

Fundamentos técnicos para la creación del

REGLAMENTO DE CONSTRUCCION

para el Estado de México

M. EN C. ALEJANDRO HIGUERA ZIMBRÓN

Profesor Tiempo Completo de la FAD, UAEM. Docente en la Licenciatura en Administración y Promoción de la Obra Urbana. Sus ámbitos de estudio se relacionan con el Urbanismo y la Sustentabilidad.
higuerathesis@yahoo.com

ABSTRACT

There are different backgrounds related to the regulations of constructions in Mexico, nevertheless there are laws norms and regulations about of the topic but they are weak of technical considerations according to the reality of our country.

From this point of view the development of housing and building in Mexico it has been strengthened through different policies and amendments to the law, these changes have been gradual however the legislation about this topic is not enough.

His essay is focussed on the legal development of our country specifically about the building regulations. However some social aspects should be considered to understand which the accurate situation in our state is. The main point of this paper is based on the legal context in the state of Mexico.

Palabras clave: Normatividad, Reglamento, Vivienda,
Construcción, Estado de México

Existen diversos antecedentes en lo relativo a la normatividad para la construcción en México, no obstante, existen leyes, normas y reglamentos sobre el tema pero carentes de consideraciones técnicas específicas acorde con la realidad de nuestro país.

A partir de ese contexto, la evolución en materia de vivienda y construcción en México se ha fortalecido, gracias a diversas políticas y modificaciones a la ley, los cambios se han dado de manera paulatina sin embargo, aún es incipiente la legislación sobre el tema. En este ensayo se enfoca en la evolución jurídica de nuestro país en torno al tema, no obstante consideraré algunos aspectos sociales para desarrollar el tema. A partir de ese escenario consideraré el caso para el Estado de México como tema principal. La discusión se da en términos reales sobre un contexto jurídico basado en la normatividad de nuestra

entidad. a partir de ahí el objetivo es impulsar la reglamentación de construcciones para el estado de México.

METODOLOGÍA

En materia legislativa las primeras Leyes sobre Construcción de cualquier tipo de vivienda quedo plasmada por el Constituyente en 1917 quien formuló una iniciativa de ley de vivienda obrera en la fracción 12 del Art. 123 constitucional.

A manera de resumen establece la primera política en materia de vivienda, consideró que todo aquel contratista estaría obligado a proporcionar a sus trabajadores algún tipo de apoyo en materia de vivienda de cualquier tipo siempre y cuando estas sean cómodas, higiénicas. Mismas que quizá podrían ser cobradas mediante diversos instrumentos siempre y cuando se vigilaran con apego a la ley los derechos de los trabajadores. De igual manera estaban obligados a proporcionar equipamiento urbano tal como: escuelas, clínicas o enfermerías y servicios para satisfacer las necesidades de la comunidad.

Es importante considerar que las primeras modificaciones de ley se dieron en el marco del artículo 123 para quedar como sigue:

a) En 1929 se otorgó al Congreso la facultad exclusiva para legislar en materia de trabajo y áreas conexas, como las de vivienda (Artículo 73);

b) La Ley del Trabajo de 1931, en su artículo 111, fracción III, reiteró la obligación a los patrones de proporcionar habitación a los trabajadores;

c) Asimismo, se obligó a los patrones del campo no sólo a proporcionar habitaciones salubres, gratuitamente, sino además espacio para la cría de animales de corral (Artículo 197, fracción. I);

d) Se incorporó que, como pago al servicio doméstico, se incluyera una habitación que sería considerada como parte del salario devengado (Artículo 131).¹

Las siguientes modificaciones de ley se dieron en 1972, con la reforma del 123 en el apartado "A", con ello las empresas deberían realizar aportaciones al Fondo Nacional de Vivienda, con el fin de incrementar las aportaciones a favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que les permitiera recibir algún tipo de crédito barato y adquirir alguna propiedad.

1 La revisión se hizo con base en la "Hemerografía Temática" a cargo de la profesora Gloria Colorado de la Biblioteca de la Cámara de Diputados.

En ese mismo año también se establecieron diversas disposiciones en relación con la ley del trabajo en la siguiente vertiente: a) se indicó el monto del aporte de los trabajadores a ese Fondo (Art.136) y se definió la contribución patronal (Art.141); b) se facultó al Ejecutivo Federal a fin de estructurar las modalidades organizativas y jurídicas para facilitar el pago de las empresas hacia el programa de vivienda (Art. 148); c) se diseñó la estructuración tripartita del Fondo Nacional de la Vivienda; d) se ordenó que el organismo actuara equitativamente en la asignación de los recursos entre las regiones, localidades, grupos de trabajadores y empresas en el nivel nacional (Art.149).²

En el mismo sentido, es importante recalcar que gracias a la creación del INFONAVIT y el FOVISSTE se reconoce en el artículo 123 el derecho a la vivienda de la clase trabajadora. Con ello se impulsó un organismo orientado a la creación de un fondo crediticio bien llamado FONHAPO, Fondo Nacional de Habitaciones Populares. Cuyo objetivo era permitir el acceso a viviendas a la clase trabajadora.

