



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

836  
2ej

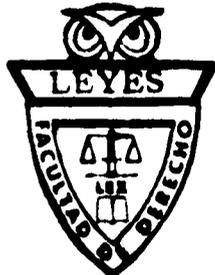
FACULTAD DE DERECHO

" LA CONSTRUCCION DE UNIDADES  
HABITACIONALES Y EL REGIMEN  
MUNICIPAL "

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A I  
DELFINO SANCHEZ GARCIA

FALLA DE ORIGEN



MEXICO, D. F.

1995

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO  
 AVENIDA DE  
 MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
 SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
 (Turno Vespertino)

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS  
 Director de la Facultad de Derecho  
 P r e s e n t e.

El pasante de esta Facultad SANCHEZ GARCIA DELFIN, ha elaborado la tesis denominada "LA CONSTRUCCION DE UNIDADES HABITACIONALES Y EL REGIMEN MUNICIPAL", bajo la dirección de Lic. Rosa Carmen Espinosa García, la cual cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que esta en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
 El Director del Seminario  
 (Turno Vespertino)

PEDRO NOGUERA CONSUEGRA  
 LICENCIADO EN DERECHO

C.c.p. Lic. Cuauhtemoc Lopez Sanchez Coello - Director del Seminario de Derecho Administrativo (Turno Matutino). - Presente.  
 C.c.p. Lic. Rosa Carmen Espinosa García - Presente.



**A MI MADRE:**

**MAGDALENA GARCIA VEGA**

Por su amor, cariño,  
comprensión y ternura.  
Gracias por el apoyo  
que me ha brindado  
durante toda mi vida.

**A MI PADRE:**

A su recuerdo.

**A MI ESPOSA LUCY:**

Con todo mi amor.

**A MIS HIJAS:**

Verónica

Patricia

Elvira



III.4	Plan Nacional de Desarrollo . . . . .	67
III.5	Acuerdo de Coordinación para el Fomento de la Vivienda . . . . .	72
III.6	Normatividad estatal de los Conjuntos Habitacionales. Caso concreto: Estado de Veracruz . . . . .	75
<b>CAPITULO IV    PRINCIPALES SERVICIOS EN LOS DEARROLLOS HABITACIONALES Y SU PROBLEMÁTICA</b>		
IV.1	Municipalización de los servicios públicos . . . . .	86
IV.2	Agua potable . . . . .	92
IV.3	Alcantarillado sanitario . . . . .	97
IV.4	Planta de tratamiento de aguas negras . . . . .	98
IV.5	Red de electrificación . . . . .	100
IV.6	Alumbrado público . . . . .	101
<b>CAPITULO V    ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES EN MUNICIPIOS DIVERSOS</b>		
V.1	Pachuca, Hidalgo . . . . .	104
V.2	Chimalhuacán, México . . . . .	109
V.3	Oaxaca, Oaxaca . . . . .	113
<b>CONCLUSIONES . . . . .</b>		<b>116</b>
<b>BIBLIOGRAFIA . . . . .</b>		<b>125</b>



## INTRODUCCION

La vivienda, como necesidad básica de la población, es una problemática que aqueja a todos los Estados de Derecho del orbe, y muy especialmente a las naciones en vías de desarrollo.

Siendo un renglón prioritario en el desarrollo de los países, la problemática de la vivienda no puede pasarse por alto ni relegarse a un segundo plano, ya que ello significaría un rezago de la política social comunitaria.

En el contexto nacional, la vivienda es un rubro especialmente problemático, en razón de la incidencia de factores demográficos y económicos que impiden un crecimiento gradual y homogéneo de la vivienda de interés social.

A efecto de solucionar la problemática social de la vivienda, el gobierno mexicano, en la década de los setentas, creó dos organismos de carácter social, cuya consigna principal es, hasta la fecha, el cumplimiento pleno del mandato constitucional incluido en el numeral 4o. de la Carta Magna, es decir, dotar de vivienda digna y decorosa a los mexicanos. Dichos organismos son el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), y el Fondo de Vivienda del

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), cuya encomiable labor se ha visto seriamente minada por limitantes de carácter presupuestario, e incluso por factores políticos y administrativos.

Un problema notorio para el desarrollo de las acciones de estos dos organismos, es el constituido por las trabas burocráticas y excesivos trámites que tienen que llevar a cabo, a fin de municipalizar los conjuntos habitacionales que construyen.

Es consabido que el Municipio, como célula jurídico-comunitaria, es una figura coyuntural en el desarrollo nacional, y consecuentemente en las acciones en pro de la vivienda de los trabajadores.

El objetivo primordial de la presente tesis es ubicar la problemática de la municipalización de los conjuntos habitacionales de interés social, para plantear alternativas de solución que fomenten el desarrollo pleno e integral de las actividades de los organismos sociales de vivienda. Para tal efecto, el trabajo se ha estructurado formalmente del modo como sigue:

El Capítulo I versa sobre la evolución histórica del Municipio, tanto a nivel nacional como internacional, a fin de

sentar precedentes claros para el estudio del Capítulo II, que analiza el marco jurídico actual del Municipio mexicano.

El Capítulo III trata acerca de la vivienda, abarcando desde aspectos generales de la misma, hasta su normatividad jurídica, comenzando a ubicarse la problemática existente en la normatividad estatal en la materia. A fin de hacer más realista el estudio, se incluye un análisis de caso concreto, sustentado en el Estado de Veracruz-Llave.

Por último, los Capítulos IV y V se centran en la problemática de la municipalización de servicios públicos específicos, y como incide ésta en las acciones de los organismos de vivienda. Se presenta, casi para concluir, un estudio comparativo de municipalización de servicios públicos en tres Municipios con naturalezas sociales diversas, a fin de dar al lector un panorama amplio de la problemática existente en la materia, que exige, hoy más que nunca, pronta solución.

## **CAPITULO I**

### **EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO**

#### **I.1 EL MUNICIPIO EN ROMA**

La gran extensión territorial del Imperio Romano determinó la existencia de nuevas formas de organización que expandiesen la potestad gubernamental a todos y cada uno de los rincones del imperio. En virtud del anterior razonamiento, encontramos el origen remoto del Municipio.

Según el Licenciado Robles Martínez: "La palabra Municipio la encontramos en Roma, para distinguir a un centro de población de otros, por los derechos civiles y políticos que les eran concedidos a los habitantes de ese centro de población sometido a Roma".<sup>(1)</sup>

De acuerdo al mismo autor, el Municipio se ubica desde su surgimiento como una figura dotada de cierta autonomía política, y con orígenes en la expansión territorial.

Cabe mencionar el hecho de que el Impero Romano se expandió

---

(1) Robles Martínez, Reynaldo. EL MUNICIPIO. Ed. Porrúa, 6a. edición. México, 1987, p. 41.

como resultado no sólo de enfrentamientos armados, sino también de tratados y alianzas con los pueblos dominados, y que no obstante la rigidez del sistema político romano, el imperio solía respetar las condiciones político-jurídicas particulares de cada pueblo dominado. Este respeto de la autonomía relativa de las ciudades dominadas se encontraba en gran parte determinada por el carácter religioso que tenían las leyes de los diversos pueblos en aquel entonces. La multiplicidad de religiones en el contexto del Imperio Romano fue determinante para el surgimiento del Municipio o Municipiu, tal y como fue denominado por el derecho romano antiguo: El hecho de que cada ciudad tuviese sumamente arraigada sus creencias religiosas, conllevaba el que éstas no se sometiesen de hecho a la potestad latina. Al respecto, señala Robles Martínez: "Con motivo de esta situación, los romanos, durante mucho tiempo, no pudieron conseguir que varias ciudades se uniesen y viviesen bajo un mismo título y con un mismo gobierno; además, para algunos pueblos era un principio absoluto que no gobernase una ciudad quien no fuese ciudadano de ella, y esto se entiende, ya que el gobernante era al mismo tiempo jefe religioso, que estaba facultado para practicar los sacrificios".(2)

---

(2) Robles Martínez, Reynaldo. Op. cit., p. 42.

El propio autor señala que los romanos implementaron dos fórmulas de dominación, a saber, la "dediti" y la "socii".

La fórmula "dediti" se invocaba cuando la población a someter se oponía de hecho a la dominación, y ejercía resistencia militar al Imperio Romano que, debido a su enorme poderío militar, terminaba por vencer a aquélla, y en tales circunstancias, perdía su religión, su gobierno, y perdían la calidad de "civitas".

Por el contrario, las ciudades sometidas bajo la fórmula "socii" no oponían resistencia militar, sino que recurrían a pactar la dominación con el Imperio Romano, lo que les permitía conservar sus instituciones de gobierno, así como sus leyes y sus particulares preceptos religiosos. Estas ciudades dominadas podían a la vez conservar sus magistraturas, senado y jueces propios.

Fue precisamente la fórmula "socii" la que dio origen al Municipio romano, que es definido por Adolfo Posadas como: "Una comunidad política subordinada a Roma, conservando una cierta autonomía".<sup>(3)</sup>

Las ciudades autónomas incorporadas a Roma, y a quienes ésta

---

(3) Cit. por Robles. Op. cit., p. 44.

otorgó en mayor o menor grado, la ciudadanía y la libre organización constituyeron los "*municipia*" (plural de *municipium*).

Los "*municipia*" adquirieron diversas formas, destacándose esencialmente dos: las "*municipia foederata*" y los "*municipia coerita*".

Los "*municipia foederata*" conservaban de pleno derecho su organización política y administrativa respecto del gobernador romano: Sus habitantes no tenían que servir en el ejército romano, aunque debían ayudar con un ejército auxiliar propio, estos "*municipia*" no podían acuñar moneda.

Los "*municipia coerita*" o ciudades estipendarias conservaban su derecho propio y sus tierras: Sus habitantes seguían gozando de libertad personal y de propiedades, pero tenían que pagar un "*canon vertigalis*" y un "*tributum*" o "*estipendium*".

En cuanto a la organización municipal romana, es necesario mencionar que se encontraba regulada por la "*Lex Iulia Municipalis*", que data del año 45 a.C.

En términos genéricos, encontramos en los municipios romanos

la presencia de tres poderes: el deliberativo (que era el fundamental), el Ejecutivo y el Judicial.<sup>(4)</sup>

El poder deliberativo se encontraba integrado por la Curia, figura equiparable al actual Ayuntamiento.

La Curia, también denominada Senado o "*ardo decorionmun*" era un cuerpo político que ejercía sus funciones durante largo tiempo electivo, generalmente constituido por cien miembros que podían ser decuriones o curiales. Este órgano tenía amplias facultades en los ámbitos político, civil y económico. Sólo por mencionar algunas de sus importantes funciones, diremos que en el ámbito político la Curia era el órgano encargado del nombramiento de los magistrados: En el ámbito civil determinaban la situación jurídica de los esclavos, y en el ámbito económico determinaba el presupuesto y las tributaciones.

El Poder Ejecutivo se encontraba integrado por diversas figuras, entre las que pueden mencionarse los "*duoviri juri dicundo*", los ediles, los cuestores o "*quaestores*", los censores y el defensor civitatis.

Entre las funciones de los *duoviri juri dicundo* pueden

---

(4) Coulanges, Fustel de. LA CIUDAD ANTIGUA, Ed. Iberia, 1ª edición, España 1961, pp. 15-31.

mencionarse las de presidir la Curia y las asambleas populares: El cuidado de la regularidad de las elecciones y la intervención en la impartición de justicia. Eran, en términos generales, los encargados de la administración municipal.

Por su parte, los ediles (duo viri aediles) tenían a su cargo la policía y el orden de las calles, plazas y edificios públicos.

Los cuestores eran los encargados de la hacienda local, en tanto que los censores eran altos magistrados que tenían las funciones de dirigir el censo y cuidar del orden moral en la comunidad.

El defensor civitatis era un funcionario ejecutivo de elección popular, que se encargaba de hacer valer los derechos de la ciudadanía ante los abusos, así de la Curia como del propio Municipio y de las autoridades imperiales.

El Poder Judicial era ejercido propiamente por los jueces y magistrados judiciales, encargados de impartir la justicia municipal que, como se ha dicho, eran propios de la comunidad, es decir, el poder judicial municipal romano estaba dotado de autonomía plena.

Dentro de la estructura jurídico-política del Municipio romano, especial importancia tenía el territorio municipal, que no siempre se reducía a la superficie encerrada entre las murallas, ni al culto de los dioses estrictamente municipales. Fustel de Coulanges afirma que: "El culto de una ciudad estaba prohibido al nombre de la ciudad vecina".<sup>(5)</sup> Se creía que los dioses de una ciudad rechazaban los homenajes y las oraciones de cualquiera que no fuese conciudadano, por lo que las religiones locales les imprimían el sello de su autonomía a los municipios.

Ya para fines del Imperio, la centralización se exacerbó, y ello trajo como consecuencia que los municipios fueran perdiendo su autonomía política y, en gran parte, la judicial: desaparecieron las asambleas de los vecinos, cuyas atribuciones pasaron a las Curias, quedando éstas reducidas a una especie de oligarquía, y se produjo un desprestigio tal de las instituciones municipales, que hubo la necesidad de adoptar medidas coercitivas para obligar a los vecinos a aceptar dichos cargos municipales.

Posadas, en su obra, cita a Reid, en el sentido de que: "La primera lección que la historia municipal del Imperio Romano nos da, está en que la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente, gracias a la amplitud dejada a la libertad

---

(5) Coulanges, Fustel de. Op. cit., p. 19.

local que, en su gran época se apoyó en un vasto sistema de autogobierno cívico: Que mientras se mantuvo la libertad municipal, floreció el Imperio, y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente".<sup>(6)</sup>

De este modo, y tras analizar los precedentes histórico-romanísticos del Municipio, encontramos que la figura del centralismo aparece como una de las graves problemáticas que la figura en estudio tendría que afrontar (y que sigue afrontando) a través de los tiempos.

## **I.2 EL MUNICIPIO EN ESPAÑA**

A consecuencia de la dominación romana en España, aparece trasplantada la figura del Municipio romano. La mayor parte de las ciudades hispanas quedaron organizadas como estipendarias, y pocas como confederadas (Roma fue esencialmente una confederación de municipios), creándose algunas ciudades y colonias de influencia romana.

Entre las huellas de la dominación romana al territorio

---

(6) Reid, cit. por Posadas, Adolfo. EL REGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD MODERNA, Librería General de Victoriano Suárez, s/ed. España, 1978, p. 43.

español, quedaron gran cantidad de instituciones jurídicas latinas, y el propio concepto del Municipio, que es, en todo similar a aquel expuesto y llevado a la práctica durante el florecimiento del Imperio.

A la caída del Imperio Romano, España sufrió nuevamente la invasión de los godos, "pero el Municipio conservó entre los visigodos la organización y la sombra de autonomía de que gozaban en los tiempos del Imperio".<sup>(7)</sup>

Puede afirmarse que la figura del Municipio se consolidó en España en la época de la reconquista, y se hizo manifiesta específicamente en los reinos de Aragón y Cataluña, donde los municipios recibieron el nombre de universidades o concejos, que terminaron por ser designados por insaculación. Entre estas universidades sobresalió la de Zaragoza, que se componía de un consistorio de 15 jurados, que cuando veían algún agravio para el pueblo, erigían un Tribunal de 20 ciudadanos, y le sostenían levantando la fuerza armada. Como organismo superior a éste, al que se apelaba en causas graves, existía también el Consejo de la Ciudad, compuesto de 35 ciudadanos elegidos por votación, y en un plano supremo figuraba el Consejo General, que se formaba abriendo las puertas del consistorio para que entrasen todos los

---

(7) Posadas, Adolfo. Op. cit., p. 48.

ciudadanos. Esto era una especie de cabildo abierto, y para celebrarse, debían concurrir cuando menos cien personas. Por otra parte, existían en Aragón las comunidades o grupos de poblaciones confederadas que reconocían por cabeza a una ciudad y tenían fueros, privilegios, jurisdicción, rentas y vasallos.

"En Cataluña, los municipios, también llamados universidades, estaban gobernados por un Consejo. Entre sus miembros se contaba con pro-hombres. En Barcelona, el número de consejeros era de 8 en 1265, y de 5 en 1274. En caso de divergencia, se reunía el Consejo de Ciento, elegido por insaculación desde 1498, con cuyo auxilio se resolvían los problemas más graves".<sup>(8)</sup>

Los municipios se agrupaban en las hermandades para coordinar sus actividades y, sobre todo, para defender sus fueros y privilegios contra el poder del rey, cada vez más prepotente y dominador: Tenían asimismo representación ante las Cortes, la cual se realizaba por medio de procuradores, cuya intervención fue muy benéfica para los municipios.

