció en su apartado B fracción XI lo siguiente:

"B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores...

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

F). Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados".

De donde se desprende el derecho a la vivienda burocrática, sin embargo, las reformas constitucionales al artículo 123 de 1972 y 1974, establecieron:

Apartado B, fracción XI inciso f). Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas o bien para reconstruirlas, mejorarlas, o pagar pasivos adquiridos por éstos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán entregadas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

Fracción XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

El estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en los términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

3.3. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES RELACIONADAS AL DERECHO URBANO.

Una vez que hemos analizado las garantías constitucionales que se han denominado sociales, es menester revisar distintas disposiciones de la Constitución, así son de importancia:

El artículo 39, en el cual se hace resaldir la soberanía esencial y originalmente en el pueblo, de donde dimana todo poder y se instituye para el beneficio de éste, el pueblo tiene en todo tiempo el Derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El artículo 40 establece que el pueblo mexicano se constituye en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en su régimen interior, pero basados en su unidad por el Pacto Federal.

El artículo 41, en éste se señala que el pueblo ejerce su Soberanía por medio de los poderes de la Unión, y de los Estados en los casos de su competencia, estableciéndose las reglas de los procesos electorales federales y partidos políticos nacionales.

El artículo 73, establece las facultades del Congreso de la Unión, siendo de importancia en la regulación territorial las siguientes fracciones:

IV. Arreglar definitivamente los límites estatales.

V. Para cambiar la residencia de los Poderes Supremos de la Federación.

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenamiento de terrenos baldíos y precio de éstos.

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República, escuelas y en general instituciones concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones, así como sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés social, y distribuir el ejercicio de la función educativa.

XXIX. C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estado y Municipios en el ámbito de sus competencias en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución.

El artículo 89, establece las facultades y obligaciones del Presidente de la República, juzgando de importancia en esta materia las siguientes fracciones:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia...

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar expresamente esta Constitución.

El artículo 90, estipula que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca la ley, la que distribuirá los negocios a cargo de cada Secretaría.

El artículo 115. en su fracción IV que se adicionó, faculta los estados y municipios en el ámbito de sus competencias a expedir las leyes, reglamentos, disposiciones administrativas por conducto de sus órganos legislativos y en la esfera de su competencia estatal o municipal para regular los asentamientos humanos.

4. SINOPSIS HISTORICA DE LOS PRINCIPALES DISPOSITIVOS JURIDICOS, QUE HAN INSTRUMENTADO EL ORDEN URBANO NACIONAL

Proponemos a consideración un apéndice legislativo en materia de planeación y desarrollo urbano que pueda facilitar la localización de los ordenamientos jurídicos inherentes, un trabajo que deberá actualizarse constantemente, del cual únicamente se abarca hasta el periodo a estudio a que se refiere la presente investigación.

Debemos señalar que en materia de asentamientos humanos aun editoriales como TRILLAS o PORRUA han hecho esfuerzos por buscar compilaciones tal como la obra Asentamientos Humanos que incluía el decreto por el que la reforma el párrafo tercero del art.

27 y se adiciona el art. 73 fracción XXIX C y el art. 115 con las fracciones IV y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁸

En los Estados Unidos Mexicanos, contamos con elementos suficientes en el orden legislativo como para instrumentar una eficiente política de Administración Urbana, por ello, sólo presentamos en forma enunciativa los dispositivos más importantes de la Federación y del Distrito Federal, por presentar ambos una especial importancia, a saber:

TRATADOS INTERNACIONALES

Convenios sobre Límites y Aguas celebrados con los Estados Unidos de América y la República de Guatemala.

D.O. 3 de mayo de 1933

D.O. 6 de octubre de 1886

D.O. 21 de enero de 1889

⁴⁸ Asentamientos Humanos., Obra propuesta y examinada por Promotora Editorial Trillas 1976., de conformidad con el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1978

LEYES

Ley sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados.

D.O. 8 de mayo de 1943

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

D.O. 10 de enero de 1936

Ley Federal de Expropiación

D.O. 25 de noviembre de 1936

Ley de Vías Generales de Comunicación

D.O. 19 de febrero de 1940

Ley de Nacionalización de bienes, Reglamentaria de la fracción II del Artículo 27 Constitucional

D.O. 31 de diciembre de 1940

Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías

D.O. 7 de febrero de 1951

Código Fiscal de la Federación

D.O.

Ley del Instituto Nacional de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

D.O. 30 de diciembre de 1959

Ley Forestal

D.O. 19 de enero de 1960.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

D.O. 28 de diciembre de 1963

Ley General de Bienes Nacionales

D.O.

Ley para el Control, por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

D.O.: 31 de diciembre de 1970.

Ley que crea el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular

D.O. 20 de febrero de 1971

Ley Federal para prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

D.O. 23 de marzo de 1971

Ley Federal de la Reforma Agraria
D.O. 16 de abril de 1971

Ley Federal de Aguas
D.O. 11 de enero de 1972

Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.
D.O. 6 de mayo de 1972

Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos
D.O. 13 de marzo de 1973.

Ley General de Población
D.O. 7 de enero de 1974

Ley General de Asentamientos humanos
D.O. 25 de mayo de 1976

Ley Orgánica de la administración Pública Federal
D.O. 29 de diciembre de 1976

Ley General de Deuda Pública
D.O. 31 de diciembre de 1976

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda
D.O. 29 de diciembre de 1978

Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.
D.O. 31 de diciembre de 1979

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Años Funcionarios de los Estados.
D.O. 4 de enero de 1980

Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles
D.O. 15 de enero de 1980

Ley Federal de Turismo
D.O. 15 de enero de 1980

Ley de Información Estadística y Geografía
D.O. 30 de diciembre de 1980

Ley de Obras Públicas
D.O. 30 de diciembre de 1980

Ley Federal de Vivienda
D.O. 7 de febrero de 1984

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

D.O. 27 de enero de 1984 derogada por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente D.O. 28 de enero de 1988

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de impacto ambiental

D.O. 28 de junio de 1988

REGLAMENTOS

Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I de l Artículo 27 de la Constitución General de la República.

D.O. 29 de marzo de 1980

Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional.

D.O. 21 de abril de 1936

Reglamento de las Juntas Federales de Agua Potable.

D.O. 12 de junio de 1939

Reglamento de la Emisión y Manejo de los Empréstitos de Bonos de Caminos de los Estados Unidos Mexicanos.

D.O. 2 de enero de 1940

Reglamento para la instalación de anuncios u obras con fines de publicidad en los Caminos Nacionales.

D.O. 26 de julio de 1940

Reglamento del artículo 46 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

D.O. 26 de julio de 1940

Reglamento para la ocupación y construcción de Obras en el Mar Territorial, Vías Navegables, Playas y Zonas Federales.

D.O. 30 de octubre de 1940

Reglamento para los Establecimientos Industriales o Comerciales, molestos, insalubres o peligrosos.

D.O. 6 de noviembre de 1940

Reglamento de Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados.

D.O. 15 de abril de 1942

Reglamento de Parques Nacionales e Internacionales

D.O. 20 de mayo de 1942

Reglamento de las Subastas a que se refiere la Ley General de Bienes Nacionales

D.O. 4 de marzo de 1949

Reglamento de Aeródromos y Aeropuertos Civiles

D.O. 15 de noviembre de 1951

Reglamento Federal sobre Obras de Previsión de Agua Potable.

D.O. 2 de julio de 1953

Reglamento de la Zona de Urbanización de los Ejidos.

D.O. 25 de mayo de 1954

Reglamento de la Ley Reglamentaria del párrafo 5º del Artículo 27 Constitucional en materia de Aguas del Subsuelo.

D.O. 27 de febrero de 1958

Reglamento de la Ley de Cooperación de Dotación de Agua Potable a los Municipios.

D.O. 12 de diciembre de 1958

Reglamento de la Ley Forestal

D.O. 23 de enero de 1961

Reglamento de Ingeniería Sanitaria relativo a Edificios.

D.O. 20 de mayo de 1964

Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica, originada por la emisión de humos y polvos.

D.O. 17 de septiembre de 1971

Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas.

D.O. 29 de marzo de 1973

Reglamento de Administración Aeroportuaria

D.O. 16 de junio de 1973

Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas

D.O. 8 de diciembre de 1975

Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, originada por la emisión de ruido.

D.O. 2 de enero de 1976

Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas

D.O. 16 de agosto de 1977

Reglamento para la Integración de Funcionamiento de los Comités de Promoción Económica de la Comisión del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.

D.O. 18 de enero de 1978

Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

D.O. 30 de agosto de 1978

Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias.

D.O. 23 de enero de 1979

Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

D.O. 6 de mayo de 1980

Reglamento del Comité Consultivo de Apoyo Sectorial

D.O. 1 de julio de 1981

**Reglamento Interior de la Comisión Intersectorial de Planeación, Programación y
Financiamiento de Vivienda.**

D.O. 1 de julio de 1981

Reglamento Interior de la Comisión Intersectorial Consultiva de la Obra Pública.

D.O. 1 de julio de 1981

DECRETOS

Decreto por el que se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Organismo Público Descentralizado con carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, ampliando sus atribuciones y definiendo sus objetivos.

D.O. 8 de noviembre de 1974

Decreto por el que se declara zona conurbada, la comprendida por las áreas circulares generadas por un radio de 30 Kms. cada una y cuyos centros están constituidos por los puntos de intersección de líneas fronterizas entre los Estados de México y Morelos.