Gracias a la elaboración de la Política Nacional de Vivienda responsabilidad de la SEDUE, originó una nueva reforma legal, en 1983, elevando el derecho constitucional de la sociedad a una vivienda digna y decorosa, lo que quedó plasmado en la Ley Federal de Vivienda de ese año en el artículo 4° constitucional.

Como resultado de estas redefiniciones institucionales, legales y políticas, a mitad de los años 80's se instituye el Fondo Nacional para la Vivienda Rural (FONAVIR), ampliando el margen de acción oficial en el sector agrario. Esta acción ya existía en la reglamentación derivada de la "Ley Federal de Reforma Agraria", de enero de 1984, como soporte reglamentario del Art. 27 Constitucional, que al efecto señalaba que: "La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales" (Art. 112, fr. VI), complementarán la acción del Estado en materia habitacional. En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se implementó una articulación, a partir del 4° y 123 Constitucional, con las legislaciones específicas de la Ley General de Asentamientos Humanos (1976), la Ley General de Bienes Nacionales (1969) y la Ley de Reforma Agraria (1971), lo que se apreció en las modificaciones simultáneas de este conjunto legislativo en 1984. (Garza y Rodríguez, 1988.)

En los años 90's el estado propuso un nuevo marco de desarrollo en materia de vivienda, a raíz de los cambios entorno a la globalización que se dieron en ese contexto. Entonces surge la participación de los estados en programas de vivienda estimulando la participación social y privada, a fin de que se construya, se financie y se norme la construcción de la vivienda.

2. *Ibid.*

A partir de ese contexto en materia de leyes y reglamentos de construcción el diagnóstico es el siguiente solamente 18 entidades cuentan con ley estatal propiamente desarrollada y aplicada (Distrito Federal, Guerrero, Guanajuato, Jalisco y San Luis Potosí), 13 estados en donde existe algún tipo de instrumento relacionado con la normatividad y políticas de construcción considerando los Institutos: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo y Sinaloa³. Incluso aquellos en donde no existe ningún marco jurídico, como Tlaxcala. Debemos indicar que la regulación básica sobre el tema ocurre a través de la sustitución de otras leyes, como son las de asentamientos humanos o desarrollo urbano.

Para el caso del Estado de México, la construcción se encuentra normada a través de varios mecanismos:

Ley que crea el Instituto Mexiquense de la Vivienda Social

Ley de Desarrollo Social del Estado de México

Reglamento de Construcción de Inmuebles en Condominio

Ley del Agua del Estado de México

Sin embargo, en la actualidad existe un vacío en el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México en relación con la Regulación de la Construcción en nuestra entidad.

La intención primordial sería agrupar sistemáticamente todas las disposiciones jurídicas en materia de construcción que se encuentran dispersas para dar unidad a los principios, instituciones y órganos de la construcción y restituir el reconocimiento que se le debe dar a esta rama del Derecho como parte de un ente que es irreconocida.

3 En general se refieren más a coordinación de acciones tanto al interior del gobierno como con el sector privado y su objetivo es desarrollar proyectos y conseguir recursos para su financiamiento.

Para ello, considero establecer que en aras de las circunstancias sociopolíticas en que vivimos sea comprensible que al tema de la norma de la construcción se le dé una importante relevancia y que por ello sea colocada como parte de una reglamentación. No obstante, el Estado de México, se caracteriza por ser industrial y al mismo tiempo un valuarte nacional del patrimonio histórico y cultural sobre edificaciones que estos últimos deben ser rehabilitados, restaurados, conservados y protegidos, al mismo tiempo, para aquellos que serán creados teniendo siempre presente las consideraciones sobre las edificaciones sustentables⁴.

4 Se define como aquella construcción materiales con capacidad aislante, tecnologías para el aprovechamiento solar, el diseño ambiental o bioclimático adecuado, con sistemas pasivos para tirar el calor, control solar en las ventanas, tecnología para la iluminación eficiente, pero hay que preguntarse si todo esto es conveniente para una edificación sustentable.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Es importante que se determinen las normas bajo las cuales toda construcción deba realizarse, ya sea de carácter particular o público. Para tal efecto, el reglamento debe prever que las construcciones reúnan las características básicas de comodidad, seguridad e higiene, y que además, se ejecuten de manera ordenada y adecuada con lo previsto en los planes y programas de desarrollo urbano municipal.