Priestley, al referirse al principio de inviolabilidad del domicilio, asegura que: "No solamente el inglés podía sostener

---

(8) Ochoa Campos, Moisés. EL MUNICIPIO Y SU EVOLUCION INSTITUCIONAL, Ed. por BANOBRAS, México, 1987, p. 128.

que su casa era su castillo. La violación de este derecho se castigaba aun con las penas más severas, aun con la de muerte. En los fueros de Cuenca y de Sanabria, el método de entrar en el domicilio con autorización por escrito para escudriñar, se prescribe con la misma precaución y respeto para los derechos de los habitantes, que los señalados en la legislación más moderna. Se respetaba y hacía efectivo el principio de la igualdad ante la ley; el carácter de vecino era superior a todas las distinciones sociales. Esta igualdad se consideraba esencial para el buen gobierno de la comunidad, y si venían a establecerse en ésta algunos condes, caballeros u otros nobles, debían quedar sujetos a las mismas restricciones, incluso a la pena de muerte por ciertos crímenes".<sup>(9)</sup>

Estaba garantizado también el derecho de tomar participación en los negocios públicos, y en la elección popular estaba basada la autoridad de la municipalidad, de suerte que en sus buenos tiempos ni aun el rey tenía intervención en las elecciones municipales.

La época del florecimiento de las libertades municipales no duró mucho. Expiró el 23 de abril de 1521, día en que se inició

---

(9) Pirestley, Herbert Ingram. COLONIAL MUNICIPALITIES, s/ed. Inglaterra, 1932, pp. 5-7.

en España el régimen absoluto, con la derrota de los comuneros de Castilla por las tropas de Carlos V en la célebre batalla de Villar.

A partir de entonces, el municipio español comenzó a sufrir una indeclinable y creciente centralización, y el poder central acreditó ante cada uno de ellos a sus representantes. "Tales funcionarios fueron los gobernadores, los corregidores y los alcaldes mayores, quienes tomaron posesión de las áreas locales a nombre de la autoridad nacional. Contrariamente, nombraron ellos a funcionarios que sustituyesen la democracia directa garantizada por los fueros municipales; y el sistema de legislación local emanado de las peticiones que hacían las poblaciones por conducto de sus procuradores, lo sustituyeron por una legislación directamente central, bajo la forma de cédula, cartas e inscripciones".<sup>(10)</sup>

Felipe V, con el Decreto de Nueva Planta, terminó con los privilegios municipales regionales, Aragón, Cataluña, Valencia, organizando la institución municipal de un modo uniforme. Así se instaló el régimen del uniformismo y se consolidó el centralismo.

Según Hinojosa, los Constituyentes de Cádiz tuvieron como

---

(10) De la Garza, Sergio F. EL MUNICIPIO, Ed. Jus, México, 1947, p. 19.

guía al municipio de la Edad Media castellana, y se mantuvieron fieles a la tradición.<sup>(11)</sup> En realidad, el municipio quedó en la Constitución de 1812 como una institución subordinada, y el sistema administrativo comunal se inaugura como contenido y subordinado en el Estado, en la Nación sola y única.

Durante el período comprendido entre la Constitución de 1812 y el Proyecto de Maura de 1907, que puede considerarse como el primer intento serio de una reforma de fondo del régimen municipal español, se suceden innumerables leyes municipales y disposiciones constitucionales, todas ellas integran un sistema administrativo tan fluctuante, tan ligado a los vaivenes de la política dominante del momento que, a decir del propio Posada: "No se ha inspirado en ningún momento en los principios de la autonomía, y se ha producido como régimen centralizado jerarquizado con predominio del elemento burocrático".<sup>(12)</sup>

De extraordinaria importancia resulta el estatuto municipal de 1924, elaborado por Calvo de Sotelo, bajo la dictadura de Primo de Rivera, el cual constituye un serio intento de renovación municipal, doctrinal y teórico, bajo una dictadura, por ser ésta una figura política incompatible con la esencia característica de aquélla, y que, como dice Posada: "Señala un

---

(11) Hinojosa cit. en Posada. Op. cit., pp 416 y 431.

(12) Idem.

momento interesante en la evolución del régimen municipal español, siendo de lamentar que el esfuerzo verdaderamente constructivo, con la preparación técnica y el conocimiento del derecho municipal comparado que supone en sus autores, no se hubiera producido en circunstancias políticas más conformes con el espíritu a que lo esencial del estatuto responde".<sup>(13)</sup> Por ello, al instaurarse la República, se declaró vigente parte del Libro I y la totalidad del Libro II.

La Constitución de 1931 establece que la República constituye un Estado integral compatible con la autonomía de los municipios y las regiones (Art. 10., párrafo 3), y se añade que el Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por regiones que se constituyan en régimen de autonomía. Los territorios de soberanía del norte de Africa se organizarán en régimen autónomo en relación directa con el poder central (Art. 8). Todos los municipios serán autónomos en las materias de su competencia, y elegirán sus ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de concejo abierto. Los alcaldes eran designados siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento. Por otra parte, se afirma que las provincias se

---

(13) Hinojosa cit. en Posada. Op. cit., p. 436.

constituirán por los municipios mancomunados conforme a una ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político administrativos. En su término jurisdiccional entraron los propios municipios que actualmente las forman, salvo modificaciones que autorice la ley (Art. 10).

La Ley Municipal de 1935 fue elaborada por el gobierno, en virtud de autorización del poder legislativo, con sujeción estricta a las bases que en la ley de autorización se contienen, y consta de 242 Artículos y 11 Disposiciones Transitorias.<sup>(14)</sup>

### **I.3 EL MUNICIPIO EN MEXICO**

#### **I.3.1 En la Epoca Prehispánica**

La doctrina coincide en que en el México prehispánico se encontraba una raíz del Municipio, manifiesta a través del calpulli.

El Doctor Juan Palomar de Miguel define al calpulli como:  
"Grupo social integrado por parientes y amigos", y como el

---

(14) Posada. Op. cit., p. 418.

"territorio determinado dentro de la división de la ciudad, en el que vivía aquel grupo e imperaba este régimen político",<sup>(15)</sup>

Analizando la institución del calpulli, nos dice Aguirre Beltrán: "Que constituye una constelación cultural semejante a la gen griega o al clan escocés, ha sido llamado por Thompson clan geográfico, determinando así la conexión entre el grupo consanguíneo y el territorio ocupado",<sup>(16)</sup>

El propio Aguirre Beltrán sostiene que el calpulli era un barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos, que son de aquella cepa, barrio o linaje.

La idea de autonomía del calpulli, que lo coloca como un antecedente remoto del Municipio, surge fundamentalmente de la religión, pues no sólo el nacimiento de una ciudad tuvo en su origen un carácter religioso, para el concepto de sojuzgar, al igual que los griegos y romanos; las tribus indígenas, en sus primeros tiempos no se anexaban las poblaciones vencidas, sino

---

(15) Palomar de Miguel, Juan. DICCIONARIO PARA JURISTAS, Ed. Mayo, México, 1981, p. 209.

(16) Aguirre Beltrán. FORMAS DE GOBIERNO INDIGENA, Publicado por el I.N.I., México, 1981, p. 21.

"territorio determinado dentro de la división de la ciudad, en el que vivía aquel grupo e imperaba este régimen político".<sup>(15)</sup>

Analizando la institución del calpulli, nos dice Aguirre Beltrán: "Que constituye una constelación cultural semejante a la gen griega o al clan escocés, ha sido llamado por Thompson clan geográfico, determinando así la conexión entre el grupo consanguíneo y el territorio ocupado".<sup>(16)</sup>

El propio Aguirre Beltrán sostiene que el calpulli era un barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos, que son de aquella cepa, barrio o linaje.

La idea de autonomía del calpulli, que lo coloca como un antecedente remoto del Municipio, surge fundamentalmente de la religión, pues no sólo el nacimiento de una ciudad tuvo en su origen un carácter religioso, para el concepto de sojuzgar, al igual que los griegos y romanos; las tribus indígenas, en sus primeros tiempos no se anexaban las poblaciones vencidas, sino

---

(15) Palomar de Miguel, Juan. DICCIONARIO PARA JURISTAS, Ed. Mayo, México, 1981, p. 209.

(16) Aguirre Beltrán. FORMAS DE GOBIERNO INDIGENA, Publicado por el I.N.I., México, 1981, p. 21.

que podían escoger entre destruirla o dejarle su vida autónoma, con la condición de que cumpliera con los tributos de guerra.<sup>(17)</sup>

La estructura interna del calpulli sugiere la existencia de una entidad municipal natural, y era la siguiente, en términos genéricos:

Como órganos ejecutivos encontramos a cuatro alcaldes, mencionados en el Código Mendocino, desconociéndose la naturaleza electiva de los mismos, estableciéndose, sin embargo, sus funciones de administración del calpulli.

Pueden enlistarse también en el ámbito administrativo del calpulli los siguientes funcionarios:

- a) El teachcauh o pariente mayor del calpulli, encargado junto con los alcaldes de la administración del calpulli. Este puesto, al igual que el de los alcaldes era vitalicio.
- b) El tecuhtli, que era propiamente el jefe militar del calpulli.
- c) Los calpizquez, o recaudadores de tributaciones

---

(17) Aguirre Beltrán. Op. cit., p. 21.

- d) Los topiles, encargados de cuidar de la seguridad y ejercer la gendarmería.
- e) Los tlacuilos, que hacían de historiadores, escribanos y dibujantes de jeroglíficos.<sup>(18)</sup>

El órgano deliberativo del calpulli era el Consejo, que se encargaba de determinar resoluciones a favor de la administración de la institución y de la elección de algunos funcionarios ejecutivos.

Por lo que respecta al poder judicial, éste se integraba por tribunales que ventilaban las controversias surgidas en el seno del calpulli. Dichos tribunales se encontraban encabezados por alguaciles, los azhcacauhti, que se encargaban de ejecutar las sentencias. El tribunal de primera instancia, nombrado tlacatecalth, tenía en cada barrio un lugarteniente, llamado tecutii, que se elegía anualmente por el común del barrio.

Institucionalizándose el Municipio como asociación de vecindad, y como de la sociabilidad, aparece estructurado en forma: a la propiedad natural; al régimen agrario; a la división del trabajo; a las clases sociales; en su justicia; en sus

---

(18) Aguirre Beltrán. Op. cit., p. 21.

tribunales; en sus templos; en sus escuelas; en su policía y en sus mercados.

Esas son, a grosso modo, la concepción y estructura funcional interna del calpulli, únicamente falta mencionar al representante del poder central, denominado cihualcóatl, que ejercía funciones sólo equiparables a las de un magistrado en la época del Municipio romano.

### **I.3.2 En la Época Colonial**

España, para organizar a los países conquistados en el Nuevo Mundo, no tuvo otro modelo que imitar el sistema planteado por la antigua Roma en los pueblos por ellos dominados: conservando las tradiciones de gobierno municipal de su país de origen, trasplantándolas en sus nuevos dominios.

Afirma el Licenciado Robles Martínez que: "La colonización de la Nueva España se realizó a través del Municipio. Las primeras leyes que regularon nuestro territorio fueron emanadas de los Ayuntamientos, entre las que están las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525".<sup>(19)</sup>

---

(19) Robles Martínez. Op. cit., p. 80.

Al conquistar Hernán Cortés Tenochtitlán y fundar el primer Municipio mexicano en la Villa Rica de la Veracruz, crea el Ayuntamiento con sus alcaldes, regidores, alguaciles y demás funcionarios, que tenían en aquellos tiempos los cuerpos municipales de España, con los caracteres de dominio y autoridad, ante ellos renunció al mando y a los poderes que le emanaban de Diego Velázquez, eligiendo el Ayuntamiento a su vez, a Cortés como justicia mayor y capitán general.

La implementación del Municipio en la Nueva España trajo consigo la necesidad de regularlo, y con tal finalidad se expidieron las antes mencionadas Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525.

A través de dichas Ordenanzas, Cortés trataba de reforzar los vínculos de vecindad y arraigo de los habitantes, a través del establecimiento de la obligatoriedad de que los vecinos se establecieran de modo permanente, y no transitorio en el territorio municipal.

Menciona Toribio Esquivel y Obregón, que las Ordenanzas décimoquinta y décimooctava establecen: "La obligación a los españoles de residir en el país ocho años, so pena de perder todo lo adquirido y ganado; asimismo, ordenó que los que fueren casados en España mandaran por sus mujeres, y los que no lo

Al conquistar Hernán Cortés Tenochtitlán y fundar el primer Municipio mexicano en la Villa Rica de la Veracruz, crea el Ayuntamiento con sus alcaldes, regidores, alguaciles y demás funcionarios, que tenían en aquellos tiempos los cuerpos municipales de España, con los caracteres de dominio y autoridad, ante ellos renunció al mando y a los poderes que le emanaban de Diego Velázquez, eligiendo el Ayuntamiento a su vez, a Cortés como justicia mayor y capitán general.

La implementación del Municipio en la Nueva España trajo consigo la necesidad de regularlo, y con tal finalidad se expidieron las antes mencionadas Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525.

A través de dichas Ordenanzas, Cortés trataba de reforzar los vínculos de vecindad y arraigo de los habitantes, a través del establecimiento de la obligatoriedad de que los vecinos se establecieran de modo permanente, y no transitorio en el territorio municipal.

Menciona Toribio Esquivel y Obregón, que las Ordenanzas décimoquinta y décimooctava establecen: "La obligación a los españoles de residir en el país ocho años, so pena de perder todo lo adquirido y ganado; asimismo, ordenó que los que fueren casados en España mandaran por sus mujeres, y los que no lo

fueran se casaran dentro de un año y medio de publicadas las Ordenanzas; en el mismo plazo todos los vecinos deberían fabricar y tener casa poblada en el lugar de su vecindad; además, todos los vecinos tenían que residir en su villa por lo menos en las Pascuas de Navidad, Resurrección y Espíritu Santo".<sup>(20)</sup>

Según Robles Martínez, debido a que Cortés se hallaba en ilegitimidad jurídica para gobernar la Nueva España, éste encontró en el Municipio un instrumento para adquirir potestad y legitimidad de gobierno, por ello fundó otras entidades municipales: el Municipio de Segura de la Frontera en Tepeaca, Puebla, el Municipio de México, donde se encontraba centralizado el poder, y el Municipio de la Villa de Medellín.

Ya para 1523, Cortés había recibido el nombramiento de gobernador y capitán general, adquiriendo sus resoluciones legitimidad ante la Corona.

En cuanto a la forma de gobierno de los Municipios en la Epoca Colonial, cabe mencionar que inicialmente eran los pobladores del Municipio quienes elegían libremente a sus gobernantes, pero posteriormente los cargos edilicios se vendían al mejor postor. Tal situación irregular fue corregida

---

(21) Esquivel y Obregón, Toribio. APUNTES DE LA HISTORIA DE DERECHO EN MEXICO, Ed. Porrúa, 1a. edición, T.I. México, 1980, p. 369.

parcialmente por la Cédula del 10. de noviembre de 1551, emitida por Carlos V, en la cual se limitaba el derecho a comprar cargos concejiles sólo a personas idóneas, eliminándose la perpetuidad de los mismos, siendo válidos sólo por una vida.

En cuanto a la denominación de los órganos de gobierno municipales en la Nueva España, éstos fueron establecidos por Cortés, quien dispuso que cada Municipio debería contar con dos alcaldes, ambos con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano.

Durante la Epoca de la Colonia, revistieron especial importancia los órganos del poder central, que solían tener incidencia directa en la actuación política de los Municipios; entre dichos órganos pueden mencionarse al Virrey, a la Real Audiencia, al Tribunal de la Acordada y al intendente.

Dentro de las principales funciones encomendadas a los Ayuntamientos, pueden mencionarse las siguientes:<sup>(21)</sup>

- La realización de obras públicas, así como la construcción de puentes y caminos.
- La traza de la ciudad y la repartición de solares

---

(21) Robles Martínez. Op. cit., pp. 81-82.

- El suministro de servicios públicos a la población
- El otorgamiento de concesiones anuales para la venta de pan y carne.

En lo que respecta a la función legislativa del Municipio en la Epoca de la Colonia, cabe mencionar que inicialmente la ejercían los propios pobladores, bajo la figura del Consejo General; no obstante, los intereses del poder central y del clero, al verse afectados por decisiones de carácter popular, terminaron por destituir en la práctica las funciones del órgano deliberativo municipal, implantando en la mayoría de los asuntos de interés, general, decisiones emanadas de los propios órganos del poder central.

Ya para fines de la Epoca Colonial, los sectores influenciados por los ideales libertarios, esencialmente los criollos, pugnaron por una verdadera autonomía del Municipio en sus funciones políticas. En dichos intentos claudicaron varios políticos liberales, entre los que destaca en importancia Primo de Verdad, que fue prisionero en la cárcel del Obispado, y encontrado muerto el 4 de octubre de 1808.

### **I.3.3 En el México independiente**

Antes de la Revolución de Independencia, el Municipio no

existía en ningún texto legislativo, causa por la cual, uno de los puntos prioritarios del movimiento de libertad era el respeto a los derechos humanos, y la recta gerencia de la justicia, que las comunidades recuperaran sus facultades de organización social, política y económica.

No obstante, es de observarse que el derecho positivo postindependentista, por tener una tónica federalista, abandonó el problema municipal, tendiendo enormemente hacia la centralización radical, hecho que, en definitiva, asestó varios golpes a la figura del Municipio.

La Constitución Federalista de 1824 no regula al Municipio en ninguno de sus 171 Artículos.