D.O. 6 de octubre de 1976

Decreto por el que se declara zona conurbada, la comprendida por las áreas circulares generadas por un radio de 30 kms. cada una cuyos centros están construidas por los puntos de intersección de la línea fronteriza entre los Estados de Michoacán y Guerrero.

D.O. 6 de octubre de 1976

Decreto por el que se declara zona conurbada, la comprendida por las áreas circulares generadas por un radio de acción de 30 kms. cada una y cuyos centros están constituidos por los puntos de intersección de la línea fronteriza entre los Estados de Coahuila y Durango.

D.O. 6 de octubre de 1976

Decreto de reforma y adiciones a diversos artículos de la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda.

D.O. 31 de diciembre de 1976

Decreto por el que se crea la Comisión Consultiva de Estímulos Fiscales.

D.O. 21 de abril de 1977

Decreto por el que se crea e integra la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.

D.O. 16 de junio de 1977

Decreto por el que se reforman los Artículos Tercero, párrafo final, Quinto, fracción VII, Séptimo, Octavo, fracción III y Décimo; se adiciona el Noveno, con un segundo párrafo, del decreto por el que se declara zona Conurbada, la comprendida por las áreas circulares generadas por un medio de 30 kms. cada una, cuyos centros están constituidos por los puntos de intersección de la línea fronteriza entre los Estados de Michoacán y Guerrero.

D.O. 16 de junio de 1977

Decreto por el que se reforman los Artículos Tercero, párrafo final, Quinto, fracción VII, Séptimo, Octavo, fracción III y Décimo; y se adiciona el Noveno con un segundo párrafo del

Decreto por el que se declara Zona Conurbada, la comprendida por las áreas circulares generadas por un radio de 30 kms. cuyos centros están constituidos por los puntos de intersección entre los Estados de Coahuila y Durango.

D.O. 16 de junio de 1977

Decreto por el que se reforman los artículos Tercero, párrafo final, Quinto, fracción VII, Séptimo, Octavo; y se adiciona el Noveno con un segundo párrafo, del Decreto por el que se declara Zona Conurbada, la comprendida por las áreas circulares generadas por un radio de 30 kms., cada una, y cuyos centros están constituidos por los puntos de intersección de la línea fronteriza, entre los Estados de México y Morelos con el Distrito Federal.

D.O. 16 de junio de 1977

Decreto por el que se decreta la Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres y la Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres

D.O. 22 de junio de 1977

Decreto por el que se reforma y adiciona a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

D.O. 3 de diciembre de 1977

Decreto por el que se declara Zona Conurbada, la comprendida por un radio de 30 kms. cuyo centro está constituido por el punto de intersección de la línea fronteriza entre los Estados de Jalisco y Nayarit y de la línea que resulte de unir la cabecera municipal del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, con el centro de población de la Jarretadera, del Municipio de Compostela Nayarit.

D.O. 9 de enero de 1978

Decreto por el que declara Zona Conurbada, la comprendida por un radio de 30 kms. cuyo centro de intersección de la línea fronteriza entre los Estados de Colima y Jalisco, y la línea que resulte de unir la cabecera Municipal de los Municipios de Manzanillo, Colima, con Chihuahua, Jalisco, asimismo, se considera como parte de la Zona Conurbada a los Municipios de Cuautitlán, La Huerta y Casimiro Castillo, del Estado de Jalisco.

D.O. 9 de enero de 1978

Decreto por el que declara Zona Conurbada, la comprendida por el área circular generada por un radio de 30 kms. cuyo centro está constituido por el punto de intersección de la línea fronteriza entre los Estados de Tamaulipas y de la línea que resulte de unir la cabecera municipal de los Municipios de Tampico, Tamaulipas con Pueblo Viejo, Veracruz.

D.O. 9 de enero de 1978

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, conforme al cual el Gobierno Federal participará en el ordenamiento y regularización de los asentamientos humanos del país

D.O. 10 de mayo de 1978

Decreto por el cual se fomenta el abastecimiento de productos elaborados por la industria nacional a la franja fronteriza norte y zonas libres del país.

D.O. 20 de octubre de 1978

Decreto por el que se ordena la liquidación de las Juntas Federales de Mejoras Materiales

D.O. 20 de diciembre 1978

Decreto por el que se reforma la Ley que crea el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

D.O. 28 de diciembre de 1978

Decreto por el que se establecen zonas geográficas para la Desconcentración Territorial de la Actividades Industriales, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano

D.O. 2 de febrero de 1979

Decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal.

D.O. 27 de febrero de 1979

Decreto por el que se establecen los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión de las actividades industriales.

D.O. 6 de marzo de 1979

Decreto por el que se dispone la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Industrial y establece bases de concentración para su cumplimiento

D.O. 19 de marzo de 1979

Decreto por el que se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

D.O. 3 de abril de 1979

Decreto de 14 de mayo de 1979 en el que se establecen las funciones de la Comisión Intersecretarial encargada de formular y coordinar la ejecución del programa y los específicos para la liquidación de las Juntas Federales de Mejoras Materiales de todo el país.

D.O. 29 de mayo de 1979

Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Vivienda, conforme al cual el Gobierno Federal establece el marco general de acción en materia de vivienda, así como las bases de coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales y con los sectores social y privado.

D.O. 7 de diciembre de 1979

Decreto por el que se aprobó el Plan Global del Gobierno Federal (expedido el 16 de abril de 1980)

D.O. 17 de abril de 1980

Decreto por el que se declara Parque Nacional con el nombre de Veladero el área que corresponde a los terrenos que constituyen el anfiteatro de la bahía de Acapulco, Guerrero.

D.O. 17 de julio de 1980

Decreto que establece los estímulos fiscales para fomentar la constitución de vivienda de interés social.

D.O. 1 de septiembre de 1980

Decreto por el que declara Parque Nacional a la Isla Isabel ubicada frente a la costa del Estado de Nayarit, declarándose de interés público la conservación y aprovechamiento de sus valores naturales para fines recreativos, culturales y de investigación científica.

D.O. 8 de diciembre de 1980

Decreto por el que se declara Parque Nacional con el nombre de Años del Sumidero el área descrita en el considerado 5º., y se expropia en favor del Gobierno Federal una superficie de 217,894,190.00 M2 ubicada en el Estado de Chiapas.

D.O. 8 de diciembre de 1980

Decreto por el que declara Parque Nacional con el nombre de Cascada de Basaseachic un área de 58,028,531.00 m2 ubicada en el Municipio de Ocampo, Estado de Chihuahua y se expropia una superficie de propiedad particular compuesta por tres fracciones con suma total de 6,263,521.00 M2

D.O. 2 de febrero de 1981

Decreto por el que se abrogan los decretos que crearon y los que han modificado a los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los diferentes Estados de la República.

D.O. 13 de febrero de 1981

Decreto por el que se reforman los Artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

D.O. 21 de abril de 1981

Decreto por el que se establece un sistema de compensación de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y de las Empresas Públicas Parastatales y del Departamento del Distrito Federal para extinguir entre ellos los adeudos recíprocos y correlacionados que existan en cantidad líquida y exigible.

D.O. 16 de febrero de 1981

Decreto por el que se adiciona el Artículo 4º del diverso que establece las zonas Geográficas para la ejecución del Programa de Estímulos para la descentralización Territorial de las actividades industriales, publicado el 2 de febrero de 1979

D.O. 24 de marzo de 1981

Decreto por el que se aprueba el Plan de Ordenación de la zona Conurbada de la Laguna conforme al cual los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, participarán en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos y del desarrollo de la zona conurbada.

D.O. 29 de mayo de 1981

Decreto por el que se declara Parque Nacional con el nombre de Palenque, el área con superficie de 1,771-95-01.22 Has., en el Estado de Chiapas y se expropia en favor del Gobierno Federal una superficie de 1,381-11-79.87 has.

D.O. 20 de julio de 1981

ACUERDOS

Acuerdo que dispone que en todos los casos de expropiación de terrenos ejidales o comunales, la Secretaría de la Reforma Agraria solicitará a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, un periodo valuador.

D.O. 10 de junio de 1953

Acuerdo que ratifica la incorporación de los organismos públicos que se mencionan, al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

D.O. 3 de abril de 1957

Acuerdo por el que crea un Comité de Importaciones del Sector Público, que se encargará de resolver las excepciones para la importación o compra en el país de artículos de procedencia extranjera que las dependencias del Ejecutivo, organismos descentralizados y empresas de participación estatal que necesiten para cumplir sus atribuciones.

D.O. 29 de enero de 1959

Acuerdo que dispone la Secretaría, Departamentos de Estados, Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal eleboren un Programa de Inversiones.

D.O. 30 de junio de 1959

Acuerdo que autoriza a la Secretaría de Obras Públicas para determinar las indemnizaciones procedentes en caso de riesgos profesionales cuando los interesados no estén protegidos por la Ley del ISSSTE

D.O. 22 de abril de 1965

Acuerdo en el que se constituye un fideicomiso encomendado a Nacional Financiera, S. A. para los estudios y fomentos de conjunto, parques y ciudades industriales en las entidades Federativas de la República.

D.O. 24 de diciembre de 1970

Acuerdo para promover la mejor capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado.

D.O. 26 de junio de 1971

Acuerdo por el que se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y se establece la semana laboral de cinco días de duración, para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, Dependencias del ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se regulen por la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado.

