



DESARROLLO TERRITORIAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Oficio V500.1211.2022.

Ciudad de México, a 13 de octubre de 2022.

Asunto: **Criterio 01-2022. Interpretativo, de la Operación y de Funcionamiento de la Vertiente de Obras Comunitarias, del Programa de Mejoramiento Urbano en el ejercicio fiscal 2022, vinculado a la participación del asistente técnico, en relación con la liberación y ministración de los subsidios con que se apoya la elaboración del tipo de apoyo proyecto ejecutivo.**

CC. Servidores públicos responsables de la operación de la Vertiente de Obras Comunitarias del Programa de Mejoramiento Urbano y de la Unidad de Apoyo a Programas de Infraestructura y Espacios Públicos. Presentes.

Acorde a lo establecido en los artículos 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal/ 2, Apartado A, fracción I, -inciso b; 7 fracciones I, XVII, XX y XXVII y 9 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, le corresponde a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda el planear, programar, dirigir, organizar las áreas de su adscripción; así como fijar criterios para fortalecer la operación del Programa de Mejoramiento Urbano, en el ejercicio fiscal 2022 (en adelante "El Programa").

Aunado a lo anterior, con fundamento en la normatividad señalada y en lo dispuesto en el numeral 11.2, fracciones I, IX y XII de las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2022 (en adelante "Las Reglas de Operación"), corresponde a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda fungir como la Instancia Normativa, y en lo que interesa a este pronunciamiento, le corresponde:

- a) Dirigir, planear, programar y coordinar la ejecución del Programa;
- b) Vigilar la correcta y oportuna operación del Programa, así como la aplicación de los recursos presupuestales distribuidos; y
- c) Interpretar las presentes Reglas de Operación, así como resolver controversias, dudas y aspectos no previstos en las mismas.

Sobre la base de lo expuesto, se recibió en esta Subsecretaría el oficio V513.DGDR.0760.2022 de 11 de octubre de 2022, por el cual la doctora Rocío Magdalena Aguilar Rodríguez, Directora General de Desarrollo Regional, quien funge como titular del Área Responsable de la Vertiente de Obras Comunitarias, del Programa de Mejoramiento, precisa:

"En el marco de la operación, de la Vertiente Obras Comunitarias en el ejercicio fiscal 2022, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano busca asignar y, en su caso, dotar y otorgar recursos federales para la realización de obras y proyectos que contribuyen a mejorar el acceso e inclusión de las personas que habitan en localidades o regiones impactadas por proyectos prioritarios y estratégicos del Gobierno de México; para ello,



DESARROLLO TERRITORIAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

dicha Vertiente considera dentro de los apoyos a proporcionarse al "Proyecto Ejecutivo", apoyo que será proporcionado a los Comités de Obra Comunitaria.

Las Reglas de Operación (ROP) del Programa de Mejoramiento Urbano para el ejercicio fiscal 2022, indican en su numeral 9.4.3 que:

"La Asistencia Técnica es proporcionada al Comité de Obras Comunitarias por prestadores de servicios registrados ante la SEDATU a través de los mecanismos que para tal fin se establezcan. Podrá comprender aspectos técnicos en diseño y construcción, financieros, organizativos, administrativos, legales y de gestión, adecuados a las características y necesidades de las comunidades atendiendo las condiciones de calidad y seguridad estructural, con el objeto de asegurar obras adecuadas a través del diseño participativo".

..."Los Asistentes técnicos, son responsables de desarrollar, acompañar, supervisar y, en su caso, ejecutar el proceso de diseño y construcción, así como fomentar la cohesión social durante el proceso de intervención de obras. Dentro de sus funciones está, de manera enunciativa más no limitativa, el desarrollo del proyecto a través del diseño participativo que considera los componentes de las obras a intervenir, elaboración de presupuesto, de proyecto, supervisión de obra, elaboración de reportes de avance de obra, conforme lo establezca la SEDATU".

Aunado a lo anterior, el numeral 9.5, fracción I, de las ROP referidas, mencionan que:

I. El comité de obras comunitarias en su calidad de instancia ejecutora deberá:

"b) En coordinación con la asistencia técnica, comenzar el proceso de adquisición de materiales, renta de maquinaria, equipo y mano de obra (preferentemente de la región), así como de los esquemas de comprobación del gasto;

c) Ejecutar conforme al calendario estimado de la obra comunitaria conforme lo señala el proyecto ejecutivo donde se establece las acciones a realizar y su presupuesto, el cual no deberá de rebasar el 31 de diciembre de 2022;

..."