Se seguía consuetudinariamente la práctica de depositar en los gobiernos estatales todas aquellas facultades necesarias para regularse internamente, suprimiendo totalmente la figura del Municipio como institución política. Esto propició que en años subsiguientes a la promulgación de la Constitución mencionada, se dieran múltiples abusos por parte de las jefaturas políticas que, por añadidura, eran herencia de la Epoca de la Colonia.

Dice el Doctor Burgoa: "A partir de 1824, el Municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el

ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federativas y liberales".<sup>(22)</sup>

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, llamadas también Leyes Constitucionales de los Regímenes Unitarios, contemplaron, aunque de un modo somero, la figura del Municipio. al tenor de lo dispuesto en la Sexta Ley, que regulaba al Municipio en los siguientes términos genéricos:

- Establecía la existencia de ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos, cuya población alcanzaba la cifra de 4,000 y en los pueblos que la tuviesen de 8,000. En los Municipios habría policía y jueces de paz, en la cantidad que determinasen las juntas departamentales en coordinación con los gobernadores. (Art. 22, 6a. Ley).
- Los funcionarios de los ayuntamientos (alcaldes, regidores y síndicos) serían elegidos popularmente. (Art. 23, 6a. Ley).
- Establecía la autonomía de los Municipios en la prestación

---

(22) Burgoa, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Ed. Porrúa, México, 1984, p. 882.

de ciertos servicios públicos (hospitales, cárceles, escuelas, construcción y reparación de puentes, etc.). (Art. 25, 6a. Ley).

- Determinaba las facultades de los alcaldes como conciliadores en asuntos del orden judicial.

En tal estado permaneció la regulación jurídica del Municipio hasta el pronunciamiento de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.

Dichas bases tocaron el tema de la problemática municipal de modo aún más somero que la Sexta Ley Municipal, mencionada con antelación: Únicamente se mencionaba la existencia del Municipio y las facultades de las Asambleas Departamentales en relación con las municipalidades.

Menciona Sergio Francisco de la Garza, acerca de las Bases Orgánicas santanistas que: "Acentúan más la dependencia de los ayuntamientos respecto de las juntas, las cuales tienen facultad para establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir las ordenanzas respectivas y reglamentos de policía municipal, urbana y rural".<sup>(23)</sup>

---

(23) Cit. en Vlasich, Francisco. EL MUNICIPIO LIBRE. Tesis Profesional, Universidad Panamericana, México, 1989, p. 21.

Por lo anterior, puede inferirse que las Bases Orgánicas mencionadas representaron un detrimento en la evolución política de la institución municipal.

En 1847, una vez publicada el Acta de Reformas de Mariano Otero, la Constitución de 1824 volvió a entrar en vigor, en las mismas condiciones respecto a las municipalidades, es decir, bajo una regulación nula.

Como un golpe adicional al Municipio mexicano, se promulgó el 25 de junio de 1856 la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas, mejor conocida como Ley Lerdo. Este Ordenamiento desamortizaba a los ayuntamientos, en razón de considerar a los bienes de los mismos como de "manos muertas", propugnando, en teoría, por alcanzar el desarrollo nacional a través de la circulación de los bienes raíces.

Por su parte, la Constitución de 1857 sigue la misma directriz que su antecesora de 1824, en detrimento del Municipio Libre. ..."esta Constitución tan solo menciona cuando en su Artículo 31, fracción II, establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del Municipio; cuando en el Artículo 36, fracción I, considera como una obligación de los mexicanos, la de inscribirse en el padrón de la municipalidad, y cuando el

Artículo 72, fracción VI, aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y territorios".<sup>(24)</sup>

Durante el corto gobierno imperial de Maximiliano de Habsburgo, se promulgó el llamado "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", que contrariamente a los ordenamientos señalados con antelación, sí incluía una regulación más o menos detallada del Municipio, en la que sobresalían los siguientes aspectos:

- La existencia de una administración municipal proporciona al número de habitantes de las comarcas.
- La existencia de alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales.
- El carácter representativo del alcalde por el Municipio correspondiente.
- La existencia de la figura de los tenientes, auxiliares del alcalde en Municipios en más de 25,000 habitantes.
- La existencia del Consejo de Municipio, nombrado por elección popular.

Más adelante, durante el porfiriato, la autonomía del Municipio desapareció en la praxis, ante un régimen centralista

---

(24) Cit.en Vlasich, Francisco. Op. cit., p. 26.

que, si bien reconocía la existencia fáctica de la institución municipal, no reguló en la materia, presentándose durante este período una verdadera debacle del Municipio, sin precedentes en la historia de México; fue precisamente la falta de atención a las comunidades municipales por parte del dictador, una de las causas principales de la Revolución de 1910.

A la caída del porfiriato, el país pasó por una etapa de reestructuración política y económica. El principal estabilizador ante la situación que imperaba fue la promulgación de la Constitución de 1917, cuyo texto original regulaba al Municipio en el numeral 115, y sus directrices fundamentales fueron las siguientes:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

II. Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la

cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades.

III. Los Municipios están investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales". (25)

Posteriormente a la promulgación del texto constitucional de 1917, el texto del Artículo ha sido reformado durante múltiples ocasiones, revistiendo especial importancia la Reforma de 1933, que consistió fundamentalmente en el establecimiento del principio de no reelección absoluta para los gobernadores y de no reelección relativa para los diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos.

En 1976, hubo otra importante reforma, que propiamente fue una adición en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Por último, se dio la Reforma de 1983, que coloca al texto del numeral en estudio en su situación actual, que será objeto de nuestra atención en punto y capítulo subsecuente.

---

(25) De la Garza. Op. cit., p. 193.

## **CAPITULO II**

### **MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO**

#### **II.1 GENERALIDADES DEL MUNICIPIO**

##### **II.1.1 Regulación política del Municipio**

Dentro de la regulación constitucional del Municipio, resaltan los siguientes aspectos concernientes a su regulación política:

- a) El Municipio como base de la división política y administrativa de los Estados miembros.
- b) La autonomía política y administrativa de la institución municipal.
- c) La personalidad jurídica del Municipio

En líneas subsiguientes se analizará cada uno de los anteriores aspectos.

a) Ciertamente, la propia Constitución, en el texto vigente del numeral 115 establece la premisa de que es el Municipio Libre la base de la división territorial y de la organización de los Estados.

Tal disposición constitucional hace evidente el aspecto de la circunscripción territorial en los Estados de la Federación, respecto al cual, señala el Doctor Burgoa:

"El territorio de éstos se compone por circunscripciones espaciales que pertenecen a las entidades municipales, sobre las que éstas, a través de sus órganos de gobierno, ejercen las funciones públicas...".<sup>(26)</sup>

En tal óptica, no resulta difícil el establecer que el Municipio resulta ser la célula primaria de la división territorial de la Federación Mexicana, y por consiguiente, la figura donde se sustenta primariamente la actividad política del país.

Las funciones del orden público se dan, por consecuencia, en tres niveles multiconocidos, que son: el Federal, el Estatal y el Municipal, teniendo cada uno de ellos una esfera de competencia determinada, que incluye el poder de Imperium sobre ciertos asuntos legalmente ordenados.

Es necesario mencionar que las funciones del Municipio no podrían llevarse a cabo si no fuese por la característica de la autonomía política, de la que se hace mención a continuación.

---

(26) Burgoa, Op. cit., p. 840.

b) La institución municipal se encuentra dotada por naturaleza de autonomía política y administrativa. Esta característica es precisamente la que otorga al Municipio el apelativo de "libre".

Es labor de las Constituciones locales determinar los parámetros de autonomía administrativa y política del Municipio, lo que implica cierta relatividad en la libertad de ejercicios de las funciones de las autoridades municipales; que deben, por ende, desarrollarse en un marco *ex legem*: "Las Constituciones locales, acatando siempre las normas establecidas por la Constitución Federal, pueden señalar las materias sobre las cuales las autoridades municipales ejerzan las funciones públicas de carácter administrativo, reservando a las del Estado miembro, las que estimen pertinentes sin contrariar, claro está, ningún mandamiento de la Ley Fundamental de la República".<sup>(27)</sup>

En lo que respecta a la estructura política del Municipio, podemos encontrar tres figuras que revisten una especial importancia, a saber, el Presidente Municipal, el regidor y el Síndico, cuyos cargos son electivos popularmente y de forma directa por la población del Municipio. Estos cargos se encuentran evidentemente sujetos al principio de no-reelección,

---

(27) Burgoa, Op. cit., p. 840.

al tenor de lo dispuesto en el párrafo 2o. de la fracción primera del Artículo 115 de la Constitución Federal vigente: "Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio".

El principio de no reelección relativa es una de las normas fundamentales a respetar por los Ayuntamientos, independientemente de cualquier disposición que pudiese existir en las normas de regulación interna del Municipio.

Cabe mencionar que las legislaturas locales tienen la facultad de decretar desaparecido un Municipio, si las dos terceras partes de los congresistas así lo determinasen. Este precepto puede parecer un verdadero atentado a la autonomía política municipal y, sin embargo, resulta evidente que el

legislador prevé la necesidad de nulificar Ayuntamientos ante la ineficacia o insuficiencia de elementos que lo constituyen, siendo éstos primordialmente del orden socio-económico.

Otra de las facultades políticas del Municipio es aquella contenida en la fracción V del Artículo 115 de la Carta Magna, que faculta al Ayuntamiento para formular, aprobar y zonificar el desarrollo urbano dentro de la comarca, así como para "participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas". (Art. 115-V Const. Fed.).

Para llevar a cabo las anteriores funciones, el Ayuntamiento puede expedir reglamentos y disposiciones administrativas acordes al caso. Las facultades en materia política ecológica municipal emanan, como se dijo antes, del espíritu de las reformas de 1977 al Artículo 115 de la Carta Magna.

c) Si la personalidad jurídica del Municipio es un aspecto de suma relevancia entre las facultades políticas del mismo, en razón de que toda entidad política tiene la necesidad de realizar actos jurídicos, y para ello requiere de personalidad. No

obstante que el concepto de personalidad jurídica resulta ser un tanto ambiguo, nos aunamos a Burgoa, quien expresa que la personalidad jurídica del Municipio es una acepción de la personalidad jurídica de las personas morales, que es a su vez el resultado de una ficción jurídica, considerando a la personalidad como un centro de imputación normativa, para los efectos que a la comunidad convengan a través de sus autoridades representativas.

### **II.1.2 Regulación económica del Municipio**

El Municipio, como entidad gubernativa, tiene diversas necesidades de carácter económico, que se hacen manifiestas a través del gasto público.

Por consiguiente, el Municipio tiene la necesidad de constituir un erario público, y de llevar a cabo una actividad financiera que le provea de recursos necesarios para satisfacer las necesidades colectivas.

Cabe aclarar que el allegamiento de recursos económicos por parte del Ayuntamiento no puede calificarse dentro del rubro fiscal o tributario, en razón de la inexistencia jurídica y, de hecho, de una potestad tributaria en la esfera municipal. No obstante, las legislaturas locales pueden establecer contribuciones a favor de los Municipios, acorde al caso

específico, en observancia de lo dispuesto en el Artículo 115, fracción IV de la Carta Magna.

En un punto de vista crítico, Sergio de la Garza expresa que en ninguno de los proyectos que revisó el Congreso Constituyente Originario "se ofrecieron medios de defensa de la autonomía política, pero sí diversos sistemas de resguardo de la economía".(28)

La importancia que la sustentación económica del Municipio tiene, atrajo desde un principio la atención de los legisladores, haciéndose esto presente en el texto vigente de la fracción IV del Artículo 115 de la Constitución Federal, cuyo párrafo in cápita, señala que los Municipios podrán administrar libremente su Hacienda, "la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor".

Esencialmente, la autonomía hacendaria se sustenta en las siguientes directrices:

- Los Municipios percibirán las contribuciones determinadas por las legislaturas locales que versen sobre la

---

(28) De la Garza. Op. cit., p. 199.

propiedad inmobiliaria en sus diversas operaciones (fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejoras, y las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles. Estas contribuciones, reiteramos, tienen el carácter de financieras, mas no de fiscales.

- El Municipio percibirá las participaciones federales, determinadas en montos, plazos y bases por las legislaturas locales.

- Asimismo, el Ayuntamiento puede percibir ingresos en razón de servicios otorgados por sus órganos a la población.

El propio numeral 115 en la misma fracción establece que las legislaturas de los Estados revisarán las leyes de ingresos de los Municipios, así como sus cuentas públicas. Los Ayuntamientos deben, a su vez, aprobar el presupuesto de egresos, considerando la cantidad de ingresos disponibles.

Es necesario agregar, que dada la complejidad económica actual, gran cantidad de Municipios han optado por la creación de Secretarías de Programación y Presupuesto municipales, con diversas funciones encaminadas a depurar y reagrupar "las actividades del Gobierno Municipal en Programas, así como la

creación de nuevos Programas, todo ello con la finalidad de dar cumplimiento al Plan Básico del Gobierno".<sup>(29)</sup>

A través de dichas entidades, los Municipios integran a su estructura los presupuestos por programas, que tienen la finalidad de optimizar el rendimiento de los ingresos, acorde a proyectos de presupuestos de egresos, compatibles con la realidad económica de las entidades.

Es importante el que los Municipios adopten medidas de control de su gasto, en razón de que: "Es en el nivel municipal donde se hacen más evidentes las necesidades de la población, y es ahí donde también son más escasos los recursos para atenderlas".<sup>(30)</sup>

No obstante que la regulación económica del Municipio se encuentra en gran parte supeditada a las contribuciones determinadas por las legislaturas locales, los Ayuntamientos deben pugnar por diversificar sus ingresos internos, a fin de sufragar de mejor manera el gasto público, y es precisamente la planeación uno de los principales instrumentos con que se cuenta para esa finalidad.

---

(29) Vlasich. Op. cit., p. 132.

(30) Idem.

## II.2      **NORMATIVIDAD DEL MUNICIPIO**

En la actualidad, resulta difícil establecer hasta que punto el Municipio puede reglamentar por sí mismo sus actividades, en razón de que suele partirse del principio de que la normatividad municipal emana de los ordenamientos federales y estatales, limitando, en forma drástica, el ejercicio de la función normativa municipal, que es, por cierto, una de las principales premisas de la libertad administrativa de las entidades municipales.

Además, la falta de una homogeneidad en las legislaciones locales es determinante de la inexistencia de un criterio general en la materia.

Acosta Romero menciona, sin embargo, que una de las principales atribuciones del Municipio es la de "iniciativa de leyes ante la legislatura local (en nuestra opinión, que se refieran exclusivamente a materia municipal); y para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".<sup>(31)</sup>

---

(31) Acosta Romero, Miguel. *TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO*, Ed. Porrúa, México, 199, p. 602.

La atribución transcrita con antelación reafirma las enormes limitantes a que se enfrenta el Municipio mexicano al ejercer su función o actividad legislativa.

Aunque el federalismo ortodoxo da al Municipio amplias facultades en todas las esferas, la mayoría de los regímenes constitucionales en vigencia establecen el principio general de la supeditación legislativa de la entidad Municipal hacia la entidad Federativa.

En la actualidad nacional, puede decirse que la función legislativa del Municipio se ve relegada (ante la ausencia de congresos u órganos legislativos municipales) a una función reglamentaria.

El resultado de lo anterior es que la normatividad municipal se dé fundamentalmente en razón de tres niveles de ordenamientos:

a) Leyes Federales, vgr. la Constitución Política Federal, las leyes reglamentarias emanadas de la misma, ordenamientos de observancia en todo el territorio nacional, etc.; todas ellas emanadas del Congreso de la Unión.

b) Leyes locales, vgr. las Constituciones Estatales, Leyes Orgánicas Municipales, Leyes de la Hacienda local, etc.; emanadas de los Congresos Locales.

c) Bandos Municipales, que son ordenamientos de carácter administrativo, emitidos por las autoridades municipales, que tienen como finalidad adecuar a las necesidades del Municipio, los preceptos emanados de las Leyes Orgánicas Municipales.

Por ser los bandos los ordenamientos representativos de la facultad reglamentaria de los Municipios, cabe mencionar su definición, según Palomar de Miguel, quien dice que Bando es un "edicto o mandato publicado con solemnidad por orden de una autoridad".<sup>(32)</sup>

Esta figura surgida en la antigüedad, ha sido retomada por los Municipios nacionales, para referirse a los ordenamientos internos, que regulan por regla general las materias de policía y buen gobierno.

Acosta Romero afirma que los Bandos no solo atienden en la praxis a las materias de policía y buen gobierno, sino a cualquier otra disposición administrativa emanada del Congreso Local.

No obstante, muchos Municipios nacionales han optado por sustituir a los Bandos de Policía y Buen Gobierno por Reglamentos

---

(32) Palomar. Op. cit., p. 162.

Municipales. Dicha sustitución es meramente formal, ya que esencialmente los Bandos y los Reglamentos regulan materias similares.