D.O. 28 de diciembre de 1972

Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y empresas de participación Estatal de la Administración Pública Federal, procedan a implantar las medidas necesarias, delegando facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos

D.O. 5 de abril de 1973

Acuerdo por el que se dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el Programa de reforma Administrativa de su dependencia.

D.O. 5 de abril de 1973

Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, procedan a establecer sistemas de orientación e información al público D.O. 5 de abril de 1973

Acuerdo por el que se dispone que las distintas dependencias del Ejecutivo deberán establecer la coordinación adecuada en el ISSSTE, a fin de desarrollar los programas de capacitación para empleados de base

D.O. 5 de abril de 1973

Acuerdo por el que se crea un centro SOP - Secretaría de Obras Públicas- en cada estado o territorio del país.

D.O. 4 de febrero de 1974

Acuerdo por medio del cual se da a conocer que corresponde a la Secretaría de la Presidencia llevar a cabo visitas periódicas de evaluación en materia de Reforma Administrativa, así como elaborar los diagnósticos necesarios, relacionándose para ello con las Comisiones Internas de Administración y con las Unidades de Organización y Métodos.

D.O. 16 de abril de 1974

Acuerdo de programación de inversiones federales por entidad federativa.

D.O. 29 de mayo de 1974

Acuerdo por el que señala el trámite de la licencia para su establecimiento, a que se refiere la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica originada por la emisión de humos y polvos

D.O. 18 de agosto de 1975

Acuerdo que dispone que la Secretaría de Obras Públicas, en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Ganadería, determinará las Zonas de derecho de vía de las carreteras federales que pueden ser objeto de forestación.

D.O. 16 de diciembre de 1975

Acuerdo por el que la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal coadyuvará permanentemente con las entidades del sector público en el establecimiento y cumplimiento de las normas y mecanismos necesarios para mantener la regularidad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos.

D.O. 9 de febrero de 1976

Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambas órdenes de gobierno en materia que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como aquellas de interés común.

D.O. 6 de diciembre de 1976

Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos.

D.O. 3 de enero de 1977

Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Parestatal se agrupan por Sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina

D.O. 17 de enero de 1977

Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

D.O. 21 de enero de 1977

Acuerdo por el que se establecerán sistemas de trabajo en las entidades de la Administración Pública que permitan realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de 5 días entre las 7:00 y 19:00 horas.

D.O. 31 de enero de 1977

Acuerdo por el que se establece el procedimiento de reasignación de personal al servicio de la Administración Pública Centralizada, coordinado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal

D.O. 31 de enero de 1977

Acuerdo por el que se modifica la estructura de la comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal

D.O. 31 de enero de 1977

Acuerdo por el que se determina la competencia de la SAH.O.P y de la SAR.H., respecto de la utilización de las aguas del subsuelo, actualizando el inventario de los recursos hidráulicos para fines de planeación

D.O. 21 de febrero de 1977

Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Federal, deberán remitir a la Secretaría de Programación y Presupuesto los planes de inversión que se incluyen en el anteproyecto de programa y presupuesto del siguiente ejercicio fiscal de acuerdo con las normas, fechas, montos y plazos establecidos

D.O. 3 de octubre de 1977

Acuerdo por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto dictará las medidas necesarias para coordinar las tareas de información que desarrollen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

D.O. 16 de enero de 1978

Acuerdo por el que se crea como órgano asesor del Ejecutivo Federal, la Comisión Consultiva del Empleo.

D.O. 9 de mayo de 1978

Acuerdo por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, conforme al cual el Gobierno Federal participará en el ordenamiento y regulación de los asentamiento humanos

D.O. 19 de mayo de 1978

Acuerdo que modifica los Artículos 2º y 3º del diverso publicado el día 28 de junio de 1978, por el que se establecen las bases para contratación y ejecución de obras en los centros SAHOP que operan en cada entidad federativa

D.O. 28 de junio de 1978

Acuerdo que dispone que los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con la intervención de los respectivos sindicatos establecerán el sistema de vacaciones escalonadas, en función de las necesidades del servicio.

D.O. 8 de agosto de 1978

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental

D.O. 25 de agosto de 1978

Acuerdo por el que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con la aportación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, adopta para la contratación de obras públicas a su cargo el modelo de contrato que se indica en el cuerpo del mismo.

D.O. 15 de septiembre de 1978

Acuerdo que dispone que corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la organización, administración y acondicionamiento de los Parques Nacionales que determine el titular del Poder Ejecutivo Federal

D.O. 11 de octubre de 1978

Acuerdo que ordena el establecimiento, en cada uno de los centros SAHOP, de una oficina de Asuntos Jurídicos y de Legislación y que determina los asuntos que atenderá por delegación el titular de la misma.

D.O. 9 de noviembre de 1978

Acuerdo que fija las reglas de operación del Decreto por el cual se fomenta la creación de centros abastecedores de la franja fronteriza y Zonas Libres del país, publicado el 20 de octubre de 1978

D.O. 19 de enero de 1979

Acuerdo que modifica al del 13 de enero de 1977, relativo a la sectorización de las entidades parastatales de la Administración Pública Federal.

D.O. 27 de febrero de 1979.

Acuerdo por el que las dependencias de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de Reforma Administrativa.

D.O. 24 de abril de 1979.

Acuerdo por el que se establecen las bases, objetivos y acciones para la ejecución por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal del Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados.

D.O. 10 de diciembre de 1979.

Acuerdo por el que se establecen las bases y zonas geográficas para la ejecución, por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, del programa de Integración Regional de servicios urbanos.

D.O. 11 de diciembre de 1979.

Acuerdo por el que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras públicas, conjuntamente con las demás dependencias o Secretarías que se señalan, pondrán en operación y llevarán a efecto el Programa de Dotación de infraestructura para Comunidades y Parques Industriales y Pesqueros.

D.O. 26 de diciembre de 1979

Acuerdo por el que se delegan los CC. Jefes de los Centros SAHOP establecidos en cada una de las entidades federativas, la facultad para suscribir los convenios de cooperación que en el ejercicio del programa de inversiones autorizados debe celebrar la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas con los gobiernos de los Estados o de los Municipios, para garantizar la recuperación de la inversión federal destinada a los sistemas de agua potable y alcantarillado
D.O. 14 de mayo de 1980

Acuerdo por el que este dispone que los órganos desconcentrados centros SAHOP atenderán dentro de sus respectivas jurisdicciones desarrollo de diversos programas de responsabilidad de la Dirección General de Obras de Mejoramiento Urbano.

D.O. 2 de julio de 1980

Acuerdo por el que se delega en los Subsecretarios de Bienes inmuebles y Obras Urbanas y Jefes de los Centros SAHOP la firma de los contratos de estudio y/o proyectos de obras de agua potable y/o alcantarillado

D.O. 24 de julio de 1980

Acuerdo por el que se delega en los CC. Subsecretarios de Obras Públicas y Jefes de Centro SAHOP, la firma de los contratos de estudios y/o proyectos para obras de carreteras, caminos rurales, aeropuertos y paquetes nacionales

D.O. 29 de agosto de 1980

Acuerdo que fija los lineamientos para la integración y funcionamiento de los Comités de compras y de las Comisiones Consultivas Mixtas de abastecimiento de la Administración Pública Federal

D.O. 13 de octubre de 1980

Acuerdo por el que se constituye una Comisión Internacional de carácter permanente cuyas funciones se precisan en este ordenamiento, a fin de realizar los actos necesarios para resguardar el conjunto de edificios que integran el Palacio Nacional.

D.O. 5 de noviembre de 1980

Acuerdo por el que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas con intervención de la de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la de Comercio, procederán a entregar a los Gobiernos de los Estados o a los Ayuntamientos todos los sistemas de agua potable y alcantarillado que administra y opera directamente o a través de los organismos creados para ese efecto.

D.O. 5 de noviembre de 1980.

Acuerdo que fija las Reglas de Aplicación del Decreto que establece los Estímulos Fiscales para Fomentar la Constitución de Vivienda de Interés Social.

D.O. 26 de noviembre de 1980.

Acuerdo por el que se desconcentran en los Centros SAHOP, establecidos en cada una de las Entidades Federativas, diversas funciones, responsabilidad de las Direcciones Generales adscritas a la Subsecretaría de Bienes Inmuebles y Obras Urbanas.

D.O. 3 de diciembre de 1980.

Acuerdo que modifica los Artículos Segundo y Tercero del diverso publicado el día 26 de junio de 1978, por el que se establecen las bases para la contratación y ejecución de obras en los Centros SAHOP, que operan en cada Entidad Federativa.

D.O. 3 de diciembre de 1980.

Acuerdo por el que se desconcentran en las Unidades Administrativas de los Centros SAHOP; diversas funciones en las materias presupuestal, de contabilidad, administración y servicios generales.

D.O. 4 de diciembre de 1980.

Acuerdo que modifica el diverso de 13 de enero de 1979, relativo a la Sectorización de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.

D.O. 28 de enero de 1981.

Acuerdo por el que se establece la estructura orgánica de las Unidades Generales de Obras Intraurbanas, establecidas en los centros SAHOP que operan en cada Entidad Federativa.

D.O. 18 de febrero de 1981.

Acuerdo por el que se autoriza la creación del fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares.

D.O. 2 de abril de 1981.