Dado lo anterior, se entiende que las ROP sólo hacen referencia a la existencia y selección del Asistente Técnico en la ejecución de obras derivadas de los apoyos de la Vertiente Obras Comunitarias, sin embargo, no se hace referencia respecto al apoyo "Proyecto Ejecutivo".

No obstante, lo expuesto, el numeral 9.6 de las ROP precisa con respecto a la radicación de los recursos presupuestales, que:

1. Una vez emitido el Oficio de Aprobación y Asignación de Número de Proyecto por esta Dirección General, y suscrito el instrumento jurídico se procederá con la primera ministración conforme al porcentaje definido para tal fin, y con el acompañamiento de la persona Asistente Técnico.
2. El Asistente Técnico y previa autorización del Comité de Obras Comunitarias, solicitará a esta Área Responsable, conforme al avance de la Obra Comunitaria y con el respaldo la documentación comprobatoria del avance y pagos correspondientes, las ministraciones subsecuentes.



DESARROLLO TERRITORIAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO, TERRITORIAL Y URBANO

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

3. Aunque el subsidio sea depositado por el monto total del proyecto, el Comité de Obras Comunitarias podrá liberarlo contra la validación del proyecto, avances de obra y correcta aplicación de los recursos que realice el Asistente Técnico.

En ese contexto, a nuestro parecer por una antinomia normativa, pudiese parecer que las ROP determinan la participación en la liberación de las ministraciones de recursos por parte del "Asistente Técnico", en cualquiera de sus tipos de apoyo, en el entendido que tal y como fue conceptualmente y normativamente diseñado su participación exclusivamente recaía en la ejecución de los tipos de apoyo de a) construcción o rehabilitación de infraestructura urbana complementaria; b) construcción o rehabilitación de equipamiento comunitario y c) construcción o rehabilitación de espacio público comunitario.

Por lo anterior, toda vez que en el presente ejercicio fiscal, el Programa de Mejoramiento Urbano en su Vertiente Obra Comunitaria únicamente otorgará el Tipo de Apoyo "Proyecto Ejecutivo" y éste será contratado por los Comités de Obra Comunitaria (con una persona física o moral que cuente con los conocimientos técnicos y elementos necesarios y suficientes), en cumplimiento a lo establecido por el artículo 1 de la Ley de Austeridad Republicana y con fundamento en la fracción XII, del numeral 11.2 de las ROP, es que solicito su superior intervención, a efecto de que a través de la interpretación de las ROP se defina para efectos de este ejercicio fiscal, en qué tipos de apoyo interviene el denominado "Asistente Técnico"; así como si para el caso del tipo de apoyo "Proyecto Ejecutivo" debe ser considerada su actuación en la liberación de los subsidios asignados..."

Por lo anterior, esta Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en su carácter de Instancia Normativa, del Programa de Mejoramiento Urbano; ha determinado emitir el siguiente "Criterio interpretativo", acorde a los siguientes apartados:

1.- Antecedentes, principios y disposiciones jurídicas aplicables.

En el marco de aplicación de las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2021 (ROPs), se reconoce como un punto de especial atención, que:

- a) Esta Secretaría, detenta el firme compromiso de contribuir a disminuir el rezago urbano y social en los territorios de atención prioritaria de las ciudades del país, mediante la ejecución de obras de infraestructura, equipamiento urbano y para el espacio público.
- b) El rezago urbano y social es un fenómeno multiescalar y multifactorial resultado del crecimiento acelerado de los asentamientos humanos, la baja capacidad de planeación de los gobiernos locales, el bajo acceso que tienen las personas de menores ingresos al suelo, la segregación espacial, la marginación y finalmente el difícil acceso a bienes y servicios básicos que requieren las personas para lograr un desarrollo adecuado.
- c) Por medio del Programa de Mejoramiento Urbano se busca mejorar las condiciones en el entorno inmediato de las viviendas, disminuir las carencias de espacios públicos de calidad, que presentan las localidades urbanas con rezago urbano y social, para contribuir a mejorar el acceso y ejercicio del Derecho a la Ciudad.

¹ El énfasis es nuestro.