Si bien es cierto por un lado, parece que actualmente la población del Estado de México tiene falta de interés por la cultura edilicia, ha sido un parteaguas para que exista una gran destrucción, por otro, se están desarrollando edificios, plazas, jardines y monumentos históricos que no sólo no están ejecutados con base a una normatividad que permita establecer una identidad sino que son completamente improvisados y carecen de toda estética patrimonial.

La identidad es una manifestación que otorga seguridad al habitante, pertenecer a una ciudad con gran personalidad e incluso porqué no: carácter, permite a la gente que la habita un sentido de pertenencia, el orgullo de sentirse parte de su Estado, Municipio y Ciudad, cosa que desafortunadamente no tenemos los mexiquenses.

En los últimos años en las poblaciones del Estado de México, quizá por ignorancia o desconocimiento, no lo se, lo que sí es que convierten bellas edificaciones en estacionamientos o terrenos vacíos como ya se comentó anteriormente fomentando la generación de fauna nociva o la vagancia. Desgraciadamente el crecimiento de las ciudades ha quedado rebasado y por lo tanto, ha sido un factor sumamente importante que ha dejado importantes repercusiones en la materia de construcción. Del mismo modo el impulso de su mal entendido desarrollo modernizador, ha hecho que Ayuntamientos cercanos entre sí imitaran a la capital del país y su mala planeación.

Ahora bien, el Código Administrativo del Estado de México en el Libro Quinto "Del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población", nos indica que no se permite regular aspectos de edificaciones que en la actualidad resultan necesarios. De esta manera existe un espectacular cúmulo de aspectos normativos en materia de construcción que no permiten establecer las dimensiones y es excluyente de muchos aspectos particulares que en cuestión de construcción se refiere.

Por otra parte algunos municipios tienen unos reglamentos generales sobre construcciones pero estos carecen de homogeneidad entre sí, por lo tanto, es necesario tener una norma estandarizada de carácter estatal y único.

Por ejemplo; hace falta estipular según el Código de Edificación de Vivienda⁵ los aspectos más importantes como:

El control municipal sobre uso de terrenos y construcciones.

La expedición de los permisos y licencias por parte de los municipios, y los que correspondan al estado a favor de los particulares que deseen construir una obra, así como los requisitos que dicha obra debe cubrir, tales como:

- Planos del proyecto arquitectónico
- Proyectos o aplicación de la obra donde se señalen sus detalles técnicos. (Seguridad estructural, uso, operación, mantenimiento, ampliaciones de obra, excavaciones, demolición, etc.)
- Proceso Constructivo: En el cual se establecerá un sistema de prevenciones de uso público o privado en donde se deberá establecer normas sobre seguridad, incendios, desagües pluviales, requerimientos para uso de edificaciones por personas con capacidades diferentes etc.
- Directores responsables de la obra, mismo que deberán comprobar su capacidad legal y profesional para realizar tal tarea.
- La vigilancia sobre el uso adecuado de la vía pública, misma que se considera como propiedad del municipio, así como las restricciones que toda construcción tiene para que no invada el espacio de la vía pública, el trazo de calles y alineamiento.
- El tiempo de vigencia que el municipio, a través de sus órgano comisiones, podrá imponer en el curso de la ejecución de la obra, para que ésta se realice de acuerdo con la licencia o permiso.
- La supervisión de la obra totalmente concluida, para autorizar sea habitada o que funcione para los fines a que está destinada.
- Períodos de vigencia de los permisos y licencias de construcción.

Es por ello, que es urgente que en materia de construcción deje de existir sobre regulación jurídica, para dar certeza y eficiencia, por lo que es procedente regular a la materia de construcción en un solo instrumento jurídico que presente características incluyentes.

5 Conavi. Código de Edificación de Vivienda 2007.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Cabe señalar que el libro quinto del Código Administrativo debe ser modificado, establecer las normas correspondientes para que los diversos sectores sobre todo el legislativo inicie los trabajos a fin de presentar el Reglamento de Construcción para el Estado de México y se convierta en una legislación independiente e integradora, que se justifica por la necesidad de dotar en materia de construcción las condiciones regulatorias, además de responder a las características de desarrollo de los municipios que lo expidan, siendo una responsabilidad de cada Ayuntamiento adaptar el Reglamento de Construcciones a las características de sus centros de población. Todo lo anterior, indispensable para propiciar una mejor imagen urbana y calidad de vida para los habitantes del Estado de México.

FUENTES DE CONSULTA

1. Coulomb, René, (1985), *La legislación en materia de vivienda en arrendamiento para el Distrito Federal*, CENVI, México.
2. Código Administrativo del Estado de México
Comisión Nacional de Vivienda. 2007
3. Fernandos Rodríguez (comp.), *Normatividad Urbanística en las Principales Metrópolis de México*, El Colegio de México, México, 1998
4. Garza, Gustavo y Fernando Rodríguez (comp.), (1988), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México, México.