Acuerdo por el que se desconcentra en los Centros SAHOP establecidos en cada una de las Entidades Federativas, diversas funciones responsabilidad de la Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda.

D.O. 10 de abril de 1981.

Acuerdo por el que se delega en los CC. Jefes de los Centros SAHOP establecidos en cada una de las Entidades Federativas, la firma de los convenios y contratos que deban celebrarse para la ejecución de las obras de agua potable, derivadas del Programa SAHOP-COPLAMAR de Agua Potable y Caminos para Zonas Marginadas.

D.O. 29 de abril de 1981.

Acuerdo por el que se da a conocer la creación del Comité de Adquisiciones y Almacenes de la Secretaría y la desconcentración de los Centros SAHOP, establecidos en cada una de las Entidades Federativas, de las funciones de adquisición y pago de recursos materiales.

D.O. 12 de mayo de 1981.

Acuerdo por el que se autoriza a los CC. Jefes de los Centros SAHOP, para que durante el ejercicio presupuesto 1981, firmen los convenios y Contratos de Obras en los que la Secretaría es parte dentro de la jurisdicción territorial en que operan, y hasta por un monto de \$10'000,000.00 como presupuesto anual total.

D.O. 13 de mayo de 1981.

Acuerdo por el que se delega en funcionarios de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Legislación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, diversas facultades.

D.O. 3 de julio de 1981.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Criterio sobre la interpretación de lo asentado en la sección 4 para los efectos de los puntos 4, 5 y 6 del apartado 5 de la sección 2 de las bases y normas generales para la contratación y ejecución de obras públicas en relación con el 5% señalado por el Artículo 135 de la Ley Federal del Trabajo.

D.O. 26 de octubre de 1972.

Bases de entendimiento a que se sujetará la ejecución de acciones coordinadas de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Salubridad y Asistencia, Turismo, Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Programación y Presupuesto para la formulación de estudios de obras para lugares de desarrollo turístico.

D.O. 9 de mayo de 1978.

Versión abreviada del plan nacional de desarrollo urbano.

D.O. 12 de junio de 1978.

Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal.

D.O. 15 de enero de 1981.

Normas Administrativas que regulan la coordinación del sector Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

D.O. 11 de marzo de 1981.

Reglamento de escalafón de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

D.O.

CAPITULO IV

LOS FACTORES QUE INCIDEN EN EL URBANISMO EN MEXICO

- 1. EL URBANISMO.**
- 2. LOS FACTORES DEMOGRAFICOS NACIONALES Y EL PROBLEMA DEL DESARROLLO URBANO.**
- 3. PRESUPUESTOS INDISPENSABLES EN EL DESARROLLO URBANO.**

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

1. EL URBANISMO

ESBOZO EVOLUTIVO DE LAS ACCIONES GUBERNAMENTALES DIRECTAS

En esta tesis jurídica tenemos varias razones para referirnos a los problemas de habitación y urbanismo, la primera se debe a la vinculación "Derecho y Sociedad", de la que emana la responsabilidad de los juristas y generalizando, la de todos aquellos a quienes se nos brinda el acceso a la cultura y a una capacitación profesional, la cual nos permitirá hacer una aportación a la comunidad de la que formamos parte, no solo como país, sino en la medida de lo que cabe como especie.

Una segunda razón es crear la vinculación de la teoría que hicieramos en los capítulos precedentes con los problemas de aplicación, entre los que destacan la necesidad y derecho a una vivienda decorosa, erigida en la actualidad como un derecho social.

Una tercera motivación para hablar de éstos problemas, nos es impuesta para articular esta tesis a un problema que demanda acciones comunitarias y gubernamentales, realizando una exposición de las principales causas que impiden la solución del problema de la habitación a nivel nacional, para finalmente revisar las actuales tendencias, especialmente las gubernamentales que son las que dan la pauta por antonomasia.

Consideramos asimismo, que una adecuada disertación debe permitir su aplicatoriedad, adaptación a las circunstancias, así como la posibilidad de previsión de efectos y defectos, en lo personal creemos que esta tesis y su tema responden a tales características, esto es independiente de que puedan establecerse pautas para acciones futuras, ya en materia urbanística o en materia de planeación.

1.1 ACLARACION PREVIA.

La habitación es un problema social, sí, pero ha sido desatendido por la sociedad y se le consideró con toda su prioridad como un problema individual erróneamente: hemos visto con extrema tristeza, que la vivienda no se convierte en el complemento y fin del urbanismo, sino en un fuerte obstáculo para el desarrollo de éste.

El problema de la vivienda al cual ahora nos referiremos someramente, va más allá del simple levantamiento de cuatro paredes, inclusive de la unidad vivendística individualmente considerada, implica hablar del urbanismo: "por el cual entendemos el conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades materiales de la vida humana".⁴⁹

El urbanismo como ciencia, estudia la forma en que los poblados tienden a crecer en superficie o en altura, permite solucionar los problemas de la habitación, es determinante de los estilos de construcción y los arquitectónicos.

La urbanización es ya un fenómeno mundial, se convierte en una vía y no en una meta, es un derecho social fundamental el cual reclama acciones enérgicas y decididas; este más que elevarse a un rango constitucional y ser convertido en letra muerta, es y debe ser el derecho de obtener una vivienda digna como apoyo al desarrollo del hombre, en el cual debe ser connatural.

La vivienda como producto de la urbanización, envuelve uno de los más elevados y especiales procesos de transformación teórico-técnico-práctico, no sólo del medio ambiente, sino de cada hombre en lo individual y social, en tanto sean vinculados al proceso (urbanístico), ya sea en forma de productor de bienes, prestador de un servicio o aun como destinatario o consumidor final.

1.2. CONCEPTUALIZACION

El hablar de urbanización implica extender nuestro concepto de dotación y equipamiento de servicios como son: agua, luz, drenaje a los servicios sociales mínimos de integración, como: vivienda, escuelas, unidades productivas, edificaciones gubernamentales y de vigilancia, espacios para el mercadeo individual o empresarial, locales hospitalarios, de convivencia, locales para los medios de telecomunicación, áreas de intercomunicación, de ayuda

⁴⁹ Diccionario de Terminología Urbana Centro de Investigación y Documentación de Vivienda, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (CIDIV INDECO), México., 1976

social, centros de explotación de los recursos industriales o agropecuarios, locales o artesanales, de esparcimiento y culturales, y aun espacios destinados a servicios funerarios.

La dotación de estos servicios, debe efectuarse bajo la regencia municipal desde su planificación y sobre todo en su cumplimiento efectivo en el que por bien de cada uno no debemos ceder a vanidades, sobre todo cuando se trata de crear una infraestructura inmobiliaria y es ahora el tiempo para hacerlo.

Es perceptible que la habitación urbana ha complementado su naturaleza, si bien en un principio ésta fue un punto de abrigo, un lugar de defensa que tímidamente exhibía alguna actividad generada por el hombre; para ser transformada posteriormente en una adaptación al medio, con el cual armoniza cultura y paisaje, etapa esta a la que corresponde la habitación griega y mexicana entre otras; finalmente se genera una tercera etapa en la construcción que corresponde al distanciamiento y cambio casi o total del medio, en donde es el trabajo del hombre intelectual o físico, el que dicta las leyes que habrán de sujetar la morada y el medio a través de la modificación a formas regulares y precisas, las cuales ostentan con señorío su génesis y función humanas.

Tristemente estas formas habitacionales plerónicas de ciencia y eficiencia, coexisten con habitaciones de la primera etapa en ocasiones a mínimas distancias, lo cual es insostenible en pleno brillo de la dinámica atómica y espacial.

Es obligatorio iniciar la erradicación de la cueva, la barranca adaptada como vivienda, el tugurio y la barraca, que denigran no sólo a quien los habita, sino a la sociedad en su conjunto. Estas gentes se convierten en pobladores de una categoría inferior, anulando cualquier principio legal de igualdad que pregonan los juristas, obligando a tratar desigualmente a quienes delinquen obligados por un medio ambiente agresivo.

Lamentablemente la industria de la construcción ha creado extremos en la transmisión de conocimientos en la edificación, por un lado, profesionistas egresados tras largos períodos de estudio, filas de albañiles generalmente campesinos improvisados como tales. Por otro lado se tiene a la autoconstrucción, esto es la acción hecha por los propietarios, pero ésta en el común sin preparación y desordenadamente.

Deseamos dejar en pie desde ahora una proposición, consistente en la creación de escuelas para niveles medio técnico que puedan realizar a bajo costo y con máxima efectividad las acciones o ejecuciones constructivas, que puedan llevar a cabo asuntos considerados tradicionalmente como complicados por cualquier particular y demasiado simples o especializados para profesionistas del área de la construcción.

La inversión hecha en materia de construcción de la morada, fue considerada como un mal negocio por los inversionistas por hacerse en un bien de consumo duradero, en la actualidad afortunadamente ya esto ha cambiado, ya se observan las enormes ventajas económicas y sociales que repercuten en la inversión de este bien básico de máximo rendimiento, ya a la industria propia como a las conexas de producción o transformación.

2. LOS FACTORES DEMOGRAFICOS NACIONALES Y EL PROBLEMA DEL DESARROLLO URBANO.

Consideramos beneficioso el conocimiento y revisión de nuestras dimensiones y tendencias demográficas, para efectuar la búsqueda de una real y auténtica magnitud del problema habitacional, precisando las causas para obtener las pautas de necesidades presentes y futuras y así, prever su satisfacción.