A continuación se procede a hacer mención de las principales materias reguladas por las dos fuentes básicas de normatividad municipal, es decir, las Leyes Orgánicas Municipales y los Bandos de Policía y Buen Gobierno, o Reglamentos de los Gobiernos Municipales.

a) **Ley Orgánica Municipal.** Es claro que no existen criterios homogéneos para este tipo de ordenamientos, en razón de la multiplicidad de condiciones político-jurídicas en que se encuentran los Estados de la Federación y sus respectivas entidades municipales. Sin embargo, a continuación se enlistan los principales rubros normados por esta fuente del Derecho Municipal:<sup>(33)</sup>

- Lineamientos generales para la creación, supresión o fusiones municipales, funciones atribuidas a las legislaturas estatales.

- Atribuciones genéricas de las entidades municipales, en

---

(33) Comparación directa de la L.O.M. del Estado de México, Oaxaca e Hidalgo.

materia reglamentaria, política y económica, entre las que pueden enlistarse:

1. La expedición y publicación del Reglamento Interior o Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno.
2. Intervención ante autoridades civiles o militares cuando se viesen lesionados los intereses del Ayuntamiento.
3. La contratación y concesión de obras y servicios públicos municipales.
4. La formulación del presupuesto de ingresos y el proyecto de cuenta pública.
5. La libre administración de su Hacienda, en apego a los ordenamientos legales, estatales y federales.
6. La celebración de convenios de colaboración en materia de urbanización y servicios municipales, con la Federación, con el Estado, con otros Municipios, o bien con particulares.
7. Elaborar el Plan Municipal de Desarrollo Urbano
8. El fomento de la actividad económica del Municipio
9. La creación de Tribunales Contenciosos Municipales
10. La municipalización de los servicios públicos cuando éstos se encuentren en manos de particulares.

- Obligaciones correspectivas del Municipio a respetar el marco legal en sus niveles federativo y local.

b) **Bandos o Reglamentos Municipales.** Estos ordenamientos tienen su fundamento jurídico en las Leyes Orgánicas Municipales, y emanan de las Asambleas Municipales, normando esencialmente los siguientes aspectos:

- Denominación y emblemática del Municipio
- División territorial del Municipio por colonias, rancherías o fraccionamientos, según sea el caso.
- Fines dogmáticos del presente, entre los que pueden mencionarse:
  - . Garantía de seguridad a los vecinos del Municipio
  - . Garantía de las necesidades colectivas y los servicios públicos.
  - . Promoción de la integración social de los habitantes
  - . Preservación de la ecología y el medio ambiente.
- Obligaciones de los habitantes de la comarca, entre las que se encuentran todas aquellas vinculadas con la preservación de un orden armónico en materia social, política y de seguridad en general.
- La estructura y operatividad del Gobierno Municipal, determinando las autoridades en el seno del Ayuntamiento, vgr. el Presidente Municipal, Síndico, Regidores, Delegados y Subdelegados Municipales, el Consejo Consultivo, etc.

- La determinación y creación de los Servicios Públicos Municipales, que son los siguientes, en términos generales: drenaje, alcantarillado, pavimentación, mercados y centros de abasto, seguridad pública, rastros, limpieza, panteones, alumbrado público, mantenimiento de edificios públicos, estacionamientos públicos, conservación de los centros urbanos y rurales, protección y saneamientos del medio ambiente, entre algunos otros. El otorgamiento y cancelación de las concesiones en esta materia queda regularmente a juicio del Presidente Municipal.

- Se regulan también los recursos administrativos que puede invocar la ciudadanía ante las resoluciones municipales.

Como comentario final del presente punto de estudio, cabe hacer mención que, aunque la mayoría de los Bandos o Reglamentos Municipales ponen especial énfasis en el rubro de los servicios públicos, dejan en ocasiones desiertos algunos procedimientos vinculados a la concesión de los mismos, lo que suele convertir a los trámites municipales (vgr. en materia de construcción de viviendas) en tortuosos y tardados procedimientos, en los cuales, la más de las veces, se ven involucrados agentes perniciosos, tales como la desregulación, la burocracia y hasta la corrupción.

**CAPITULO III**  
**LAS UNIDADES HABITACIONALES EN EL**  
**CONTEXTO NACIONAL**

**III.1 GENERALIDADES DE LAS UNIDADES HABITACIONALES**

Una unidad habitacional o conjunto arquitectónico multifamiliar se define como: "Un grupo de edificaciones unifamiliares, con características funcionales variadas y con una infraestructura que permita a sus habitantes contar con los satisfactores suficientes y necesarios para subsistir digna y armónicamente".<sup>(34)</sup>

Aunque la construcción de unidades habitacionales se determina en base a criterios diversos (económicos, sociales y regionales), el presente punto de estudio se encargará de revisar las generalidades de las unidades habitacionales de interés social, es decir, aquellas a las que tienen derecho los trabajadores por mandamiento constitucional, y cuya edificación corre a cuenta, por regla general, de los organismos sociales de vivienda (INFONAVIT Y FOVISSSTE).

---

(34) PRIMER NIVEL DE EVALUACION DE UNIDADES HABITACIONALES. INFONAVIT, 1980, p. 8.

Las unidades habitacionales de interés social atienden, en primera instancia, a las políticas, criterios y normas institucionales del organismo de vivienda correspondiente, elementos que serán objeto de estudio de punto posterior del presente capítulo.

Para analizar las generalidades de las unidades habitacionales de interés social, es necesario tomar en cuenta diversos aspectos:

- Aspectos regionales
- Aspectos físicos de la vivienda
- Criterios fundamentales de diseño

Sin el afán de que el presente estudio se aleje de su objetivo primordial, se hace a continuación una breve revisión de los anteriores aspectos, a fin de que el lector tenga una idea más amplia de lo que es una unidad habitacional de interés social, con el objeto de lograr una mejor aprehensión de sus implicaciones en el ámbito jurídico.

a) **Aspectos regionales.** Los organismos de vivienda coinciden en que las unidades habitacionales deben construirse tomando en cuenta la multiplicidad de climas y contextos socioculturales que hay en nuestro país. Según el INFONAVIT, el aspecto regional de las unidades habitacionales considera:

- La evaluación de las condiciones regionales donde se construirá una unidad habitacional, tales como las "de patrones de uso, de condicionantes físicas de la zona, de microclima, del entorno urbano, etc.". (35)

- El desarrollo de planes piloto de construcción, acorde a la región de que se trate.

- La selección de los proyectos que más se adecuen a las necesidades regionales.

- La aprobación de prototipos de vivienda regional para los programas anuales de construcción.

De lo anterior se infiere que el aspecto regional reviste una especial importancia en la construcción de unidades habitacionales. Las consideraciones regionales no se limitan únicamente a las unidades de interés social, sino que son extensivas a todos los niveles socioeconómicos de dichas viviendas.

b) **Aspectos físicos de las viviendas.** Técnicamente, el aprovechamiento óptimo del espacio y a la economización de

---

(35) INFONAVIT. CRITERIOS DE DISEÑO. México, 1984, p. 9.

elementos, componentes y materiales de construcción, se le llama coordinación dimensional.

La vivienda de interés social se enfrenta a la problemática de la máxima economización de recursos, sin descuidar los requerimientos básicos de temperatura, orientación, humedad del aire, iluminación, ventilación y acústica, que den la característica de digna a toda edificación de esta naturaleza. Es por ello que el diseño arquitectónico de estas unidades habitacionales debe responder a ciertas premisas funcionales, que tomen en cuenta sobre todo un correcto aprovechamiento de los espacios que son, en sí, reducidos en relación a las viviendas comerciales.

Los prototipos de viviendas de interés social deben someterse a un estudio sociológico detallado:

"Para analizar los requerimientos de los espacios, se plantea una hipótesis de crecimiento y disminución de la familia en tres momentos de su ciclo, para tres rangos de edades (20 a 29 años, 30 a 39 y 40 a 49) de los jefes de familia... La situación crítica de ocupación de espacios ocurre aproximadamente a los diez años de haber sido otorgado el crédito. A los quince, la

familia habrá decrecido; y a los veinte será aún menor que al inicio del crédito".<sup>(36)</sup>

Dichas estimaciones de crecimiento y disminución de los miembros de la familia que habitará la vivienda deben ser tomadas en cuenta en los parámetros de aprobación de los prototipos de diseño de las viviendas, ya que, repetimos, el espacio de que dispone el diseñador es reducido.

Otro elemento importante dentro de los aspectos físicos de la vivienda son las condiciones de habitabilidad de las mismas: vgr. el número de dormitorios y las personas que los ocuparán, las dimensiones promedio del mobiliario, etc.

Si a ello aunamos que los servicios a los ocupantes de la vivienda son fundamentales, podemos inferir que el proceso de construcción de unidades habitacionales e complejo y requiere de previos estudios serios y detallados, todo ello, dentro del marco legal de la entidad donde se construirá.

**c) Criterios fundamentales del diseño**

Además de lo analizado anteriormente, cabe mencionar que los

---

(36) INFONAVIT. Op. cit., p. 19.

organismos de vivienda de interés social tienen criterios de diseño predeterminados, en base a parámetros con validez nacional.

Como mera mención ilustrativa, señalaremos las superficies mínimas consideradas como habitables en el rubro de viviendas de interés social (en metros cuadrados):

Viviendas para 4 miembros máximo	:	54 m
Viviendas para 6 miembros	:	58.50
Viviendas para más de 6 miembros	:	63 m <sup>(37)</sup>

Asimismo, los criterios de diseño contemplan dos tipos de viviendas, atendiendo al número de dormitorios de las mismas; para viviendas habitables hasta por seis miembros, se construyen dos dormitorios, en tanto que para viviendas habitables por más de seis personas, se construyen tres dormitorios.

Las medidas de las piezas de la vivienda, así como de los espacios de transición o de conexión entre el interior y el exterior de la vivienda, son variables en razón del espacio global de que se disponga.

También el número de edificaciones y el tipo de las mismas

---

(37) PRIMER NIVEL DE EVALUACION DE UNIDADES HABITACIONALES. Op. cit., p. 16.

(edificios de departamentos, casa dúplex o triplex) dependen del prototipo aprobado por el organismo de vivienda.

Estos son, pues, algunos aspectos generales de las unidades habitacionales, no restando mas que ilustrar lo expuesto con un cuadro de diseño básico que especifica las fases que se siguen para el mismo, desde el estudio de la localidad, hasta el proyecto ejecutivo (véase Cuadro I). Se concluye el punto, señalando la correlación existente entre los aspectos generales de la vivienda de interés social y el contenido legislativo del Artículo 4 de la Carta Magna.

---

(\*) Fuente: INFONAVIT. Criterios. Op. cit., p. 12.

### **III.2 El Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Del latín "vivere", que significa vivir, la vivienda se define comúnmente como: "habitación o morada".

En el contexto de la Administración Pública, la vivienda ha sido uno de los ejes y directrices de las necesidades a satisfacer en la población en general.

De hecho, es la vivienda una necesidad básica de los pobladores de una comunidad, por ello, no es difícil inferir que en todo Estado de Derecho moderno, la vivienda representa uno de los principales y prioritarios problemas a resolver por parte del sector público y del propio sector privado.

Las luchas sociales de principio de siglo tenían como una de sus finalidades otorgar a los ciudadanos el derecho a tener una vivienda digna. Este principio ha llegado a consagrarse en la Carta Magna vigente, específicamente en el Artículo 4o. de la misma, que en su párrafo quinto establece: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios, a fin de alcanzar tal objetivo".

En la estricta observancia del anterior precepto constitucional, a través de la historia moderna de nuestro país, el gobierno ha tomado la providencia de crear organismos destinados a que los mexicanos económicamente activos cuenten con la posibilidad de obtener viviendas dignas. Destaca en importancia la creación del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), cuyos objetivos y finalidades serán analizados en puntos posteriores.

Aunque el fomento a la vivienda comienza a desarrollarse formalmente en 1972, con la expedición de las leyes de los organismos antes mencionados, es hasta el 7 de febrero de 1984, bajo la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, que se promulga la Ley Federal de Vivienda reglamentaria del Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Señala el Artículo 1o. de la ley mencionada, en su texto original:

"La presente ley es reglamentaria del Artículo 4o., párrafo cuarto (hoy quinto) de la Constitución General de la República. Sus disposiciones son de orden público e interés social, y tiene por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para

que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa".<sup>(38)</sup>

Dentro del articulado de dicha Ley Reglamentaria, destacan los siguientes lineamientos:

- El establecimiento de una política de vivienda consistente en la planeación y ejecución de acciones tendientes al fomento de una vivienda digna y decorosa al alcance del patrimonio de los trabajadores, así como la expansión de la vivienda popular a todo el territorio nacional.

- El fomento a la vivienda de interés social, es decir, "aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate.

- La creación del Sistema Nacional de Vivienda, integrado por todas las relaciones jurídicas, económicas, políticas, tecnológicas y metodológicas, encaminadas al fomento y desarrollo de viviendas accesibles a la clase trabajadora.

- La organización de las acciones en pro de la vivienda

---

(38) Diario Oficial de la Federación. Publicado por la Secretaría de Gobernación. 7 de febrero de 1984, p. 1.

en federales y sectoriales, con la finalidad de hacer extensivos los beneficios de los diversos programas a toda la República.

- La atribución del carácter de utilidad pública a aquellas enajenaciones de tierras encaminada a construcción de viviendas de interés social o de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales.

- El diseño y aplicación de planes de financiamiento por parte de los organismos de vivienda, tendientes a que los trabajadores se encuentren en posibilidades de adquirir a bajos costos la vivienda que por derecho constitucional les corresponde.

- La disposición de que las enajenaciones de inmuebles con destino a operaciones de vivienda de interés social, por parte de la Administración Pública, no requieren de intervención notarial, mediando como comprobantes de la titularidad de derechos reales, las escrituras administrativas debidamente inscritas en el Registro Público de la Propiedad.

- La implementación de medidas técnicas para la construcción de viviendas de interés social, determinadas en razón de la calidad de los materiales de construcción, la utilización de técnicas de ingeniería ambiental, así como de la

racionalización de los recursos en la construcción de este tipo de viviendas.

- La creación de Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda, a fin de llevar a todas las entidades federativas los beneficios de la vivienda de interés social.

- La coordinación de las acciones entre el gobierno e instituciones privadas, a fin de desarrollar y promover la vivienda de los trabajadores, sin que se pierda el interés potestativo social característico de esta modalidad.

En tales términos genéricos se expresa la Ley Federal de Vivienda, reglamentaria del numeral 4o. de la Constitución Federal, en que se consagra uno de los principios fundamentales del Estado de Derecho moderno: la vivienda digna y decorosa de la clase trabajadora.

**III.3 EL ARTICULO 123, APARTADO A, FRACCION XII Y APARTADO B, FRACCION XI, INCISO F DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Además de la disposición genérica que, acerca de la vivienda de los mexicanos contiene el Artículo 4o. de la Constitución Federal, el Artículo 123 del mismo Ordenamiento Magno, contiene

disposiciones relativas a la vivienda de la clase trabajadora, refiriéndose esencialmente a dos categorías de trabajadores:

- Los trabajadores sujetos a una relación subordinada con particulares.
- Los trabajadores al servicio del Estado mexicano

En este punto se comenzará por estudiar las disposiciones referentes al primer rubro de trabajadores antes mencionado, contenidas en la fracción XII del Apartado A del numeral 123 Constitucional.

Dicha fracción expresa en su párrafo primero que: "Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la 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".

En el párrafo anterior se complementa lo dispuesto en el numeral 4 Constitucional, remitiendo los mecanismos de aplicación

del precepto a las leyes reglamentarias correspondientes, a saber: la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de Vivienda y la propia Ley del INFONAVIT. Correlativamente a lo dispuesto en el primer párrafo de la fracción en estudio, se encuentran los artículos contenidos en el capítulo III del título IV de la Ley Federal del Trabajo, denominado: "Habitaciones de los Trabajadores". Respecto a este capítulo de la Ley Laboral Sustantiva, señala el licenciado Trueba Urbina: "Es satisfactorio para la clase obrera constatar que ahora la acción ejecutiva, no sólo se apoya en la fuerza política, sino en principios de la nueva ciencia social; siendo digna de mención, la solución del Ejecutivo Federal respecto a la conversión de las aportaciones patronales en un ahorro social de carácter reivindicatorio del proletariado, fundado en la ideología del Artículo 123".<sup>(39)</sup> Dicho capítulo hace referencia a la obligación de las empresas de constituir depósitos a favor del trabajador en el Fondo Nacional de la Vivienda, así como a los financiamientos que debe otorgar el INFONAVIT, cuyas condiciones de pago deben, ante todo, ajustarse a la capacidad económica del trabajador, asimismo, se prevé el supuesto del arrendamiento de inmuebles a trabajadores, sin que esto exima a las empresas de cubrir con los depósitos correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda. Por último, otorga al trabajador el derecho de ejercer acciones laborales

---

(39) Trueba Urbina, Adalberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. LEY FEDERAL DEL TRABAJO COMENTADA, Ed. Porrúa, México, 1992, p. 88.

contra el patrón, en caso de incumplimiento de alguna de las disposiciones relativas.