DESARROLLO TERRITORIAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO, TERRITORIAL Y URBANO

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

- d) La Vertiente Obras Comunitarias, tiene como objetivo el asignar y, en su caso, dotar u otorgar recursos federales para la realización de obras y proyectos que contribuyan a mejorar el acceso e inclusión de las personas que habitan en localidades o regiones impactadas por proyectos prioritarios y estratégicos del Gobierno de México a servicios artísticos, culturales, deportivos, turísticos, de descanso, de esparcimiento, de desarrollo comunitario, entre otros; a través de la construcción o rehabilitación de infraestructura urbana complementaria, de equipamiento comunitario y espacios públicos comunitarios, con la participación que corresponda a las comunidades, respetando sus usos, costumbres y formas de organización.

En dicho contexto, se determina la necesidad de cerrar las brechas de desigualdad que existen en el país; motivo que conlleva que el Programa cuente con una efectiva visión y realización de "Perspectiva de Derechos Humanos"; la cual se entiende como el marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y protección de los derechos fundamentales, tanto de los posibles beneficiarios del Programa como de aquellos que resulten la población realmente atendida acorde a las disposiciones legales conducentes y que a la poste se traducirá en acciones positivas para reconocer y proteger la dignidad humana.

1.1 Reforma constitucional de Derechos Humanos del año 2011.

El 10 de junio de 2011, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se transformó la denominación del Capítulo I, del Título Primero y se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A través de la modificación que nos ocupa, se estableció un nuevo sistema para el respeto y ejercicio de los Derechos Humanos; incorporando como directriz la máxima protección de la dignidad humana, para lo cual expresamente se dispone en el artículo 1 de la Constitución Federal, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Situación que abarca por obviedad el actuar de los servidores públicos de esta Dependencia y el ejercicio de sus actividades; por lo cual en el marco del Programa; sin lugar a duda se debe atacar la situación de rezago social, pobreza y/o vulnerabilidad de los beneficiarios de éste.

1.2 Principios constitucionales en el marco de los Derechos Humanos.

Bajo el contexto de la mencionada reforma del año 2011, se incorporó como directriz constitucional el principio pro homine, en virtud del cual todas las normas relativas a la protección de derechos humanos deben interpretarse favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Es decir, el objeto y fin del reconocimiento positivo convencional y constitucional de los derechos humanos están dirigidos a garantizar la máxima protección de la dignidad humana.

En ese sentido las autoridades administrativas, deben interpretar las normas que sustenten su actuación, de conformidad con el principio indicado y concatenado al principio de progresividad.



DESARROLLO TERRITORIAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL, TERRITORIAL Y URBANO

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Principio de progresividad, que en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas que se requieran. Así para las autoridades administrativas se determina el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, los derechos que más favorezcan a las personas, ya que el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).

No obstante, también como un concepto bien definido en el marco jurídico mexicano, las autoridades administrativas no están facultadas para realizar algún tipo de control constitucional, pero sí como se ha expuesto, en todo caso han de interpretar las disposiciones jurídicas en el sentido más favorable y progresivo para las personas, pero sin que ello llegue a descuidar las facultades y funciones que deben desempeñar en atención a sus ámbitos competenciales.

1.3 Naturaleza jurídica de los subsidios y el Programa de Mejoramiento Urbano.

Los subsidios constituyen una atribución constitucional de la autoridad legislativa y excepcionalmente del Ejecutivo Federal en ejercicio de facultades reglamentarias, consistente en una ayuda de carácter predominantemente económico, que debe revestir las características de generalidad, temporalidad y no afectación a las finanzas públicas, con la finalidad de apoyar, entre otras; las actividades económicas de orden prioritario, así como atender a los grupos sociales más desfavorecidos.

En cuanto a actos de autoridad, los subsidios se decretan unilateralmente, vinculando a los gobernados, tanto a los beneficiarios directos o últimos como a los terceros que eventualmente intervienen en su aplicación, de modo que ésta al crearse situaciones jurídicas concretas, da lugar a obligaciones de las autoridades y derechos correlativos de los gobernados; por lo tanto, aun cuando los subsidios tienen la finalidad de otorgar un beneficio y no causar un perjuicio a dichos gobernados, debe admitirse que al crear una situación jurídica concreta para aquellos terceros que intervienen en el procedimiento, éstos pueden verse afectados por las determinaciones correspondientes que modifiquen de alguna forma su esfera jurídica de derechos.