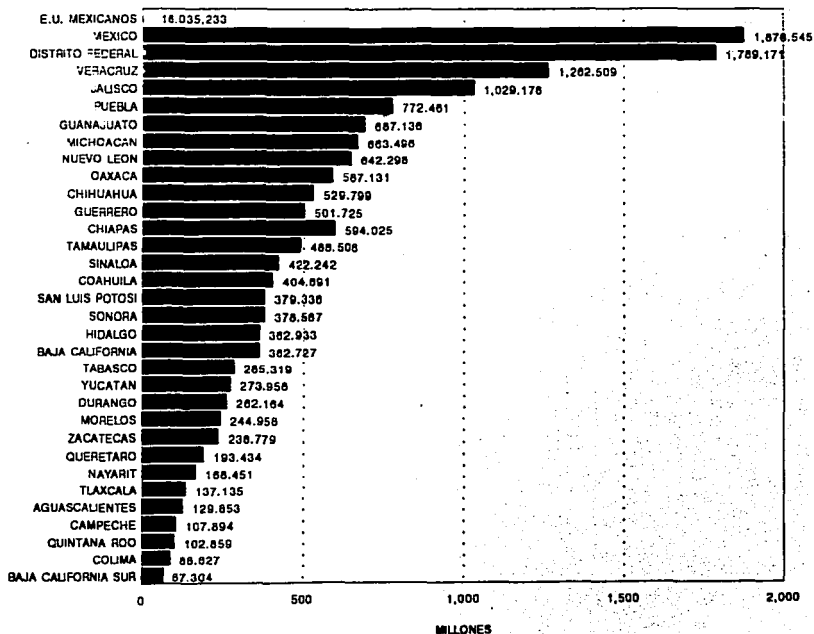
La República Mexicana territorialmente cuenta con una superficie de un millón novecientos cincuenta y ocho mil doscientos un kilómetros cuadrados, sujeta a una gran cantidad de climas y temperaturas, las principales variables demográficas del país las enunciamos a continuación, en base a los datos y tendencias poblacionales del Décimo y Décimo Primero Censo General de Población y Vivienda, de los cuales recomendamos un minucioso análisis. Presentamos así las siguientes estadísticas de distribución de la población, población total según sexo y estructura de la población según grandes grupos de edad de los Estados Unidos Mexicanos.

POBLACION TOTAL SEGUN SEXO

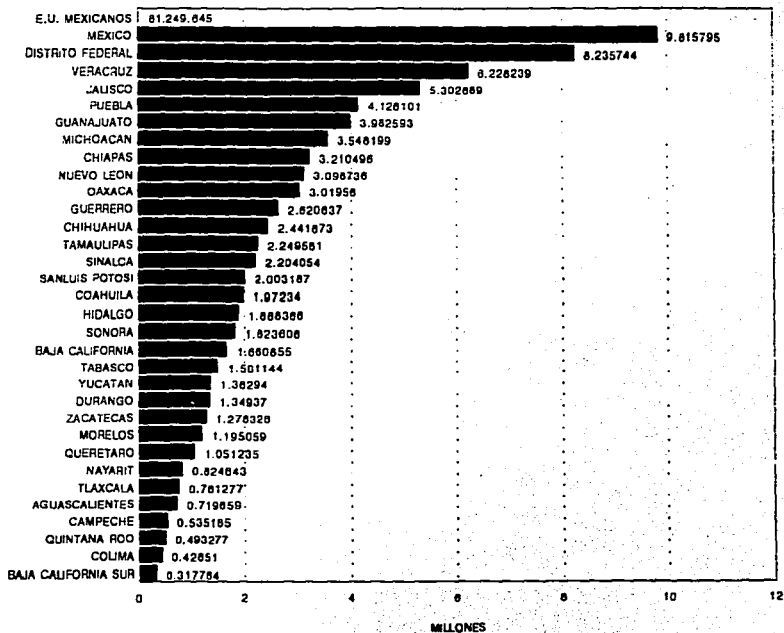
E.U. MEXICANOS	81,249,645	H 39,693,909	M 41,355,676
MEXICO			
DISTRITO FEDERAL			
VERACRUZ			
JALISCO			
PUEBLA			
GUANAJUATO			
MICHOACAN			
CHIAPAS			
NUEVO LEON			
OAXACA			
GUERRERO			
CHIHUAHUA			
TAMAULIPAS			
SINALOA			
SANLUIS POTOSI			
COAHUILA			
HIDALGO			
SONORA			
BAJA CALIFORNIA			
TABASCO			
YUCATAN			
DURANGO			
ZACATECAS			
MORELOS			
QUERETARO			
NAYARIT			
TLAXCALA			
AGUASCALIENTES			
CAMPECHE			
QUINTANA ROO			
COLIMA			
BAJA CALIFORNIA SUR			

MILLONES

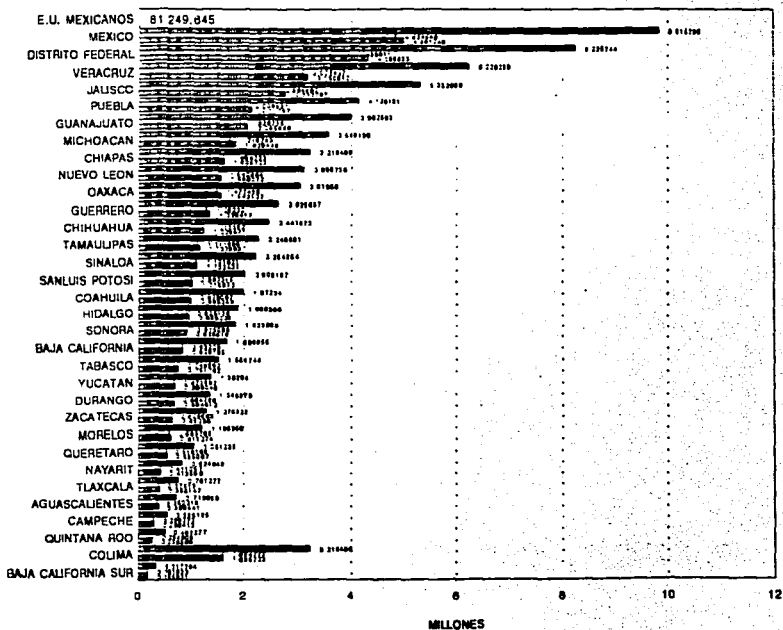
TOTAL DE VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS



DISTRIBUCION DE LA POBLACION



POBLACION TOTAL SEGUN SEXO



Debido al dinamismo de nuestra sociedad resulta conveniente agregar a estas estadísticas el total de viviendas habitadas, recordando que el promedio de habitantes es de 5.0, que el promedio de habitantes por cuarto es de 1.5 de los cuales aproximadamente un 65.5% son viviendas con tres o más cuartos que la proporción de viviendas con piso diferente de tierras en 79.9% que la proporción de las viviendas con agua entubada es de 79.4% que las que cuentan con drenaje son de aproximadamente de 61% las que cuentan con energía eléctrica son aproximadamente un 87.5% que un 76.8% utilizan gas para cocinar finalmente debemos señalar a continuación la gráfica que presenta la distribución total de viviendas particulares habitadas.

2.1. EL PROBLEMA DE LA DENSIDAD Y DISTRIBUCION DE LA POBLACION MEXICANA

La vivienda sirve de indicador de desarrollo social (económico, cultural, político, familiar y técnico). La vivienda si es utilizada adecuadamente, puede convertirse en el medio regulador y estabilizador del enorme éxodo rural; el profesional, el técnico y el administrador público entre otros, vinculados al proceso urbanístico deben sugerir las mejores soluciones, tomando en cuenta las tendencias poblacionales del lugar en que se desea aplicar un programa habitacional.

El desarrollo de un plan habitacional es una tarea difícil, si se olvidan las peculiaridades de cada grupo cultural y de las necesidades de cada región, se debe tener así, especial cuidado en la aplicación de programas, cuando se trate de vincular grupos indígenas o marginados. Nuestros esfuerzos se deben encaminar para conservar sus patrones generales de vida y de cultura, tomaremos conciencia de que muchas ocasiones los hemos convertido en reacios y uraños a los cambios, debido principalmente a la enorme cantidad de ocasiones en que han participado en programas sexenales de desarrollo urbano y social, y no han encontrado los resultados prometidos.

En México contábamos con una densidad de población de 34.4 habitantes por kilómetro cuadrado en 1930²⁹ (periodo de estudio en la presente tesis), actualmente ésta es de 36.2 por

²⁹ Décimo Censo General de Población y Vivienda de los Estados Unidos Mexicanos, 1930, Secretaría de Programación y Presupuesto. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

kilómetro cuadrado.⁵¹ Pero éstos son sólo datos estadísticos que requieren interpretación, ya que en realidad el factor que ha frenado el desarrollo de nuestro país es su densidad de población, ya que experimentamos un fenómeno de excesiva concentración y dispersión.

En lo referente al área metropolitana del Distrito Federal, había una densidad de población de 6.337.6 habitantes por kilómetro cuadrado (hasta el período de estudio). En contraste, en entidades federativas como Baja California Sur es de solo 3 habitantes por kilómetro cuadrado, Quintana Roo 4.2 habitantes por kilómetro cuadrado, Campeche 7.3 habitantes por kilómetro cuadrado, Chihuahua 7.9 habitantes por kilómetro cuadrado. Esta distribución peculiar de nuestra población nos concentra en el Centro y Sur del país y nos diluye al Sureste y nos dispersa hacia el Norte.