Por su parte, la Ley del INFONAVIT se encarga de establecer los aspectos orgánicos de la Institución, cuyo objetivo fundamental es el otorgamiento de financiamientos accesibles a los trabajadores, así como la administración de las aportaciones empresariales al Fondo Nacional de Vivienda. Dicho Ordenamiento establece, entre otras muchas cosas, la obligación del patrón de inscribirse e inscribir a sus trabajadores al Instituto, cubrir con las aportaciones correspondientes en los términos de los Artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo. También la Ley del INFONAVIT determina las tasas de interés aplicables a los financiamientos otorgados a los trabajadores, así como las condiciones de amortización de los mismos.

El párrafo segundo de la fracción XII del Artículo 123, en su Apartado "A", dispone a la letra:

"Se considera causa de utilidad social, 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 los procedimientos, conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas".

Ante tal premisa constitucional, se promulgó la Ley del INFONAVIT, publicada en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 24 de abril de 1972. Dicha promulgación respondió, ante todo, a una norma de interés social, emanada de la propia Carta Magna.

El párrafo tercero del numeral Constitucional invocado reza:  
"Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad". Este párrafo se ve complementado por el subsiguiente, que expresa que: "Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población excede de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menos de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos". Estos preceptos se ven reglamentados en la fracción XX del Artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo.

Estas partes medulares del artículo constitucional en estudio, concluyen con un precepto de carácter potestativo del orden público, al prohibir terminantemente el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y casas de juegos de azar en los centros de trabajo.

Si bien, la Constitución Federal potesta el derecho a vivienda digna y decorosa de los trabajadores al servicio de empresas privadas, hace también extensivo el beneficio a los trabajadores al servicio del Estado, al tenor de lo dispuesto en el inciso F de la fracción XI del mismo numeral 123, que en su Apartado B dice textualmente:

"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 la 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 construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Del anterior precepto se desprenden los siguientes elementos:

a) Siguiendo la directriz fundamental del Artículo 4 de la Carta Magna, el Estado-patrón se encuentra en la obligación de otorgar a sus trabajadores vivienda digna, decorosa e higiénica, ya sea en arrendamiento o en propiedad.

b) Al igual que en caso previsto para los trabajadores al servicio de empresas privadas, debe constituirse un Fondo Nacional de la Vivienda, con las aportaciones que el Estado haga en razón de la prestación otorgada a sus trabajadores. Asimismo, debe otorgar financiamientos para la adquisición de viviendas baratas a los trabajadores.

El párrafo segundo del inciso "f" dispone: "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".

Con la finalidad de llevar a la praxis el precepto Constitucional antes transcrito, con fecha 28 de diciembre de 1972, se publicaron en el Diario Oficial, una serie de reformas y adicionales a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, estableciéndose la operatividad, bases orgánicas y objetivos del Fondo para la Vivienda del Instituto (FOVISSSTE). Los objetivos de dicho Fondo son enumerados en el Artículo 100 de la Ley del ISSSTE, que dispone lo siguiente:

Art. 100. "... se constituirá el fondo de vivienda, que tiene por objeto:

I. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria, o bien, a través del otorgamiento de una garantía personal, en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva. Estos préstamos se harán por una sola vez.

II. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas.

III. Las demás que la Ley establece".<sup>(40)</sup>

Entre las disposiciones que integran el articulado de la Ley del ISSSTE en referencia al fondo de vivienda, destaca aquélla que determina que los trabajadores tienen derecho a ejercer el crédito que se les otorgue en la localidad que designen (Art. 103, fr. II, párrafo 5o.), y la que dispone que los Gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios podrán celebrar convenios con el Instituto para incorporar a sus trabajadores a los beneficios del Fondo (Art. 105-2o.).

---

(40) LEY DEL ISSSTE. Publicada por el ISSSTE, México, 1994, p. 83.

Asimismo, el Artículo 126 Bis-E establece ciertas limitantes a los sujetos de crédito (Cfr. Anexo I), disponiendo que: "No podrán obtener el financiamiento del Instituto las siguientes personas:

I. Los miembros de la Junta Directiva, de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y los trabajadores del Instituto, sus cónyuges o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el segundo grado, así como aquéllas en las que participen como accionistas, administradores, gerentes, apoderados o comisarios...

II. Las que se encuentren en incumplimiento respecto de la ejecución de otra u otras construcciones de conjuntos habitacionales financiados por el Instituto".

Dichas limitantes responden a la necesidad de erradicar intereses creados en favor de funcionarios del Instituto, o bien de personas deudoras o morosas, garantizando así el destino de los fondos institucionales.

De tal modo se infiere que la reglamentación contenida en la Ley del ISSSTE viene a dar factibilidad a lo previsto en la Constitución Federal, que hace extensivos los beneficios que, en

materia de vivienda gozan los trabajadores al servicio de la iniciativa privada.

Cabe agregar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, busca la protección de los trabajadores en materia de vivienda, al establecer su Artículo 38, que los descuentos por créditos otorgados por el FOVISSSTE deben haber sido aceptados libremente por el trabajador, y no podrán exceder del 30% de su salario.

Con fines meramente ilustrativos, se presenta al final de la tesis, un anexo referente a la requisitación de créditos FOVISSSTE.

#### **III.4 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994**

A fin de ratificar la importancia política que en nuestro país tiene el rubro de la vivienda, en el presente punto se hará una somera revisión de los lineamientos básicos que al respecto contempló el Plan Nacional de Desarrollo 1989-94.

Dicho documento expresa en primera instancia que:

"Existen graves rezagos en la disponibilidad de vivienda digna y adecuada. La construcción de vivienda, además de

responder a una de las más sentidas demandas de la sociedad, permitirá fomentar la desconcentración y el arraigo en concordancia con los criterios de la política regional".<sup>(41)</sup>

Del texto transcrito puede inferirse que la vivienda es una premisa política fundamental de nuestro Estado de Derecho, y que su problemática se encuentra vinculada a diversos factores sociológicos, tales como el hacinamiento de pobladores en los núcleos urbanos. Como consecuencia de ello, la desconcentración territorial de las acciones en tan importante materia es de vital relevancia, y en ello tienen mucho que ver los organismos sociales de vivienda que deben cada vez ampliar más su círculo de acción a las diferentes regiones del país, en razón de que la necesidad de vivienda se da en un plano global.

El mismo Plan de Desarrollo planteó como principales premisas de acción las siguientes<sup>(42)</sup>

- Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa.
  
- Convertir a la vivienda en un factor fundamental para

---

(41) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994. Publicado por la Secretaría de Gobernación, México, 1989, p. 112.

(42) Idem.

responder a una de las más sentidas demandas de la sociedad, permitirá fomentar la desconcentración y el arraigo en concordancia con los criterios de la política regional".<sup>(41)</sup>

Del texto transcrito puede inferirse que la vivienda es una premisa política fundamental de nuestro Estado de Derecho, y que su problemática se encuentra vinculada a diversos factores sociológicos, tales como el hacinamiento de pobladores en los núcleos urbanos. Como consecuencia de ello, la desconcentración territorial de las acciones en tan importante materia es de vital relevancia, y en ello tienen mucho que ver los organismos sociales de vivienda que deben cada vez ampliar más su círculo de acción a las diferentes regiones del país, en razón de que la necesidad de vivienda se da en un plano global.

El mismo Plan de Desarrollo planteó como principales premisas de acción las siguientes<sup>(42)</sup>

- Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa.
  
- Convertir a la vivienda en un factor fundamental para

---

(41) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994. Publicado por la Secretaría de Gobernación, México, 1989, p. 112.

(42) Idem.

el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

- Aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo.

Aunque no es objetivo del presente punto hacer un balance de la efectividad pragmática del Plan 1989-94, cabe mencionar que al término de dicho período puede observarse que la problemática de la vivienda va más allá de la demagogia, y se vuelve más compleja de modo progresivo, conforme crece la población y se recrudecen problemas sociales, tales como el desempleo y el subempleo, fenómenos que repercuten directamente en la economía de los sectores desposeídos, que ven tajantemente limitadas sus posibilidades de adquirir viviendas en propiedad.

Una de las alternativas políticas adoptadas por el Plan en estudio fue la de la construcción de vivienda para arrendamiento: "Se impulsará la construcción de vivienda para arrendamiento. Para ello se mantendrán los Programas oficiales de financiamiento para este fin; se promoverá en concertación con los sectores social y privado, la revisión del marco jurídico que influye en la construcción de vivienda para arrendamiento...".

Desafortunadamente, la construcción de viviendas para arrendamiento no representó ni con mucho una solución a la acendrada problemática que estamos estudiando; los programas al respecto fueron nulos, y cabe además agregar que el propio Plan Económico del Gobierno Federal determinó una fuerte tendencia preferencial al financiamiento para compra de viviendas, nulificándose en el plano práctico la premisa mencionada.

Por último, es necesario mencionar en el presente punto que, si bien el Plan Nacional de Desarrollo estableció que se promovería la simplificación administrativa en materia de gestiones para la construcción de viviendas de interés social, de facto, la problemática se redujo mínimamente, y sólo en algunas entidades federativas, lo que es determinante de que los organismos de vivienda vean obstaculizadas sus acciones con excesivos retardos en la tramitación de dichas gestiones, así como con un excesivo papeleo burocrático, tal y como se analizará en capítulo posterior.

En lo tocante a la vivienda rural, encontramos que es precisamente en dicho sector donde se presenta más rezago, a pesar de los múltiples esfuerzos de urbanización por parte de los organismos sociales de vivienda. En dicho rezago, tienen mucho que ver las limitantes presupuestarias y financieras que aquejan a los órganos constructores de vivienda de interés social, ya

que, como se ha dicho con antelación, la labor desempeñada por los mismos no es lucrativa o, como se diría en el plano mercantil, no resulta "rentable".

Así pues, encontramos que la problemática de la vivienda en el contexto nacional no es nueva: en realidad, la inoperancia en la materia del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, no es un indicador significativo, ya que el crecimiento poblacional y las variables económicas en el contexto nacional acarrearán que haya mayor demanda de viviendas en todos los sectores poblacionales, ante una escasez de recursos evidente, que recrudece la problemática en el campo.

En este punto es difícil inferir que para eficientar el rubro de la construcción de viviendas de interés social, son necesarios diversos elementos, tales como:

- La elaboración detallada, planificada y constante de planes regionales de construcción de vivienda, como una prioridad del desarrollo nacional de las instituciones sociales.

- Evitar la concentración y el hacinamiento poblacional en los grupos urbanos, realizando acciones coordinadas con los gobiernos estatal y municipales, cuyos lineamientos de política económica deben tender, ante todo, a la regionalización de

fuentes de empleo, y a la consecuente desconcentración de grupos urbanos.

- Una desregulación de la actividad a los organismos de vivienda o, en su caso, la adecuación de una estructura jurídica y política ad hoc propicia, para que las funciones de dichos organismos se lleven a cabo sin trabas institucionales y con la mayor celeridad posible.

En capítulos posteriores se analizará a fondo la problemática de la municipalización de unidades habitacionales en el contexto nacional actual, a fin de proponer algunas soluciones alternativas para este galimatías que la demagogia no resuelve.

### **III.5 ACUERDO DE COORDINACION PARA EL FOMENTO DE LA VIVIENDA**

Como un medio alternativo de resolución a la problemática de la vivienda en México, durante el año de 1992 se llevó a efecto un Acuerdo de Coordinación para el Fomento de la Vivienda. Dicho Acuerdo fue publicado el día 20 de octubre del año citado.

En dicho instrumento, las partes fueron múltiples, y por solo mencionar algunos de los organismos participantes, baste citar a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, la

Secretaría de Desarrollo Social, la de la Reforma Agraria, el INFONAVIT, el FOVISSSTE, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, etc.

Dicho Acuerdo consta formalmente de un capítulo de antecedentes y otro de cláusulas.

Dentro del capítulo de antecedentes resalta en importancia, que se planteó una estrategia habitacional a corto plazo, basada en los siguientes puntos:

- "Atención equilibrada a las necesidades de vivienda rural y urbana.
- Desregulación del sector vivienda a niveles municipal, estatal y federal.
- Ampliación y mejoramiento de los servicios financieros
- Mayor producción y mejor distribución de insumos para vivienda.
- Creación de bolsas de vivienda nueva y usada
- Fomento de la vivienda para arrendamiento".<sup>(43)</sup>

---

(43) Diario Oficial de la Federación. 20 de octubre de 1992, p. 33.

Es de recalcar que a través del Acuerdo en mención, se plantean nuevas alternativas, que casi habían pasado desapercibidas en gestiones anteriores, sobresale el fomento de vivienda arrendada y la ampliación de los servicios financieros en el área.

Las acciones conjuntas plasmadas formalmente en el Acuerdo pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- Promoción de la desregulación de la actividad y de la simplificación administrativa en la misma.
- La articulación y promoción de Programas de inversiones en la materia.
- Aumento de recursos a la actividad
- Fomento de la inversión en vivienda de arrendamiento
- Regularización de los asentamientos humanos
- Apoyo a la modernización de los catastros
- Fomento a la investigación y avance tecnológico en la materia.

Los Poderes Ejecutivos Estatales, también representados en el Acuerdo, se comprometieron en virtud del mismo, a llevar a cabo una revisión del marco jurídico de la materia; a concertar con los diversos sectores la baja del costo de los insumos de la construcción, sin perjuicio de la calidad de los inmuebles

construidos; a fomentar el desarrollo de los organismos locales de vivienda, etc.

De este modo puede resumirse virtualmente el contenido del Acuerdo, que ha tenido fuerte incidencia en los Planes de Modernización, y aun en las acciones promovidas por el Gobierno Federal en la materia objeto de nuestro estudio.

### **III.6      NORMATIVIDAD ESTATAL PARA LOS CONJUNTOS             HABITACIONALES. CASO CONCRETO: ESTADO             DE VERACRUZ**

Los Estados no se encuentran en ningún momento al margen de la modernización en materia de vivienda y asentamientos humanos, sobre todo si tomamos en cuenta el carácter federal de las leyes que rigen la actividad.

La normatividad estatal en la materia está determinada fundamentalmente por tres vertientes jurídicas:

- La observancia de las disposiciones de carácter federal
- El régimen constitucional local
- Las resoluciones (leyes y decretos) que en la materia adopten las legislaturas locales.

construidos; a fomentar el desarrollo de los organismos locales de vivienda, etc.

De este modo puede resumirse virtualmente el contenido del Acuerdo, que ha tenido fuerte incidencia en los Planes de Modernización, y aun en las acciones promovidas por el Gobierno Federal en la materia objeto de nuestro estudio.

### **III.6      NORMATIVIDAD ESTATAL PARA LOS CONJUNTOS             HABITACIONALES. CASO CONCRETO: ESTADO             DE VERACRUZ**

Los Estados no se encuentran en ningún momento al margen de la modernización en materia de vivienda y asentamientos humanos, sobre todo si tomamos en cuenta el carácter federal de las leyes que rigen la actividad.

La normatividad estatal en la materia está determinada fundamentalmente por tres vertientes jurídicas:

- La observancia de las disposiciones de carácter federal
- El régimen constitucional local
- Las resoluciones (leyes y decretos) que en la materia adopten las legislaturas locales.

Es cierto que, si bien, las acciones que instauren los Estados de la Federación en la materia deben presentar una estricta observancia de las leyes federales, gozan de cierta autonomía en el plano operativo de sus actividades.

La normatividad estatal en materia de vivienda debe, por ende, reunir dos premisas básicas:

- La planeación como pilar de desarrollo de la actividad en la entidad particular, acorde a su situación socioeconómica.
- La coordinación de actividades con las entidades de la Administración Pública Federal.

Para ilustrar lo referente a la normatividad estatal en materia de vivienda, se mencionan a continuación los principales preceptos reguladores de los conjuntos habitacionales en el marco estatal de Veracruz-LLave, México.

Aunque tanto la Constitución Estatal como la Ley Local de Asentamientos Humanos son fuentes correlativas al tema que nos ocupa, el ordenamiento principal en la materia, por su especificidad, es el Reglamento Estatal para la Fusión, Subdivisión, Relotificación y Fraccionamiento de Terrenos, del cual se estudian a continuación algunos de sus preceptos esenciales.

El Reglamento define, en primera instancia, a los órganos rectores del fraccionamiento, relotificación, fusión y subdivisión de los terrenos en el contexto estatal, éstos son, a saber: (Art. 3)

I. El Gobernador del Estado

II. La Dirección General de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, dotada de facultades especiales, entre las que pueden mencionarse:

a) Fijar los requisitos técnicos a que deberá sujetarse toda fusión, subdivisión, relotificación y fraccionamiento de terrenos.

b) Otorgar la licencia para fusionar, subdividir, relotificar y fraccionar terrenos en el territorio de la entidad una vez concedida la autorización respectiva.

c) Realizar inspecciones y supervisiones a dichas operaciones.

d) En su caso, ordenar la suspensión temporal o definitiva, parcial o total de las obras en proceso de ejecución o terminadas, por violaciones a la autorización concedida.

III. Los Comités Municipales de Desarrollo Urbano y Rural, cuyas facultades específicas se encuentran enlistadas en el numeral 6o. del Reglamento, y son, a saber:

a) Vigilar que se cumplan las disposiciones contenidas en el Plan Estatal.

b) Coadyuvar a la dirección en las inspecciones a las fusiones, subdivisiones, relotificaciones y fraccionamientos de terrenos.

c) Auxiliar a la Dirección en la imposición de medidas de seguridad y sanciones previstas en el Reglamento.

d) Las Comisiones de Conurbación, que son órganos alternos a la Dirección, encargados de proponer normas técnicas de urbanización.