En ese contexto, el Programa en su sentido final a través del ejercicio de subsidios apoya proyectos, que son entendidos como obras o acciones que corresponden acorde al tipo de apoyo de cada una de las Vertientes de este y que benefician a su población objetivo; motivo por el cual los actos que se realicen por parte de los servidores públicos de esta Dependencia deben en todo momento respetar a los Derechos Humanos y la dignidad de todo individuo.

1.4 El principio de hermenéutica jurídica y el Programa.

En el sentido de las observaciones expuestas, los criterios interpretativos que realicen las autoridades administrativas se sustentan en una ideología dinámica, que entiende que el sentido de la norma jurídica se modifica en relación con los cambios que se producen en el contexto complejo en el que se le interpreta, logrando mayor elasticidad en la garantía de los Derechos Humanos cuando las normas requieren de una interpretación; así, esa directiva se



DESARROLLO TERRITORIAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

refiere al contexto de las relaciones y valoraciones sociales, en el que la norma fue dictada, es interpretada o será aplicada.

Aunado a lo anterior y conforme a los principios lógicos que rigen la hermenéutica de las disposiciones jurídicas (**como serían las ROPs**), éstas deben ser ponderadas conjunta y no parcialmente, armónica y no aisladamente, para desentrañar la intención de su fuente, y evitar con ello la incongruencia o contradicción, que repugna a la razón y a la correcta aplicación de éstas.

Por lo que es claro, que en el marco de operación de las ROPs, los servidores públicos de esta Secretaría deben en todo momento ejecutar acciones tendientes al buen desarrollo del Programa considerando por supuesto el respeto a los Derechos Humanos y a los principios que de estos últimos emanen.

2. De las acciones administrativas positivas, a realizar en respeto a los Derechos Humanos dentro de la selección y ejecución de proyectos del Programa.

Por lo expuesto y en la intención de observar los argumentos jurídicos y fácticos que se sustentan en el presente criterio, es de observar que la obligación de garantizar los Derechos Humanos supone la implementación de medidas que permitan que el titular del derecho acceda de la forma más simple al apoyo que se le debe otorgar; por lo que las autoridades deben emprender las acciones necesarias y convenientes para garantizar que aquellas personas que no han podido acceder a los mismos, lo hagan.

En ese sentido, las personas acceden a los apoyos del Programa; para mejorar sus condiciones de vida, de acuerdo con los estándares internacionales y nacionales en materia de derechos humanos y con ello garantizar también el avance progresivo de sus derechos; tal y como lo impone la Constitución Federal.

También, es necesario señalar que los numerales de las ROPs, no se limitan entre sí, sino más bien integran el universo en el que actuará el Programa de Mejoramiento urbano, dando cauce a los proyectos y acciones; así como el ejercicio de los subsidios siempre acorde a lo mandatado por la legislación federal. Por lo que acorde a las ROPs es importante puntualizar, que:

El numeral 9.4.3 de las ROPS, precisa:

"La Asistencia Técnica es proporcionada al Comité de Obras Comunitarias por prestadores de servicios registrados ante la SEDATU a través de los mecanismos que para tal fin se establezcan. Podrá comprender aspectos técnicos en diseño y construcción, financieros, organizativos, administrativos, legales y de gestión, adecuados a las características y necesidades de las comunidades atendiendo las condiciones de calidad y seguridad estructural, con el objeto de asegurar obras adecuadas a través del diseño participativo".

"Los Asistentes técnicos, son responsables de desarrollar, acompañar, supervisar y, en su caso, ejecutar el proceso de diseño y construcción, así como fomentar la cohesión social durante el proceso de intervención de obras. Dentro de sus funciones está, de manera enunciativa más no limitativa, el desarrollo del proyecto a través del diseño participativo que considera los componentes de las obras a intervenir, elaboración de presupuesto, de proyecto, supervisión de obra, elaboración de reportes de avance de obra, conforme lo establezca la SEDATU".

El numeral 9.5, fracción I, de las ROPs, particulariza:



DESARROLLO TERRITORIAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO, TERRITORIAL Y URBANO

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

“... El comité de obras comunitarias en su calidad de instancia ejecutora deberá:

“b) En coordinación con la asistencia técnica, comenzar el proceso de adquisición de materiales, renta de maquinaria, equipo y mano de obra (preferentemente de la región), así como de los esquemas de comprobación del gasto;

“c) Ejecutar conforme al calendario estimado de la obra comunitaria conforme lo señala el proyecto ejecutivo donde se establece las acciones a realizar y su presupuesto, el cual no deberá de rebasar el 31 de diciembre de 2022...”