El fenómeno de concentración y dispersión es más notorio si nos basamos en el último Censo de Población y decimos que la suma de las poblaciones de todos los estados fronterizos del Norte de la República, es casi similar a la del Distrito Federal y que en cuestión de espacio territorial, existe un notorio contraste. El Distrito Federal con sus 1,479 kilómetros cuadrados y las Entidades Federativas mencionadas, cuentan con un equivalente de 791,751 kilómetros cuadrados, equivalentes a más de 534 veces la superficie del Distrito Federal.

Tres áreas urbanas se han convertido en fuente de atracción de la inmigración aledaña, lo que propicia tengan un enorme impulso de crecimiento, tales son las zonas conurbadas de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

Entendamos por conurbación aquella confluencia de poblados que por su expansión demográfica, ha hecho desaparecer los límites geográficos y administrativos fijados.

La zona conurbada de la Ciudad de México comprende a guisa de ilustración, todo el Distrito Federal con diez Municipios del Estado de México; a saber: Alizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chimalhuacán, Ecatepec, Naucalpan, Netzahualcóyotl, La Paz, Tlalnepantla y Tultitlán.

⁵¹ Décimo Primer Censo General de Población y Vivienda de los Estados Unidos Mexicanos. Resultados definitivos INEGI SPP. México, 1990.

La zona conurbada de Guadalajara se integra por los Municipios de Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan. La de Monterrey agrupa los Municipios de Monterrey, Garza García, Guadalupe, San Nicolás de los Garza y Santa Catalina.

La dispersión es el segundo punto de estudio de la densidad de población mexicana. Existen 93,356 localidades, poblados y caseríos con poblaciones fluctuantes de 30 a 700 habitantes, agrupados en torno a más de 2,000 Municipios que tienen una población máxima de 2,500 habitantes, con tan pocos pobladores la dotación de múltiples servicios se eleva considerablemente para cada jefe de familia y si aunamos las distancias que tienen que atravesar para el tránsito y tráfico de bienes y servicios, los costos se elevan estratosféricamente en su introducción.

Las autoridades administrativas mexicanas han sugerido contra esa concentración y dispersión, la creación e impulso de ciudades con una población media de 500,000 a 1'000,000 habitantes lo que economiza costos y aumenta infraestructura.

2.2. LA ECONOMIA DEMOGRAFICA DE NUESTRA SOCIEDAD.

Consideramos conveniente continuar nuestro examen de la demografía nacional, pero ahora con el enfoque de trabajo económicamente productivo; así observamos una predominancia de habitantes en la etapa infantil o adolescente, los cuales constituyen más del 50% de la población general de país.

Sociamente se ha compelido a la mujer mexicana generación tras generación, a la realización del trabajo denominado de hogar, considerado económicamente improductivo; del sector restante de la población, no podemos olvidar un elevado número de subempleados económicamente considerados de poca o nula importancia. Sin embargo, con este panorama no debemos darnos por vencidos sin profundizar y buscar satisfacer las necesidades colectivas, debemos primeramente reconocer los esfuerzos que en materia de planificación familiar se emprendieron en la década de los ochentas por el Consejo Nacional de Población, que en un esfuerzo considerable han aprovechado los medios de comunicación masiva, movilizándolo con éxito a la opinión pública. Aunado al hecho de simplificar y promover la enseñanza abierta,

científica de una educación sexual que ha frenado la tasa de crecimiento de la población mexicana.

Acciones como éstas han propiciado una revolución al permitir el libre ejercicio de la paternidad y maternidad, tanto como el espaciamiento y número de hijos, con lo que se mejora el nivel económico general. Con la consecuente liberación de responsabilidad materna de cuidar y educar a los hijos, la mujer mexicana puede integrarse al trabajo considerado socialmente productivo, coadyuvando a la mejora social y familiar circunstancia que debe tenerse presente cuando se trata de establecer proyectos habitacionales.

3. PRESUPUESTOS INDISPENSABLES EN EL DESARROLLO URBANO

Queremos iniciar esta parte con las observaciones que en materia de Planeación Urbana señalara Hugh Stretton, quien indica: "La planeación urbana parece condenada al fracaso sistemático, ya sea que se trate de países ricos o pobres, dictaduras o democracias de regimenes económicos de mercado o planificados. Los proyectos de planificación no han sido efectivos en la práctica, pues no han calado con suficiente profundidad en las sociedades para las que fueron diseñados."⁵²

Sin lugar a dudas la opinión antes expresada es verídica, debido a la falta de conciencia ciudadana del problema urbano, especialmente en países como el nuestro que por las limitantes de recursos se ven obligados a satisfacer necesidades más básicas. Sin embargo, estamos ciertos de que el problema además de falta de conciencia individual, es también producto de una falta de previsión social, lo que nos da plena convicción que la planeación es la vía adecuada para solucionar el problema urbano.

"En la economía de un país influyen además de factores naturales, otros datos variables como lo son el temperamento de sus habitantes, la iniciativa de los gobiernos, la estructuración política de los grupos sociales y la forma de gobierno en que se descansa..."⁵³ Es obvio que

⁵² Planificación Urbana en Países Ricos y Pobres. Fondo de Cultura Económica. México 1935. Pág. 220

⁵³ DOMINGUEZ VARGAS, Sergio. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1935. Pág. 176.

México para su crecimiento no requiere importar un sistema productivo estructurado en el extranjero, el cual no toma en cuenta la forma de ser y pensar de la sociedad nacional.

Es necesario profundizar en la ideología, ingenio, vivacidad, virtud, problemas y por que no, defectos de la sociedad mexicana, con los cuales se requiere convivir para afrontarlos y descubrir la verdadera mística mexicana: esto implica buscar en nosotros nuestro propio encauzamiento, pero de ninguna manera cerrar los ojos al mundo, sino por el contrario, utilizar todo avance aprovechable.

Habremos de adentrarnos en nuestra forma de conducción, en nuestras facilidades, en la cercanía o lejanía de materias primas, en nuestra tecnología industrial, transporte, mercados de consumo, utilización de mano de obra y confluencia de productos indispensables.

3.1. EL ELEMENTO TIERRA.

Tierra, infraestructura, edificaciones y servicios son los presupuestos indispensables reconocidos para la elaboración de un plan adecuado de desarrollo urbano, independientemente de su nivel de aplicación; son sin duda elementos aun en estado virgen, de los cuales pueden surgir firmes soportes sociales o simplemente un cúmulo de acciones esporádicas, aisladas, contradictorias y aun conflictivas.

La verdadera dimensión es ésta, no se avanza sin reconocerle tal magnitud, así como los problemas vinculados a la realización de cualquier programa que pretenda la mejora social de nuestra población.

La tierra o el suelo es el elemento del cual partirá la estructuración, distribución y desarrollo de los asentamientos humanos, por ello es obligatorio racionalizar su uso, siempre con la consideración de ser el recurso nacional más limitado y valioso: por ello, en base a la creación de una buena política nacional de suelos, los beneficios directos serán una eficaz red urbanística y punto de equilibrio entre los ambientes natural y artificial.

La tierra es un bien que conlleva a un beneficio o perjuicio social implícito, según sea su uso adecuado o nocivo no debe dejarse al control de algunos individuos, ni puede sujetarse al libre juego de mercado, esto es, a acciones especulativas de intereses infranacionales, por el alto valor y el rango social que representa para cada hombre que habita nuestra patria.

La intervención gubernamental se hace necesaria, pero compete a todos especialmente nos incluímos los egresados de nuestra Máximo Casa de Estudios, ya que nos ha prodigado magníficos administradores en una vinculación de teoría y práctica social de nuestra vida nacional.

A los juristas nos corresponde difundir los medios y formalidades legales que implica la propiedad, e incluso, la simple posesión de un inmueble, en caso contrario, lejos de asegurar una fuente permanente de trabajo, crearemos el conflicto más caro si en dinero nos refirieranos, pero la traición más cuantiosa, si es quebrantar a nuestros conciudadanos.

La responsabilidad gubernamental impone el conocimiento absoluto de reestructuración territorial del Estado, al cual corresponde realizar la organización de los programas de zonificación y planificación territorial a mediano y largo plazos, estableciendo el control indispensable para asegurar el desarrollo ordenado del país.

El inventario de tierra necesita diversas clasificaciones que incluyan la evolución misma del suelo, así el suelo destinado a uso agrícola podrá transformarse en suelo semiindustrial, industrial, comercial o urbano, cuando sea necesario. Un inventario progresivo nos permitirá resolver nuestros problemas en base de organizar estrategias de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

Se requiere que el sector gubernamental planee y desarrolle la creación de un Sistema Nacional de Tierra para los Asentamientos Humanos, cuyas dimensiones y alcance abarque el territorio nacional y que puede aprovechar por un lado, la denominada Bolsa de Tierra de la Federación que estableció el Instituto Nacional de la Vivienda y que paso a manos de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y finalmente, a la hoy Secretaría de Desarrollo Social.

Nuestros medios masivos de comunicación, tendrían como meta el efectivizar los resultados, propiciando por convencimiento el difundir la urgencia de contar en su momento con un sistema de inventario territorial, que permitiría que la población mixta formara parte de este proyecto, actualizando los usos del suelo, así como la detentación que del mismo se tenga.