Cabe aclarar que de los conceptos manejados de iure por el Reglamento (fusión, subdivisión, fraccionamiento y relotificación) el que concierne a la construcción de unidades habitacionales es precisamente el de fraccionamiento definido por el propio Reglamento como "la división de un terreno de lotes que requiere del trazo de una o más vías públicas". (Art. 7o. fr. III).

Respecto al fraccionamiento de terrenos, señala el Artículo 18 del Reglamento: "Todo fraccionamiento que se realice en el territorio del Estado deberá resolver su enlace con el sistema vial respectivo, mediante el o los accesos necesarios de conformidad con las especificaciones que señale la Dirección".

Del anterior Artículo se desprende el hecho de que ningún fraccionamiento puede llevarse a cabo, si no se garantiza, por parte del solicitante, que se contará con la vialidad necesaria, para que el propio fraccionamiento se integre a la infraestructura urbana, en observancia a las disposiciones estatales de asentamientos humanos.

Asimismo, el Reglamento establece una clasificación genérica de los fraccionamientos en los siguientes términos: (Art. 21)

I. FRACCIONAMIENTOS URBANOS Y SUBURBANOS, clasificados a su vez en:

- a) Habitacionales
- b) Industriales

II. FRACCIONAMIENTOS RURALES, clasificados en:

- a) Habitacionales
- b) Agropecuarios

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

### III. FRACCIONAMIENTOS ESPECIALES (Cementerios)

En lo que respecta a los fraccionamientos habitacionales de interés social, el Reglamento dispone que deben reunir ciertas normas técnicas, entre las que pueden enunciarse:

- En su lotificación sólo pueden permitirse predios con superficie comprendida entre 105 y 199 metros cuadrados, siendo la dimensión del frente de los lotes, de un mínimo de siete metros.

- Al llevarse a cabo una construcción bajo esta modalidad, debe dejarse un área de reserva sin construir de 2.50 metros lineales por todo el frente del predio.

Asimismo, estas construcciones deben reunir requisitos técnicos de vialidad que conecten debidamente al fraccionamiento con el resto de la comunidad. (Art. 27)

La infraestructura urbana de los fraccionamientos de interés social debe contar como mínimo con los siguientes elementos: (Art. 27 fr. VI)

- Red de agua potable y ramaleo de tomas domiciliarias
- Red de drenaje y sistema de alcantarillado

- Red de energía eléctrica
- Sistema de tratamiento de aguas negras
- Guarniciones y banquetas
- Calles pavimentadas
- Alumbrado público
- Jardinería mayor y césped
- Mobiliario urbano
- Señalamiento y nomenclatura
- Cesiones al H. Ayuntamiento:
  - 15% del área vendible para equipo urbano y
  - 4% de la superficie vendible para áreas verdes

En condiciones similares, el Reglamento norma la construcción de fraccionamientos habitacionales populares, que son aquellos "que con obras de urbanización progresiva, precio de venta y forma de pago sancionados por el Gobierno del Estado, sirvan para atender los asentamientos de familias con escasos recursos" (Art. 28). Para el caso de esta modalidad de fraccionamientos, la superficie de los lotes debe ser de 80 a 105 metros cuadrados, con 5 metros de frente mínimo.

En cuanto al procedimiento de legitimación para la construcción de fraccionamientos en términos genéricos, éste puede sintetizarse en los puntos siguientes:

- **Presentación de la solicitud de fraccionamiento a la DGAHOP debidamente requisitada con:**

- Nombre y apellido del solicitante
- Domicilio actual y teléfono
- Localidad y Municipio en donde se pretende construir el fraccionamiento.
- Tipo de fraccionamiento por construir
- Ubicación del terreno a fraccionar referido a la localidad, marcando sus colindancias.
- Distancia entre el fraccionamiento y el centro de la localidad.
- Distancia entre el fraccionamiento y la red de agua potable, red de alcantarillado, red de energía eléctrica y red telefónica.
- Características generales del fraccionamiento (área total, área vendible, área de vías públicas, área de cesión y área de lote tipo).

- **Legitimación del solicitante**

El solicitante de un fraccionamiento ante la DGAHOP debe legitimarse debidamente. Para el caso de los organismos de vivienda (INFONAVIT y FOVISSSTE), el solicitante debe ser un representante de los mismos debidamente acreditado. Dicho

representante debe presentar conjuntamente a la solicitud la escritura pública que acredite la propiedad del predio, el certificado de posesión material del predio expedido por la autoridad municipal, así como los certificados de libertad de gravámenes y de no adeudo a las autoridades hacendarias estatal y municipal. Deben anexarse también planos de lotificación con sus usos del suelo, sembrado de la edificación habitacional.

• **Fase de estudio y aceptación, rechazo o  
prevención de la solicitud**

Una vez presentada la solicitud debidamente requisitada, la Dirección debe revisarla y estudiarla en un plazo no mayor a quince días hábiles, a partir de la fecha de recepción de la solicitud, si éste fuese rechazada, se hará saber al solicitante que debe subsanarla acorde al Reglamento, en un plazo no mayor de 30 días hábiles, ya que de no hacerlo así, se tendrá por no presentada.

Si la solicitud fuese aceptada, la Dirección elaborará un extracto de la misma que se publicará a cuenta del solicitante, en el periódico oficial del Estado y en el periódico de mayor circulación de la entidad por dos veces consecutivas de siete en siete días, a fin de determinar si no hay reclamaciones de la propiedad del predio.

• **Aprobación definitiva del proyecto de fraccionamiento**

Una vez cubiertos los anteriores requisitos, la Dirección tendrá por aprobado el proyecto, y entonces el interesado se encuentra en posición de acudir a los órganos de servicios públicos correspondientes.

A fin de comenzar a construir el fraccionamiento, el interesado debe celebrar un convenio con el Ejecutivo Estatal que establezca las obligaciones específicas del fraccionador para con el Gobierno Estatal. Posteriormente a la firma del Convenio, el fraccionador podrá, a juicio de la Dirección, comenzar la construcción parcial o total del fraccionamiento.

Entre las obligaciones del fraccionador, en términos del Reglamento (Art. 56) se encuentran:

- Enterar a la Tesorería General del Estado del monto de la licencia de fraccionamiento, así como del importe de los derechos de inspección de la obra.
  
- Cubrir a la Tesorería General un pago en efectivo para la construcción del equipo urbano que determine el Plan Estatal.

- Otorgar al Estado garantías reales por operaciones de transmisión de dominio de los bienes del fraccionamiento.

Tales son, de manera sintética, las disposiciones comprendidas en el marco jurídico veracruzano en materia de fraccionamiento y construcción de unidades habitacionales.

Como comentario final, cabe señalar que dicho Reglamento denota la excesiva regulación que en materia de fraccionamientos existe en las entidades federativas, y que, en un marco de modernidad y desarrollo, atenta contra el afán de los organismos de vivienda de dar celeridad y eficacia a la construcción de nuevas unidades habitacionales en el entorno global del territorio mexicano.

- Otorgar al Estado garantías reales por operaciones de transmisión de dominio de los bienes del fraccionamiento.

Tales son, de manera sintética, las disposiciones comprendidas en el marco jurídico veracruzano en materia de fraccionamiento y construcción de unidades habitacionales.

Como comentario final, cabe señalar que dicho Reglamento denota la excesiva regulación que en materia de fraccionamientos existe en las entidades federativas, y que, en un marco de modernidad y desarrollo, atenta contra el afán de los organismos de vivienda de dar celeridad y eficacia a la construcción de nuevas unidades habitacionales en el entorno global del territorio mexicano.

**CAPITULO IV**  
**PRINCIPALES SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES**  
**EN LOS DESARROLLOS HABITACIONALES Y SU PROBLEMATICA**

**IV.1 MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS**

El término "municipalización" tiene gran cantidad de acepciones, lo que lo convierte en la praxis en un término un tanto ambiguo.

En el presente punto de estudio se conceptualizará a la municipalización en correlación con la prestación de los servicios públicos municipales, por ser la aceptación que concierne al fraccionamiento y construcción de unidades habitacionales en el ámbito del Ayuntamiento mexicano.

El Doctor Serra Rojas expresa que en un plano genérico, "municipalizar un servicio es entregar a las autoridades municipales, un servicio que ha estado atendido por particulares".<sup>(44)</sup>

Como ejemplos de tal acepción del término en estudio, puede

---

(44) Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa, México, 1970, pp. 251-252.

mencionarse la municipalización del servicio público de transporte, o bien, la distribución del gas doméstico.

El INFONAVIT, por su parte, define a la municipalización como aquel "acto formal de recepción por parte del Municipio de los bienes inmuebles, equipo e instalaciones de servicio de un área urbanizada, que cumpliendo con los ordenamientos y reglamentos correspondientes, y estando en estado de operatividad y funcionamiento, le permite, de acuerdo a su competencia, prestar los servicios públicos necesarios para el bienestar de la comunidad ahí asentada y realizar las obras de mantenimiento que se requieran".<sup>(45)</sup>

De lo anterior se desprende que la municipalización sea un requisito formale para la construcción y operatividad de los conjuntos habitacionales ubicados en un Municipio determinado.

Mediante la entrega de los servicios públicos en buen estado de un conjunto habitacional a las autoridades municipales, se facilita a su vez la entrega de la propiedad de los inmuebles a los trabajadores, y el Ayuntamiento adquiere la obligación de prestar a los conjuntos habitacionales los servicios de

---

(45) INFONAVIT. Guía de Municipalización. INFONAVIT. México, 1990, p. 7.

vigilancia, limpieza de vías públicas, mantenimiento y conservación de las áreas verdes, drenaje, agua potable, alumbrado público, etc.

La municipalización de los servicios públicos es un requisito ineludible por parte de los fraccionadores, en razón de que es precisamente el Ayuntamiento, como entidad política y administrativa, el órgano potestador de los servicios públicos indispensables para que el conjunto se integre a la vida comunitaria del Municipio.

Según el propio INFONAVIT, corresponde al Gobierno de la Municipalidad la prestación de los siguientes servicios públicos:

- Seguridad pública y vigilancia
- Alumbrado
- Embellecimiento y conservación del entorno urbano
- Conservación de obras de interés social
- Suministro y abastecimiento de agua potable
- Servicios de atarjeas y drenaje
- Fomento y conservación de áreas verdes, plazas, parques y zonas recreativas de promoción social y deportes.
- Servicio de transporte y vialidad, rastro, mercado, cementerio y eventos culturales.

Es necesario precisar aquí, que corresponde al fraccionador y no al Municipio:

- La implementación del equipo e infraestructura urbana necesaria para que el Municipio pueda prestar los servicios públicos correspondientes.
- Llevar a cabo la conexión con las redes de agua potable y alcantarillado al sistema general del servicio municipal.

La importancia de la oportuna municipalización de los conjuntos habitacionales se da en razón de la necesidad de dar a los inmuebles condiciones de habitabilidad y seguridad, aun antes de que dichos inmuebles sean ocupados por sus habitantes; de lo contrario, pueden generarse gastos innecesarios y molestias, tanto para el organismo de vivienda, como para los propios derechohabientes.

El procedimiento de municipalización de los conjuntos habitacionales puede resumirse en los siguientes puntos:

- Obtención de la licencia de fraccionamiento en los términos estudiados en el punto anterior.
- Autorización para la implementación de la infraestructura y

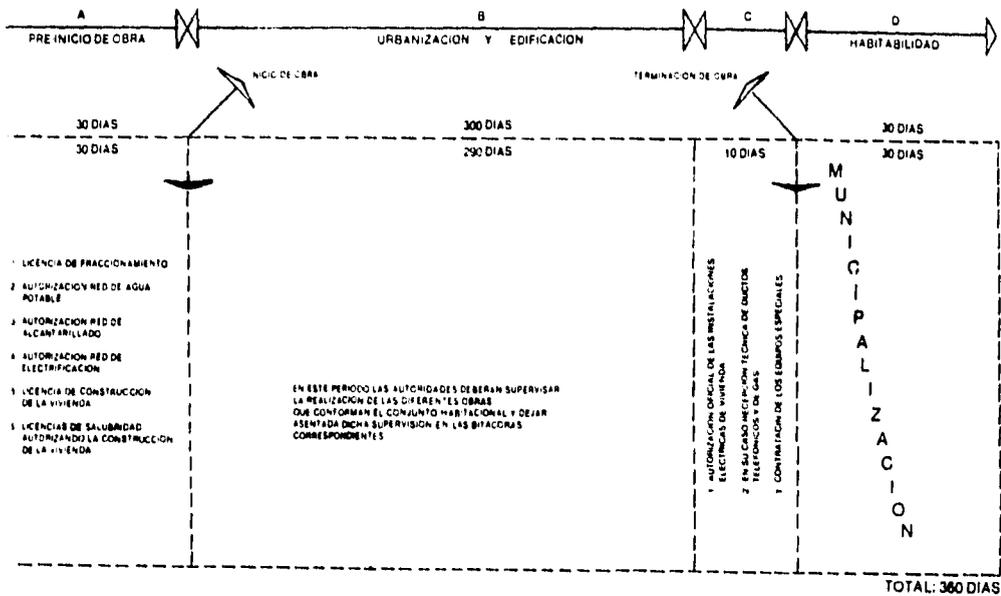
equipo de servicios públicos, por parte de la autoridad municipal y organismo estatal descentralizado.

- Obtención de la licencia de construcción del fraccionamiento por parte de la autoridad municipal competente.
- Obtención de las licencias de salubridad para la construcción de los inmuebles.
- Urbanización y edificación de la vivienda bajo la supervisión de las autoridades estatales y municipales.
- A la conclusión de la obra debe adquirirse la autorización de las redes eléctricas, red de gas y equipos especiales.
- Aviso de terminación de obra
- Visto Bueno de ocupación otorgado por la Secretaría de Salud
- Posteriormente se protocoliza la municipalización del conjunto habitacional.

Todo este proceso tiene una duración promedio de 360 días (véase Esquema).

## MUNICIPALIZACION

## REPRESENTACION GRAFICA DE TIEMPOS Y ACCIONES



Para la recepción de obras exteriores correspondientes al Municipio (calles, andadores, banquetas, jardines, plazas y plazoletas) se requiere que el fraccionador presente al Ayuntamiento:

- Pruebas de laboratorio de pavimentos
- Autorización de estacionamientos y de circulación de peatones y vehículos.

- Copia de los alineamientos
- Copia de los números oficiales
- Copia de los pagos de derechos por los conceptos anteriores

Asimismo, debe presentarse la siguiente documentación:

- Autorización del fraccionamiento
- Licencia de construcción de la vivienda
- Planos autorizados por la Secretaría de Salud
- Autorización oficial de las instalaciones eléctricas de la vivienda
- Planos de lotificación, sembrado del conjunto y de las instalaciones de gas.
- Acta constitutiva del régimen de propiedad en condominio y constitución de la Junta de Vecinos, si es de tipo multifamiliar.
- Copia de todos los pagos efectuados por los anteriores conceptos.
- El aviso de terminación de obra
- Visto bueno de ocupación otorgado por la Secretaría de Salud
- Acta entrega recepción de la electrificación firmada por C.F.E.
- Acta de recepción de las redes de agua potable y alcantarillado signada por el representante estatal del organismo descentralizado.

Una vez cubiertos todos los requisitos anteriores, el Ayuntamiento reunido en Cabildo, protocoliza la municipalización del conjunto habitacional, salvo ciertos casos de excepciones: "En algunos Estados de la República, la entrega formal del conjunto, áreas y servicios debe efectuarse ante las autoridades estatales, quienes a su vez lo entregarán al Municipio para su administración, operación y mantenimiento".<sup>(46)</sup>

Tal es, en un modo sintético, el proceso de municipalización de los conjuntos habitacionales. Se vuelve a hacer hincapié en la excesiva requisitación, que obstaculiza el rápido fraccionamiento y construcción de los conjuntos, en detrimento, sin duda alguna, de los derechohabientes y de los mismos organismos de vivienda.

A continuación se hace una breve reseña del procedimiento de municipalización por servicio público, en rubros fundamentales, como agua potable, alcantarillado sanitario, tratamiento de aguas negras, etc., a fin de dotar al presente trabajo de mayor especificidad y exactitud conceptual.

#### **IV.2 AGUA POTABLE**

Respecto al servicio público municipal del agua potable,

---

(46) INFONAVIT, GUIA DE MUNICIPALIZACION: Op. cit., p. 27.

Una vez cubiertos todos los requisitos anteriores, el Ayuntamiento reunido en Cabildo, protocoliza la municipalización del conjunto habitacional, salvo ciertos casos de excepciones: "En algunos Estados de la República, la entrega formal del conjunto, áreas y servicios debe efectuarse ante las autoridades estatales, quienes a su vez lo entregarán al Municipio para su administración, operación y mantenimiento".<sup>(46)</sup>

Tal es, en un modo sintético, el proceso de municipalización de los conjuntos habitacionales. Se vuelve a hacer hincapié en la excesiva requisitación, que obstaculiza el rápido fraccionamiento y construcción de los conjuntos, en detrimento, sin duda alguna, de los derechohabientes y de los mismos organismos de vivienda.