El numeral 9.6 de las ROPS, señala:

“Una vez emitido el Oficio de Aprobación y Asignación de Número de Proyecto, suscrito el instrumento jurídico se procederá con la primera ministración conforme al porcentaje definido para tal fin, y con el acompañamiento de la persona Asistente Técnico.

Para las ministraciones subsecuentes el Asistente Técnico y previa autorización del Comité de Obras Comunitarias, solicitará al Área Responsable, conforme al avance de la Obra Comunitaria y con el respaldo la documentación comprobatoria del avance y pagos correspondientes.

Para los casos de construcción, adquisición de bienes y contratación de servicios, los gastos deberán ser comprobados a través de facturas que cumplan con la normatividad aplicable, las cuales deberán ser resguardadas por el Comité de Obras Comunitarias y relacionadas en el formato relación de la comprobación del gasto por obra y/o acción respectiva (OC – 10).”

Dado lo anterior, tal y como lo establece el Área Responsable de la Vertiente de Obras Comunitarias, se observa que:

- a) Es dable entender, que el espíritu de las ROPs en relación con la existencia y selección del “Asistente Técnico”, es en particular sobre la ejecución de obras (y no así acciones como sería el “proyecto ejecutivo”) de la Vertiente Obras Comunitarias.
- b) La decisión, a su responsabilidad, de la Titularidad de la Vertiente Obra Comunitaria, para únicamente otorgar en el presente ejercicio el Tipo de Apoyo “Proyecto Ejecutivo”; así como que, en su caso, este sea contratado por los Comités de Obra Comunitaria (con una persona física o moral que cuente con los conocimientos técnicos y elementos necesarios y suficientes).

3. Criterio 01-2022. Interpretativo, de la Operación y de Funcionamiento de la Vertiente de Obras Comunitarias, del Programa de Mejoramiento Urbano en el ejercicio fiscal 2022, vinculado a la participación del asistente técnico, en relación con la liberación y ministración de los subsidios con que se apoya la elaboración del tipo de apoyo proyecto ejecutivo.

Motivos los anteriores por los que se determina que:

Primero.-

En ejercicio de los principios pro homine, de progresividad y de hermenéutica jurídica, y en cumplimiento a lo establecido por el numeral 11.2, fracción XII de las ROPs, se interpreta que dada su naturaleza el denominado “Asistente Técnico”, éste solo interviene en los tipos de apoyo de a) construcción o rehabilitación de infraestructura urbana complementaria; b) construcción o



DESARROLLO TERRITORIAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

rehabilitación de equipamiento comunitario y c) construcción o rehabilitación de espacio público comunitario.

Por lo cual, para el tipo de apoyo de "proyecto ejecutivo", de la Vertiente de Obras comunitarias, el denominado "Asistente Técnico" no tiene intervención en los procesos de "Radicación de Recursos" y "Liberación de ministraciones".

Segundo. -

Se instruye a los servidores públicos, a los que se dirige el presente Criterio, a que realicen las gestiones conducentes para dar cauce a la interpretación que nos ocupa y se ejecuten acciones positivas a fin de garantizar los derechos humanos de los beneficiarios del Programa.

Tercero.

En ese sentido, se instruye a los servidores públicos, a los que se dirige el presente Criterio, a que el tipo de apoyo "proyecto ejecutivo" de la Vertiente de Obras Comunitarias, deben ser elegidos, autorizados, aprobados, y ejecutados, en el marco de la nueva concepción de los Derechos Humanos, razonamiento que deberán hacer constar en las validaciones, dictámenes, revisiones y figuras análogas que realicen dentro de la mecánica de operación del Programa, en armonía de la normatividad aplicable y bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Cuarto. -

Se instruye a la Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Espacios Públicos, para que en su carácter de Unidad Responsable del Programa, realice las acciones conducentes, para que el presente criterio se publique en el micrositio del Programa: <http://mimexiccate.gob.mx/>, a manera de propalación.

Quinto.

El presente Criterio entra en vigor a partir su emisión.

Atentamente

Daniel Octavio Fajardo Ortiz

Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda

Elaboró: JWMC

Revisó: MASH

Autorizó: CJI