La ejecución de un inventario nacional de tierra y regímenes de propiedad, consideramos debe hacerse mediante claves decimales, individualizadas y permanentes de identificación territorial, a efecto de dar una adecuada identificación permanente que permita hacer de zonificaciones generales múltiples subzonificaciones, para ello, podemos utilizar hasta 10 dígitos y quizá combinar con una cédula única de identificación.

Necesitamos de un eficiente sistema de suministro de bienes y servicios, aunado al conocimiento preciso de las tendencias demográfico económico nacionales, esto permite minimizar costos en la administración gubernamental como lo son los costos de administración de justicia, servicios médicos y escolares que se ejercen en lugares inadecuados por falta de previsión.

Igualmente beneficioso puede ser el uso del inventario sugerido en la medida de que cumpliría con el fin de desarrollar en materia fiscal, un sistema que permitiría un fácil control que combatiría la evasión y elusión fiscales por el clandestinaje comercial del suelo urbano y combatiría la pernicioso falta de títulos de propiedad para adquirentes de reducidos recursos, víctimas de sujetos poco escrupulosos y aún de delincuentes.

Podríamos así gravar fiscal y efectivamente mediante sus respectivos impuestos debidamente detectados, ganancias, gravámenes inmobiliarios, concesiones, y permisos de urbanización entre otros, la plusvalía inmobiliaria tendría una fácil recuperación y distribución sociales que beneficiaría plenamente a la sociedad en su conjunto, pero esto sí, solo si se condiciona a un eficaz cumplimiento el Proyecto de Inventario de Tierra Nacional, se podrá aprovechar y racionalizar el uso de tierra y el crecimiento del desarrollo nacional.

Un Programa de Inventario Nacional de Tierra, es un proyecto rentable que puede ser beneficioso para todos los ciudadanos del país y es fundamental antes de establecer cualquier Plan o Programa de Desarrollo Nacional o Regional. Esta es una de las metas que proponemos.

Nuestros medios masivos de comunicación, tendrían como meta el efectivizar los resultados, propiciando por convencimiento el difundir la urgencia de contar en su momento con un sistema de inventario territorial, que permitiría que la población mixta formara parte de este proyecto, actualizando los usos del suelo, así como la detentación que del mismo se tenga.

La ejecución de un inventario nacional de tierra y regimenes de propiedad, consideramos debe hacerse mediante claves decimales, individualizadas y permanentes de identificación territorial, a efecto de dar una adecuada identificación permanente que permita hacer de zonificaciones generales múltiples subzonificaciones, para ello, podemos utilizar hasta 10 dígitos y quizá combinar con una cédula única de identificación.

Necesitamos de un eficiente sistema de suministro de bienes y servicios, aunado al conocimiento preciso de las tendencias demográfico económico nacionales, esto permite minimizar costos en la administración gubernamental como lo son los costos de administración de justicia, servicios médicos y escolares que se ejercen en lugares inadecuados por falta de previsión.

Igualmente beneficioso puede ser el uso del inventario sugerido en la medida de que cumpliría con el fin de desarrollar en materia fiscal, un sistema que permitiría un fácil control que combatiría la evasión y elusión fiscales por el clandestinaje comercial del suelo urbano y combatiría la perniciosa falta de títulos de propiedad para adquirentes de reducidos recursos, víctimas de sujetos poco escrupulosos y aún de delincuentes.

Podríamos así gravar fiscal y efectivamente mediante sus respectivos impuestos debidamente detectados, ganancias, gravámenes inmobiliarios, concesiones, y permisos de urbanización entre otros, la plusvalía inmobiliaria tendría una fácil recuperación y distribución sociales que beneficiaría plenamente a la sociedad en su conjunto, pero esto si, solo si se condiciona a un eficaz cumplimiento el Proyecto de Inventario de Tierra Nacional, se podrá aprovechar y racionalizar el uso de tierra y el crecimiento del desarrollo nacional.

Un Programa de Inventario Nacional de Tierra, es un proyecto rentable que puede ser beneficioso para todos los ciudadanos del país y es fundamental antes de establecer cualquier Plan o Programa de Desarrollo Nacional o Regional. Esta es una de las metas que proponemos.

Destacamos que el urbanismo impone dedicación, seriedad, realismo, auténtico servicio de administración, buscar una adecuada pertenencia social y de localización, adecuarse a las necesidades y fines de elaboración del programa urbanista de desarrollo, humanizando su dotación y tomando como fin último la justicia. Son muchas las metas a lograr, más las necesidades a satisfacer; pero solo un camino, la acción.1.4. Tercer Plan Sexenal (sexenio 1948-1952) 1.4.

CONCLUSIONES

Primera.- Nuestro sistema jurídico, establece en la Constitución Política que la ley protegerá la organización y el desarrollo de la familia, asimismo, indica el derecho que tiene toda familia mexicana de disfrutar de una vivienda digna y decorosa; de donde ha de emanar lo que hemos denominado DERECHO URBANISTICO.

Corresponde al Estado, la obligación de crear los medios que jurídicamente sean necesarios para asegurar el cumplimiento de tales garantías, para ello uno de los mejores medios se encuentra en la planeación y programación de las acciones administrativas, gubernamentales y sociales.

Segunda.- El urbanismo como disciplina, estudia la forma en que las poblaciones tienden a ensancharse tanto en superficie como en altura, permite técnicamente solucionar los problemas de la habitación.

Tercera.- El derecho y la planeación urbanística, son aspectos que no deben omitirse del contexto internacional pues no solo han sido exclusivos de los países de alto desarrollo, sino que son dables en cualquier país, resulta importante se le asigne a ambos un lugar especial en la Administración Pública.

El Derecho Urbanístico y la Planeación deben de señalar los lineamientos a que ha de sujetarse la creación, crecimiento y limitación de los poblados y en general de las comunidades, así como lo referente a características específicas de las unidades urbanas (incluyendo vivienda).

Cuarta.- Tenemos dentro del orden jurídico vigente directrices con la Ley Federal de Vivienda, la Ley de Planeación, entre otros dispositivos legales que nos dan la normatividad unificadora y podemos articularlos mediante el uso de Convenios Unicos de Coordinación en la materia; pero siempre con la idea de producción masiva de unidades habitacionales integradas al desarrollo de la comunidad.

Quinta.- En el marco jurídico administrativo podemos concluir que la planeación y la programación implica el control y la evaluación total de las fases de elaboración, formulación, ejecución gubernamental.

Se debe permitir que con la legislación vigente se logre la articulación sectorial de las instituciones gubernamentales de vivienda en los diversos niveles de gobierno y de administración tanto centralizada como paraestatal. Así poder realizar en forma primaria y fundamental una auténtica reforma urbana nacional, coordinada fundamentalmente por las entidades globalizadoras de sector.

Sexta.- Consideramos que la planeación y el derecho cuentan con una importancia fundamental, para integrar la parte organizativa del desarrollo de cualquier país, inclusive para conformar directamente el ámbito administrativo.

Séptima.- Consideramos a la ordenación de los asentamientos humanos como el medio eficaz para alcanzar el desarrollo de la comunidad, una planeación eficiente tratara de radicar a las comunidades rurales en sus lugares de origen, mediante una adecuada distribución del ingreso, dando equidad al intercambio de bienes y servicios, ofreciendo el acceso a los satisfactores que cada comunidad considera importantes, según sus tradiciones culturales.

La vivienda es un satisfactor que nos auxilia a los fines y objetivos que hemos señalado, que ademas permiten inversiones a largo plazo en bienes de baja depreciación, poca o nula inversión de divisas tan indispensables en esta época de crisis, pues podemos financiarle con recursos internos, finalmente podemos integrar la colaboración de las comunidades.

Octava.- Debemos efectuar una apreciación cuantitativa y cualitativa del problema, debiendo atender los siguientes nexos:

Número de familias	-----	Número de viviendas.
Vivienda existente	-----	Calidad y disponibilidad de servicios.
Adecuación al grupo que las habita.	-----	Espacio disponible por habitante.
Habitantes	-----	Habitat.
Vivienda	-----	Marco normativo e instrumental.

Recursos financieros-----Producción de unidades y servicios.
DESARROLLO URBANO-----PRODUCCION Y PLANEACION.

Novena.- No hemos logrado una planeación del suelo, del diseño de construcciones, del desarrollo de sistemas (comunicaciones y transportes por ejemplo), del uso óptimo del tiempo, hemos disminuido el alcance de las palabras "Eficiencia y Eficacia".

Décima.- La estructuración de planes y programas administrativos debe tener como factor la organización y como fin el desarrollo.

La Programación Nacional del Desarrollo Urbano, pretenderá organizar una adecuada distribución de la población, tanto en las áreas urbanas como rurales, con el deseo de dar a los grupos habitacional una estructura reorganizada, prodiga en servicios de subsistencia, normas educativas, resultados de la conciencia de gobernantes y gobernados, toda vez que en conjunto constituyen la comunidad estatal.

El Desarrollo Urbano debe socializarse por medio de la transformación del modo de conducta personal en colectivo, como un proceso con finalidad colectiva; no como un fin en sí, sino como idea con objeto de interés social nacida de las ideas particulares y darse su absorción a la sociedad.

Corresponde a los niveles de Gobierno, la coordinación, articulación, ejecución y evaluación de los programas, apoyándose en la simplificación de trámites y requerimientos, unificando patrones. No resulta oportuna la sofisticación en materia de desarrollo urbano, requerimos simplificación.