A continuación se hace una breve reseña del procedimiento de municipalización por servicio público, en rubros fundamentales, como agua potable, alcantarillado sanitario, tratamiento de aguas negras, etc., a fin de dotar al presente trabajo de mayor especificidad y exactitud conceptual.

#### **IV.2 AGUA POTABLE**

Respecto al servicio público municipal del agua potable,

---

(46) INFONAVIT, GUIA DE MUNICIPALIZACION: op. cit., p. 27.

Acosta Romero señala: "La cuestión de los servicios públicos municipales es muy importante, sin embargo, algunos servicios básicos todavía no llegan a muchos municipios, como son: el agua potable, el alcantarillado, la pavimentación, banquetas, alumbrado público y mercados".<sup>(47)</sup>

El rezago económico de algunos Municipios significa una importante limitante para que los organismos de vivienda lleven a cabo una cobertura integral del territorio nacional.

"El problema radica fundamentalmente en que hay Municipios que no tienen autonomía financiera para prestar debidamente sus servicios y otros, al encomendárseles la Constitución, no estaban preparados técnicamente para su prestación".<sup>(48)</sup>

A pesar de dicha problemática, encontramos que en los Municipios dotados de cierta autonomía financiera, es precisamente el rubro del agua potable una de las principales fuentes de ingresos de la hacienda municipal.

Los aspectos contemplados dentro del servicio público de agua potable son los baños, las fábricas o industrias, los tanques subterráneos, las albercas, la perforación de pozos, el

---

(47) Acosta Romero, Miguel. Op. cit., p. 600.

(48) Idem.

consumo de agua en predios con servicio de medidor y el suministro de agua potable por toma de agua.

La municipalización de los conjuntos habitacionales requiere de ciertos requisitos legales en materia de servicios públicos, para el caso de las redes de agua potable, el fraccionador debe presentar a las autoridades municipales:<sup>(49)</sup>

- Inventario técnico de materiales usados en la obra
- Planos autorizados por la autoridad competente
- Pruebas técnicas de presión, conforme a especificaciones de instalación de la red autorizada y revisada por la autoridad competente.
- Copia de los recibos de pago por derechos y cooperaciones expedidos por la autoridad competente.
- Copia del oficio de notificación con plano de nomenclatura girado a la autoridad competente, a fin de facilitar a los derechohabientes al ocupar su vivienda, el pago de derechos por concepto de conexión de agua e instalación de medidores.
- Fianza por un año del contratista endosada directamente por el organismo de vivienda al Municipio o autoridad correspondiente, por concepto de vicios ocultos de la red. Cabe aclarar que este requisito debe de reunirse solo a

---

(49) INFONAVIT, GUIA DE MUNICIPALIZACION. op. cit., p. 17.

solicitud de la autoridad estatal y/o municipal, ya que no siempre se otorga.

- Planos de nomenclatura y de la red entregados al H. Cuerpo de Bomberos para su conocimiento.

En cuanto a la autoridad rectora del servicio de agua potable, no existe un criterio unificador en las diversas entidades federativas de la República. En tanto que en algunos Estados (vgr. el Estado de México), los órganos rectores son organismos descentralizados de carácter paramunicipal, en otros (vgr. Veracruz), el órgano rector es una Dirección descentralizada de la Administración Pública Estatal.

No obstante cualquiera que sea la naturaleza del órgano rector de la actividad, los organismos de vivienda suelen encontrarse con múltiples trabas de carácter burocrático y con excesivos papeleos que no hacen mas que entorpecer la construcción de viviendas. Como ejemplo de ello, baste mencionar el inútil trámite de la garantía real por vicios ocultos en la infraestructura de agua potable. Esta medida es absurda, ya que se presupone que la implementación de la misma se encuentra bajo estricta supervisión de la autoridad que se encarga de constatar que las normas técnicas sean las adecuadas, acorde al tipo de vivienda y a las características de la red general.

#### **IV.3. ALCANTARILLADO SANITARIO**

El alcantarillado sanitario es uno de los servicios públicos fundamentales, tanto en el medio urbano como en el medio rural.

De la presencia de una adecuada red de alcantarillado depende en gran parte que la comunidad tenga condiciones salubres de vida, por lo cual, en la municipalización de las unidades habitacionales, no puede pasarse por alto tan importante rubro.

Los requisitos que debe presentar el fraccionador a la autoridad municipal son los siguientes:

- Inventario técnico de los materiales usados en obra
- Planos autorizados por la autoridad competente
- Pruebas técnicas autorizadas y revisadas por la autoridad conforme a las características propias de la red.
- Copia de los recibos de pago por cooperaciones y derechos requeridos por la autoridad.
- Copia del oficio de notificación con plano de nomenclatura girado a la autoridad competente, con la finalidad de que cuando los derechohabientes ocupen su vivienda, lleven a cabo el pago de derechos por concepto de descarga domiciliaria.
- Fianza por un año del contratista, endosada por el

INFONAVIT; para garantizar vicios ocultos en la red; al igual que en caso de las instalaciones de agua potable, este requisito es prescindible, siempre que las autoridades estatales y/o municipales así lo consideren.

Nuevamente nos encontramos con esta traba de carácter burocrático, que debería ser suprimida de hecho por las razones enunciadas en el punto anterior.

- Planos de nomenclatura y de la red, entregados a la autoridad competente para que se lleve a cabo su registro y respectiva incorporación a las redes municipales.

En este orden de ideas es claramente observable que la tramitación ante las autoridades municipales o estatales, en su caso, resulta ardua tarea de llevar a cabo por los promotores y representantes de los organismos de vivienda.

#### **IV.4 PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS NEGRAS**

Este servicio es, de hecho, considerado como un equipo especial que tiene también que municipalizarse.

A pesar de la indubitable necesidad de que todos los conjuntos habitacionales cuenten de una planta de tratamiento de

aguas residuales, éstas, desafortunadamente, no tienen mucha difusión en gran parte de las entidades federativas nacionales.

Enuncia el INFONAVIT que "para el mantenimiento y operación de estos servicios, el Municipio comparte con la Junta de Vecinos o Condóminos el costo de su operatividad, reservándose el derecho de supervisión, vigilancia y mantenimiento del equipo".<sup>(50)</sup>

A diferencia de los servicios públicos más comunes, la requisitación para la implementación de este tipo de equipos es más sencilla, ya que el fraccionador únicamente debe presentar a la autoridad municipal o estatal:

- Garantía de los equipos
- Pruebas de funcionamiento de los mismos equipos en presencia de representantes de la autoridad correspondiente.
- Copia de la autorización de perforación de pozos que debe solicitarse a la Dirección General de Obras Públicas de la entidad de que se trate.
- Planos autorizados por la autoridad competente

En este sentido, cabe comentar que el fomento de la implementación de plantas de tratamiento de aguas residuales

---

(50) INFONAVIT, GUIA DE MUNICIPALIZACION. Op. cit., p. 21.

tiende a crecer, conforme se desarrollan las premisas del Derecho Ambiental, que cada día encuentran en nuestra legislación nuevos espacios.

#### **IV.5 RED DE ELECTRIFICACION**

Para la municipalización de este servicio, el fraccionador debe presentar:

- Planos debidamente autorizados por la Comisión Federal de Electricidad.
- Inventario técnico de los materiales utilizados en la instalación ante la Comisión Federal de Electricidad para que ésta lleve a cabo su mantenimiento y supervise su operación.
- Copia del Convenio con la Comisión Federal de Electricidad
- Copia de los pagos de derechos y cooperaciones a la Comisión Federal de Electricidad.

Como puede observarse, la tramitación de la red de electrificación es, con mucho, más sencilla que la concerniente a otros servicios públicos, esto en razón de que las redes de electrificación son de potestad exclusiva de la Federación.

Dentro de este servicio, cabe mencionar que diez días antes

de la terminación de la obra, debe tramitarse ante la Comisión Federal de Electricidad, la supervisión de las instalaciones, y una vez aprobadas por la Comisión, los derechohabientes se encuentran en posición de poder celebrar los contratos de energía eléctrica de la misma.

#### **IV.6 ALUMBRADO PUBLICO**

Los requisitos para la municipalización de este servicio público son los siguientes:

- Presentación a la autoridad del contrato de alumbrado público, que debe efectuarse siempre a nombre del Municipio, ya que es a través de su Dirección de Obras Públicas como se presentará para el caso de conjuntos abiertos, el mantenimiento y operación del alumbrado en las vías públicas del conjunto habitacional.

En los conjuntos que manejan un régimen de autoadministración, son los propios habitantes del mismo los que cubren los gastos por concepto de alumbrado público.

- Cuando el Municipio carece de una infraestructura económica fuerte, se suelen llevar a cabo convenios tripartitas de repartición de los gastos devengados del alumbrado público.

Las partes en dicho convenio son la Comisión Federal de Electricidad, la Junta de Vecinos y el Ayuntamiento. El monto a cubrir por cada una de las partes es convencional.

- Deben presentarse a la autoridad pruebas técnicas oficiales (emanadas de la Comisión Federal de Electricidad) del buen funcionamiento de la red de alumbrado público.

- Asimismo, debe presentarse copia del pago de derechos y cooperaciones en la materia.

De lo anteriormente expuesto, puede concluirse el presente capítulo, enlistando los principales problemas a que se enfrentan los organismos de vivienda en el cumplimiento de sus cometidos:

- a) La falta de un criterio unificador de la instancia encargada de ventilar la tramitación de la municipalización de las unidades habitacionales, en razón de que en algunas entidades federativas, la instancia oficial es un órgano descentralizado de la Administración Pública Estatal, y en otras ya existe un órgano exprofeso de carácter paramunicipal para que lleve a cabo todo lo correlacionado con estos trámites.

- b) La excesiva regulación y papeleo que, como se ha venido diciendo reiteradamente, constituye una traba importante para el

desempeño de las funciones sociales de los organismos de vivienda.

c) Cuotas excesivas a la entidad municipal. Aunque es comprensible que la hacienda municipal tenga necesidades económicas imperantes, hay que tomar en cuenta que las acciones de los organismos de vivienda no son lucrativas, y que la recuperación de la inversión de los mismos es de tracto sucesivo. Esta pugna entre los intereses comunitarios y los propios del Ayuntamiento deben formar parte de la desregulación de la actividad que se propone en el capítulo de conclusiones.

desempeño de las funciones sociales de los organismos de vivienda.

c) Cuotas excesivas a la entidad municipal. Aunque es comprensible que la hacienda municipal tenga necesidades económicas imperantes, hay que tomar en cuenta que las acciones de los organismos de vivienda no son lucrativas, y que la recuperación de la inversión de los mismos es de tracto sucesivo. Esta pugna entre los intereses comunitarios y los propios del Ayuntamiento deben formar parte de la desregulación de la actividad que se propone en el capítulo de conclusiones.

**CAPITULO V**  
**ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS**  
**MUNICIPALES EN DIVERSOS MUNICIPIOS**

**V.1 PACHUCA, HIDALGO**

En observancia a lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, el 16 de noviembre de 1988 se publicó en el periódico oficial de la entidad, el Reglamento de Gobierno Municipal del Municipio de Pachuca de Soto, que vino a sustituir al Bando de Policía y Buen Gobierno de la entidad.

En dicho marco regulatorio se hacen múltiples menciones a los rubros de urbanización y servicios públicos.

El Artículo 7o. del Reglamento trata en términos genéricos acerca de los fines del Ayuntamiento, señalando lo siguiente en materia que incube al tópico de estudio del presente trabajo:

"Art. 7o. Son fines del Ayuntamiento:

IV. Satisfacer las necesidades colectivas de los habitantes mediante la adecuada prestación de los servicios públicos municipales...

VIII. Lograr el adecuado y ordenado crecimiento urbano del Municipio..."<sup>(51)</sup>

El anterior ordenamiento sienta el basamento jurídico de la prestación de los servicios públicos municipales como una de las principales premisas del Ayuntamiento.

El Capítulo II del Reglamento en estudio trata de la determinación y creación de los servicios públicos municipales, señalando en su numeral 27, que los servicios públicos municipales son los siguientes:

- Drenaje, alcantarillado, bacheo y pavimentación
- Mercados y centros de abasto
- Seguridad pública
- Rastro
- Limpieza, recolección, transporte y destino de basura y residuos.
- Panteones
- Alumbrado público
- Conservación y mantenimiento de edificios públicos y centros de interés social.
- Estacionamientos públicos

---

(51) Periódico oficial del Estado de Hidalgo. 6 de noviembre de 1988.

- Embotellamiento y conservación de los centros urbanos
- Creación, conservación y fomento de zonas verdes y deportivas.
- Nomenclatura
- Protección y saneamiento del medio ambiente dentro de las atribuciones del Ayuntamiento, y en colaboración con las autoridades federales y estatales.
- Colaboración con las autoridades estatales y federales en materia de salud pública.

Como puede observarse, el ordenamiento transcrito emite la prestación de tres servicios públicos, revisados en capítulo precedente; éstos son: el agua potable (que por exclusión corresponde a la potestad del Gobierno Estatal), la red de electrificación (facultad exclusiva de la Federación a través de la desconcentrada Comisión Federal de Electricidad), y la planta de tratamiento de aguas negras, cuya regulación aún no adquiere fuerza jurídica en gran cantidad de entidades federativas nacionales.

El Reglamento determina dos modalidades de concesión de los servicios públicos en el marco municipal:

- Aquéllos que para ser concesionados necesitan de la aveniencia de la autoridad estatal (sanidad pública, seguridad pública, servicios de drenaje y alcantarillado).

- Aquéllos que pueden ser concesionados en exclusiva por el Municipio, que son los excluidos de la modalidad anterior (Art. 29).

Asimismo, el Ayuntamiento tiene la facultad de revisar periódicamente las concesiones y, en su caso, de cancelarlas por mal manejo de las mismas.

El Artículo 30 dice que: "La prestación de los servicios públicos municipales concesionados a particulares quedará sujeto invariablemente al cumplimiento de las condiciones respectivas, así como a la vigencia y supervisión que en todo tiempo ejerzan las autoridades competentes, sin que para ellos se haga necesario avisos previos de ninguna especie".<sup>(52)</sup>

En lo referente a la municipalización de los servicios públicos, el numeral 31 articula:

"... Cuando un servicio particular quede municipalizado, todos los bienes utilizados, estén o no incorporados, pasarán inmediatamente a la prestación del servicio y, por tanto, habrá formado parte del patrimonio municipal".<sup>(53)</sup>

---

(52) Periódico Oficial de Hidalgo. Op. cit., p. 5.

(53) Idem.

La anterior inclusión no es ninguna novedad, resultando hasta un tanto redundante, ya que la concepción ortodoxa de la municipalización implica una evidente traslación del dominio de la infraestructura de los servicios públicos. Se induce que la finalidad de incluir la anterior transcripción por parte del órgano reglamentario municipal fue meramente resultado de un formalismo legal.

También el Reglamento perceptúa que los bienes que se adquirieran por cooperación o donación, cuyo fin sea la prestación de un servicio público, aun habiendo sido comisionado, pasará a formar parte del patrimonio municipal (Art. 32).

Las tarifas por prestación de servicios públicos municipales se determinan por el Ayuntamiento, y pueden variar, dependiendo de los intereses y necesidades de la entidad.

Siendo el Presidente Municipal la máxima autoridad ejecutiva del Ayuntamiento, queda a su arbitrio el otorgamiento y/c cancelación de los servicios públicos de potestad exclusiva del Municipio (Art. 33).

Por otra parte, el Artículo 72 del Reglamento determina las facultades de las autoridades municipales a través de la Dirección

de Obras Públicas en materia de construcción en el Municipio de obras públicas y privadas; las de mayor relevancia son:

- Autorizar los proyectos y expedir licencias para ejecutar todo tipo de construcciones probadas.
- Dar mantenimiento a la estructura física municipal existente.
- Aprobar la creación de fraccionamientos, división y subdivisión de predios, y para probarlos, se verificará que no se trate de terrenos con peligro de hundimientos o que estén fuera del acceso a los servicios públicos (Art. 74).

## V.2 CHIMALHUACAN, MEXICO

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece el fundamento jurídico de la municipalización de servicios públicos en los siguientes términos:

"Art. 42. Son facultades y obligaciones de los Municipios:

IV. Contratar o concesionar obras y servicios públicos municipales...

XII. Municipalizar, en su caso, mediante el procedimiento respectivo, los servicios públicos municipales cuando estén a cargo de particulares...".<sup>(54)</sup>

---

(54) Ley Orgánica Municipal del Estado de México, PRI. México, 1990, p. 76.

En el caso específico del Municipio de Chimalhuacán, el Artículo 29 del Bando de Policía y Buen Gobierno establece que los servicios públicos municipales son los siguientes:

- Agua potable
- Drenaje
- Alcantarillado
- Alumbrado público
- Limpia
- Mercados y centrales de abasto
- Rastros
- Parques y jardines públicos
- Areas verdes y recreativas
- Seguridad pública
- Embellecimiento y conservación de los poblados
- Protección ecológica y mejoramiento del ambiente

El caso de los Municipios del Estado de México es sumamente interesante, ya que denotan una evolución mayor en materia de prestación de servicios públicos que los municipios de otras entidades federativas.