Décima primera.- Respecto al Municipio, independientemente del reforzamiento legislativo constitucional, consagrado en el artículo 115, debemos ratificar las necesidades sociales de reimpulso y desarrollo, para ello una medida importantes es el incremento de los ingresos que percibe.

No se pueden satisfacer requerimientos sociales de dotación de agua potable, drenaje, pavimento, servicios hospitalarios, escolares, comerciales, de abasto, de seguridad, de

transporte de vías y medios de comunicación, socioculturales o vivienda, sin contar con una adecuada capacidad financiera, óptima planeación y aplicación de los recursos invertidos, una honesta aplicación de los recursos y en general una eficiente infraestructura.

Requerimos atraer y establecer industrias que ocupen y capaciten a los nativos de comunidades municipales, debemos indicar que esto, no es de ninguna manera imposible.

El municipio Lázaro Cárdenas es un excelente ejemplo de buena planeación, aunque se haya efectuado en su integridad por el Gobierno Federal, debiendo recordarse que se dio un fuerte impulso industrial por el Conjunto Siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas (SICARTSA), en donde el programa de desarrollo municipal se proyecta a futuro con autosuficiencia interna, convirtiendo al municipio en núcleo del Desarrollo comunitario.

Décima segunda.- Tenemos detectada la problemática, la vía de solución es la reorganización de la estructura económico-político-social y jurídica en que convivimos, lo cual implica una más amplia y efectiva planeación, así como una adecuada ejecución y control.

Hemos observado que los niveles de ingreso de la población, así como su acceso a los satisfactores, se encuentran influenciados por los porcentajes nacionales de empleo, subempleo y desempleo.

Estos supuestos ocupacionales evidencian el estrecho vínculo que existe entre empleo y desarrollo.

En nuestro país, al igual que en todo los del orbe, se han fincado derechos y políticas que tienen como presupuesto el empleo socialmente útil.

Décima tercera.- La necesidad de la planeación del proceso de crecimiento urbano, implica alojar en forma adecuada a un contingente cada vez mayor de familias que disponen de escasos recursos económicos, insuficientes muchas veces para costear la vivienda más sencilla, ello significa, un complejo de servicios.

La necesidad de hacer esfuerzos conscientes, eficazmente planeados en todos los sentidos permitirá el logro de las metas, con el objetivo de desarrollar una comunidad urbana, en la cual los ocupantes de las viviendas, desempeñen un papel activo, racional y determinante en la conformación fiscal y social del espacio urbano.

La vivienda es el derecho del ser humano, la planeación es la actividad estatal para garantizar la actividad administrativa gubernamental, siendo este el medio de superación.

Entendemos que al ubicar en los programas físicos las aspiraciones de cada comunidad, podremos cristalizar acciones por la identificación comunidad-vivienda.

La vivienda, es una parte importante del desarrollo de la urbe y de ninguna manera puede ser analizada en forma aislada, esta puede cubrir de un 24 a un 47 % del espacio ocupado por la ciudad, dependiendo del tipo de actividades que se desarrollen en la misma.

Nuestro proceso de urbanización especialmente el de concentración urbana, se encuentra vinculado a la búsqueda de mejores opciones de empleo, a la legítima búsqueda de oportunidades para obtener educación, salud, vivienda y esparcimiento, y a reducir los desniveles económicos de las distintas regiones geoeconómicas de México.

Décima cuarta.- El desarrollo urbano tiene como finalidad el tratar de transformar el crecimiento urbano, con el fin de:

- Establecer una red urbana armónica, más equilibrada, evitando la formación de las megalópolis;

- Reducir al mismo tiempo los costos económicos y sociales del crecimiento de las ciudades, mediante la racionalización del proceso de expansión;

- El desarrollo urbano estaría definido en distintos niveles, requiriendo un nivel general, que desarrolle un sistema nacional urbano y otros niveles locales y aun municipales, en los que se desarrollen los niveles y sistemas intra e interurbanos; y

FALLA DE ORIGEN

- Los problemas urbanos, la congestión de las ciudades, actúan reduciendo la eficiencia de los recursos disponibles, tendiendo a hacer menos tolerables las condiciones de vida y a poner en peligro la calidad tanto social como ecológica del medio ambiente humanos.

Décima quinta.- Debemos establecer estrategias que pretendan alcanzar el ordenamiento de las corrientes migratorias, siendo condición indispensable establecer una política eficiente de generación de empleos racionalizada en el plano espacial geográfico, procurando la canalización adecuada de recursos en los tres niveles de gobierno, así como una adecuada distribución entre la riqueza generada en las áreas rurales por la generada en las urbanas.

Al Estado le corresponde aplicar acciones que permitan el control del flujo migratorio y la política de desarrollo urbano, a saber: acciones para reglamentar, para crear estímulos diferenciales y para actuar directamente, cuyas finalidades y funciones en el caso de la reglamentación, se ocupa fundamentalmente de lo que no puede ser hecho, las acciones para crear estímulos diferenciales se refiere a aquello que conviene o no conviene hacer y la actuación directa se refiere a lo que debe hacerse socialmente.

Décima sexta.- Lo importante del presente trabajo, consideramos, es la posibilidad que nos brinda de tomar conciencia de que realmente la planeación es una necesidad. A fin de que podamos fomentar la transformación económica y social de nuestras comunidades; es reconocer al Derecho su papel de ente regulador del proceso social.

La planeación es el proceso mediante el cual la entidad social controla el comportamiento de un sistema, decide sobre su comportamiento futuro con el fin de orientar las finalidades previstas.

En México, existe una recaudación creciente de un ahorro de tipo obligatorio, que le permite contar con seguridad y equilibrio del sistema financiero de captación de recursos para el desarrollo urbano, a través de los fondos laborales para la vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVMII), así como los fondos de apoyo y garantía habitacional (Fondo de Habitaciones Populares, Fovi y Foga).

El Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, entre otros programas sectoriales, constituyen el modelo que se propone reducir las dimensiones de los problemas sociales, los que debidamente coordinados permitirán abatir las carencias que hemos señalado en el párrafo que antecede.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel

Derecho Bancario

Editorial Porrúa

México, 1984.

ACOSTA ROMERO, Miguel

Teoría General del Derecho Administrativo

Editorial Porrúa

México, 1984.

ALESSI, Renato

Instituciones de Derecho Administrativo

Tomo II.

Editorial Bosch

Barcelona, 1970.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio

Derecho Constitucional Mexicano

Editorial Porrúa

México, 1984.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio

Las Garantías Individuales

Editorial Porrúa

México, 1993.

CARRILLO FLORES, Antonio
La Justicia Federal y la Administración Pública
Editorial Porrúa
México, 1973.

CIDIV INDECO
Diccionario de Terminología Urbana
Editado por Centro de Investigación y
Documentación de Vivienda del
Instituto Nacional para el Desarrollo de
la Comunidad y de la Vivienda Popular
México, 1978.

CROCKDROFT, James D.
Precursores de la Revolución Mexicana
Editorial Fondo de Cultura Económica
México, 1950.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto
Elementos de Derecho Administrativo
Editorial Limusa
México, 1986.

DOMINGUEZ VARGAS, Sergio
Derecho Administrativo
Editorial Porrúa
México, 1985.

FRAGA, Gabino
Derecho Administrativo
Editorial Porrúa
México, 1987.

GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco
El Derecho Social y la Seguridad Social Integral
Editorial Textos Universitarios
México, 1973.

GUILLEN, Arturo
Planificación Económica a la Mexicana
Editorial Nuestro Tiempo
México, 1976.

HERRERA RUIZ, José Francisco,
Metodología de la Planificación Económica,
su Origen y su Evolución en México, (Análisis
de los Planes Económicos Sexenales 1934-1976)
Facultad de Economía, UNAM
México, 1990.

KAPLAN, Marcos
Aspectos Políticos de la Planeación en
América Latina I.I. EC. UNAM
México, 1971.

PALACIOS LUNA, Manuel R.
El Derecho Económico en México
Editorial Porrúa
México, 1993.

PROMETESA
Asentamientos Humanos
Obra propuesta y examinada por
Prometesa
Editorial Trillas
México, 1976.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

**Décimo Censo General de Población y Vivienda
de los Estados Unidos Mexicanos
Instituto Nacional de Estadística,
Geografía e Informática
México, 1980.**

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

**Décimo Primer Censo General
de Población y Vivienda de los
Estados Unidos Mexicanos
Resultados Definitivos
Editado por IHEGI SPP
México, 1990.**

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

**Plan Nacional de Desarrollo
Mayo de 1983
ISBN 968-609-756-4**

SERRA ROJAS, Andrés

**Ciencia Política
(La Proyección Actual de la Teoría General del Estado)
Editorial Porrúa
México, 1993.**

STRENTON, Hugh

**Planificación Urbana en Países Ricos y Pobres
Editorial Fondo de Cultura Económica
México, 1985.**

TENA RAMÍREZ, Felipe
Leyes Fundamentales de México 1808-1989

Editorial Porrúa

México, 1989.

TRUEBA URBINA, Alberto

Nuevo Derecho del Trabajo

Editorial Porrúa

México, 1993.

WIONCZEK, Miguel S.

Bases para la Planificación

Económica y Social de México

Editorial Siglo XXI

México, 1965.