Dicha evolución se da en razón de la creación de organismos

descentralizados de la administración pública estatal, que tienen, no obstante, carácter paramunicipal, encargados de ser los rectores de la prestación de ciertos servicios públicos, tales como el agua potable y el alcantarillado sanitario.

En el caso Chimalhuacán, se observa la existencia del denominado "Organismo Descentralizado de Agua Potable, Saneamiento y Alcantarillado", cuyo fundamento jurídico es el Decreto 9 del Gobierno del Estado de México, promulgado con fecha 8 de febrero de 1994, por el gobernador Emilio Cuayffet Chemor. Dicho organismo funciona como una instancia mediadora en la tramitación de municipalización de servicios públicos entre Municipio y Gobierno Estatal, en los rubros referidos.

Por otra parte, el Artículo 7o. del Bando referido faculta a la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras (organismo administrativo municipal) para: elaborar, aprobar y ejercer el Plan Municipal de Desarrollo:

III. En el ámbito de competencia municipal, planear y regular de manera coordinada el desarrollo de centros urbanos nuevos".<sup>(55)</sup>

---

(55) Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Chimalhuacán. PRI, México, p. 16.

En términos del propio Reglamento, el proceso de municipalización puede resumirse en los siguientes puntos:

- El Ayuntamiento se reúne en Cabildo y hacen la propuesta al Gobierno del Estado, dirigida a la Cámara Local para que apruebe la municipalización.

- Posteriormente a la aprobación legislativa, debe realizarse un Convenio con la Comisión Reguladora del Suelo del Estado de México, con la Dirección de Desarrollo Económico, y con la Dirección Estatal de tenencia de la tierra para que se apruebe la ocupación del terreno.

- Posteriormente, el Ayuntamiento dicta el acuerdo de municipalización.

De lo anteriormente expuesto, se infieren dos aspectos fundamentales:

1. La creación de organismos descentralizados de municipalización, se presentan como una interesante alternativa de simplificación administrativa, que puede, en un momento dado, facilitar las acciones de los organismos de viviendas.

2. No obstante la intervención directa de instancias

estatales en el marco municipal, puede lesionar, de facto, la autonomía política del Municipio, por lo que dicha intervención debe reducirse al mínimo, ampliando las facultades potestativas del Gobierno Municipal en la materia. Por consiguiente, lo idóneo sería que los organismos descentralizados que se han mencionado fueran tutelados por el Gobierno Municipal, teniendo contacto como entidad autónoma con las autoridades estatales que vengan al caso.

### **V.3 OAXACA, OAXACA**

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, faculta a los Municipios en términos del Artículo 39 para:

"V. Contratar o concesionar obras y servicios públicos municipales...

XVII. Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales...

XXVI. Celebrar convenios con las autoridades estatales para la ejecución y operación de obras, la prestación de servicios públicos, o la asunción de atribuciones que correspondan a aquellas...

XXX. Crear las dependencias necesarias para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de los servicios públicos".<sup>(56)</sup>

Por su parte, el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Oaxaca, Oaxaca, enlista, en su Artículo 31, los servicios públicos con carácter de municipales. Con la finalidad de no ser repetitivos, únicamente mencionaremos que la directriz adoptada por el Bando oaxaqueño es similar a la del Reglamento de Gobierno del Municipio de Pachuca, es decir, excluye de su listado tanto al agua potable como a las redes de alumbrado eléctrico, por ser de competencia federal, deslindándose de la celebración de convenios a nombre del Municipio, que deben correr a cuenta del fraccionador.

Como puede observarse, dentro de ambas tendencias analizadas, hay aún cierta problemática en materia de municipalización de servicios públicos. Dicha problemática debe ser atendida, viendo por la celeridad de trámites a través de la simplificación administrativa, con pleno respecto a la autonomía política municipal.

---

(56) Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. Material facsímil, México, 1993.

XXX. Crear las dependencias necesarias para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de los servicios públicos".<sup>(56)</sup>

Por su parte, el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Oaxaca, Oaxaca, enlista, en su Artículo 31, los servicios públicos con carácter de municipales. Con la finalidad de no ser repetitivos, únicamente mencionaremos que la directriz adoptada por el Bando oaxaqueño es similar a la del Reglamento de Gobierno del Municipio de Pachuca, es decir, excluye de su listado tanto al agua potable como a las redes de alumbrado eléctrico, por ser de competencia federal, deslindándose de la celebración de convenios a nombre del Municipio, que deben correr a cuenta del fraccionador.

Como puede observarse, dentro de ambas tendencias analizadas, hay aún cierta problemática en materia de municipalización de servicios públicos. Dicha problemática debe ser atendida, viendo por la celeridad de trámites a través de la simplificación administrativa, con pleno respecto a la autonomía política municipal.

---

(56) Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. Material facsímil, México, 1993.

**CUADRO COMPARATIVO DE LAS INSTANCIAS DE MUNICIPALIZACION  
DE LOS SERVICIOS PUBLICOS**

	AGUA POTABLE	ALCANTARILLADO SANITARIO	PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS NEGRAS	RED DE ELECTRIFICACION	ALUMBRADO PUBLICO
PACHUCA, HIDALGO	Competencia exclusiva de la autoridad estatal.	Competencia del Ayuntamiento (Art. 29 del Rto. Municipal Anuencia Estatal.	Servicio Especial Municipal	Competencia Federal (C.F.E).	Competencia Municipal
CHIMALHUACAN, MEXICO	Competencia del O.D.A.P.S.A. (*) Organismo paramunicipal. (Decreto 9/94, Edo. de México.	Competencia del O.D.A.P.S.A. Organismo paramunicipal. (Decreto 9/94, Edo. de México.	Competencia del O.D.A.P.S.A.	Idem	Competencia municipal
OAXACA, OAXACA	Competencia exclusiva de la autoridad estatal.	Competencia municipal. Con anuencia del Estado (Art. 31 del Bando).	Servicio Especial Municipal.	Idem	Competencia Municipal. Anuencia del Estado.

(\*) Organismo Descentralizado de Agua Potable, Saneamiento y Alcantarillado

## CONCLUSIONES

1. El Municipio, como institución política, ha sido objeto de una larga evolución histórica, consolidándose la figura del Municipio moderno, paralelamente a la expansión del constitucionalismo.

En la actualidad, y en el marco federativo, el Municipio es la célula de toda organización de carácter político, y así se ha demostrado en nuestros Ordenamientos Constitucionales, que han hecho (especialmente la Carta Magna vigente) énfasis en los conceptos de autonomía política y económica de la entidad municipal.

El Municipio, como entidad libre, tiene amplias facultades en determinados rubros administrativos, encontrando en ocasiones limitadas sus funciones cuando éstas concerniesen por mandamiento constitucional (Federal o Estatal) a la entidad federativa.

No obstante la multiforme problemática que ha aquejado a nuestras entidades Municipales, encontramos que éstas siguen siendo el escalafón básico de nuestra organización política, por lo cual, debe fomentarse su libertad político-administrativa y económica, en tanto no se entorpezcan las funciones ni se afecten los intereses de la Federación ni los propios estatales.

2. Encontramos, por otra parte, que la vivienda, siendo uno de los rubros fundamentales a atender por parte de todo Estado de Derecho, y consecuente órgano de gobierno, se enfrenta a una problemática constante y creciente, determinada por diversos factores, entre los que pueden mencionarse:

a) El exacerbado y desproporcionado crecimiento demográfico que es determinante de que los esfuerzos estatales por dotar de vivienda digna a las familias mexicanas sean insuficientes.

b) La excesiva regulación de la actividad constructora de viviendas en los marcos estatal y municipal. Este factor reviste una especial importancia, ya que los organismos de vivienda de interés social ven minada su actividad, reduciéndose notoriamente la celeridad que debía tener la actividad en mención.

c) La ausencia en casi todos los Estados de la Federación de una verdadera unidad de instancias de tramitación de todo aquello referente a la construcción de unidades habitacionales de interés social. Aquí se hace evidente una notoria contradicción, en razón de que siendo la vivienda una necesidad de carácter social, los Estados de la Federación deben implementar medidas que faciliten su fomento y construcción. La falta de una verdadera unidad de instancias convierte al proceso de

edificación de unidades habitacionales, en una tortuosa serie de trámites administrativos ante diferentes instancias, atentando contra las premisas esenciales de la política social, delineada en los diversos instrumentos jurídicos y políticos, emanados tanto de la federación como de las entidades federativas.

3. Como se ha estudiado en el desarrollo del trabajo, la construcción de unidades habitacionales en el marco municipal se encuentra supeditada a la entrega de la infraestructura de servicios públicos del conjunto a las autoridades municipales, que asumen, mediante tal trámite denominado municipalización, la potestad y prestación de los mismos, con los consecuentes rendimientos y provechos a la hacienda municipal.

La problemática de la municipalización de los servicios públicos de conjuntos habitacionales de interés social se encuentra indisolublemente vinculada al problema antes mencionado, de la ausencia casi generalizada de la unidad de instancias. Una problemática alterna es la excesiva intromisión de las autoridades estatales en el proceso de municipalización; ante dicha intromisión, los fraccionadores se ven ante la perniciosa necesidad de acudir a autoridades, tanto estatales como municipales, a fin de poner a funcionar al conjunto en condiciones óptimas de habitabilidad y funcionalidad en un marco de legitimidad jurídica.

4. Del análisis comparativo planteado en el Capítulo V de la tesis, se desprenden las siguientes conclusiones:

a) Los Municipios de Pachuca, Hgo. y Oaxaca, Oax. son un claro reflejo de la problemática planteada con antelación de la multiplicidad de instancias de tramitación para la municipalización de los servicios públicos de las unidades habitacionales. Pudo observarse que dicha multiplicidad de instancias se debe a la incidencia de las autoridades estatales en la tramitación que nos incumbe, Desafortunadamente, las directrices planteadas en el estudio comparativo son similares en la mayor parte de los Municipios Nacionales, lo que denota un evidente rezago en la materia.

b) Por otra parte, encontramos que los Municipios del Estado de México presentan una clara evolución desde que el Gobierno Estatal determinó la creación de organismos paramunicipales descentralizados de la administración pública, encargados de la municipalización de los servicios públicos. Aunque en este sentido si se presentó una ruptura de los patrones obsoletos de municipalización, cabe aclarar que dichos órganos paramunicipales no abarcan todos los servicios públicos a municipalizar.

5. Del desarrollo del estudio se llegó a la inminente

existencia de problemáticas diversas acerca del tema central del estudio. Como soluciones alternativas se enuncian las siguientes:

a) Promover, mediante la concertación entre todas las entidades federativas, un Acuerdo de desregulación administrativa, a través del cual las autoridades estatales, hicieran una disminución gradual de su intervención en el proceso de municipalización de los servicios públicos, tendiendo a que sean los propios Ayuntamientos quienes potesten la actividad.

b) La optimización de la operatividad de la Municipalización de los servicios públicos podría llevarse a cabo mediante la creación de organismos MUNICIPALES, con participación bipartita (representaciones estatal y municipal), a fin de que en respeto a la autonomía municipal, la autoridad estatal esté enterada de lo que le concierna en la materia.

c) Dichos organismos de carácter municipal deberían abarcar todos y cada uno de los servicios públicos, excepto aquellos cuya prestación es competencia exclusiva de la Federación.

Mediante dicho Acuerdo de desregulación, se fomentaría sin duda alguna, una mejor operatividad en la construcción de unidades habitacionales por parte de los organismos de vivienda

de interés social, para los cuales, debería establecerse un trato preferencial que redujera los plazos de municipalización, dada la prioridad social de la construcción de conjuntos habitacionales, que es, dicho sea de paso, un mecanismo ad hoc para el cumplimiento de lo articulado en el numeral 4o. de nuestra Carta Magna, así como un medio de justicia en el plano social.

## ANEXO

Con fines meramente ilustrativos, se incluye a continuación una relación de los principales requisitos y criterios para obtención de créditos a la vivienda por parte de un organismo de vivienda de interés social, como lo es el FOVISSSTE.

Los créditos que otorga el FOVISSSTE se dividen en seis modalidades diversas:

1. **Crédito para la adquisición**, que es un financiamiento otorgado al trabajador para que adquiera una vivienda en propiedad, sea ésta promovida por el Instituto, o bien por particulares.

2. **Crédito para la construcción**, que es un financiamiento que otorga el Fondo para que el trabajador construya su vivienda en terreno propio.

3. **Crédito para la reparación, ampliación o mejoramiento**, que se otorga para que el trabajador amplíe o mejore la vivienda, de la cual ya ostenta la propiedad.

4. **Crédito para pago de enganche y/o gastos de escrituración**, otorgado con la finalidad de que el trabajador

cubra hasta el 50% del valor de la vivienda por concepto de enganche, o bien, pague la escrituración de su vivienda de interés social.

5. **Crédito para pago de pasivos**, que se otorga para que el trabajador pague deudas contraídas con terceros por cualquiera de los conceptos anteriormente contemplados.

Todos estos créditos se otorgan exclusivamente con garantía hipotecaria.

6. **Crédito con garantía personal**. Es un financiamiento por la cantidad equivalente a 30 salarios mínimos mensuales, que se otorga para que el trabajador emplee los recursos para alguno de los rubros mencionados con antelación.

Todas las modalidades de crédito se otorgan bajo las siguientes condiciones:

a) **Interés**, que será del 4% anual sobre saldos insolutos durante el plazo que arroje la afectación del 30% del salario del sujeto de crédito.

b) **Ejercicio del crédito**. El trabajador puede ejercer el crédito en la localidad que él mismo elija.

c) **Legitimación.** El trámite del crédito puede hacerlo el trabajador de modo personal, o bien, a través de representante sindical debidamente acreditado.

d) **Procedimiento.** Dentro de los 30 días naturales posteriores a la presentación de la solicitud de crédito, el FOVISSSTE debe notificar vía correo certificado tanto al trabajador como a su representante del monto de crédito aprobado. Dicho documento debe contener: el plazo para ejercer el crédito, la indicación de opción de crédito y el monto expresado en veces del salario mínimo mensual.

e) **Puntuación.** Para el otorgamiento de crédito existen ciertos parámetros de puntuación que evalúan las posibilidades del trabajador de recibir algún crédito del FOVISSSTE. Los rubros de puntuación son:

- Salario base o básico (puntuación máxima de 120)
- Antigüedad (puntuación máxima de 3)
- Saldo en la subcuenta de vivienda de la cuenta general del SAR.
- Puntuación por dependientes económicos (máximo del 30%)

La suma de las cuatro puntuaciones (determinadas en tablas específicas de equivalencia) arroja como resultado la puntuación total del trabajador.

## BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa, México, 1991.
2. AGUIRRE BELTRAN. FORMAS DE GOBIERNO INDIGENA, publicada por el Instituto Nacional Indigenista, México, 1981.
3. BURGOA, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Ed. Porrúa, México, 1984.
4. COULANGES, Fustel de. LA CIUDAD ANTIGUA, Ed. Iberia, España, 1961.
5. ESQUIVEL y OBREGON, Toribio. APUNTES DE LA HISTORIA DEL DERECHO DE MEXICO, Ed. Porrúa, México, 1980.
6. INFONAVIT. PRIMER NIVEL DE EVALUACION DE UNIDADES HABITACIONALES, México, 1980.
7. INFONAVIT. CRITERIOS DE DISEÑO, México, 1984.
8. INFONAVIT. GUIA DE MUNICIPALIZACION, México, 1990.

9. OCHOA CAMPOS, Moisés. EL MUNICIPIO Y SU EVOLUCION INSTITUCIONAL, Ed. BANOBRAS, México, 1987.
10. PALOMAR DE MIGUEL, Juan. DICCIONARIO PARA JURISTAS, Ed. Mayo, México, 1981.
11. POSADAS, Adolfo. EL REGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD MODERNA, Librería General de Victoriano Suárez, España, 1978.
12. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994. Publicado por la Secretaría de Gobernación, México, 1990.
13. ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. EL MUNICIPIO, ed. Porrúa, México, 1987.
14. SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa, México, 1970.
15. TRUEBA URBINA, Alberto, et. al. LEY FEDERAL DEL TRABAJO COMENTADA, Ed. Porrúa, México, 1992.
16. VLASICH, Francisco. EL MUNICIPIO LIBRE. Tesis de Licenciatura. Universidad Panamericana, México, 1989.

## LEGISLACION

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,  
Ed. Porrúa, México, 1994.
2. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 7 de febrero de 1984
3. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 20 de octubre de 1992
4. BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO  
CHIMALHUACAN. PRI, México, 1994.
5. LEY DEL ISSSTE. ISSSTE. México, 1994
6. LEY DEL INFONAVIT. INFONAVIT. México, 1994
7. LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.  
PRI. 1990.
8. LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA.  
Material Facsímil. México, 1993.
9. PERIODICO OFICIAL DEL ESTADO DE HIDALGO,  
16 de noviembre de 1988.