



Opinión:

Concerniente a la iniciativa de reforma al artículo 262, así como adición de los artículos 262-1 y 262-2, del Código Penal del Estado de Guanajuato, formulada por las Diputadas y los Diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado.

Junio, 2017

Contenido

	Página
Presentación	2
I. Marco conceptual	2
II. Contexto	13
III. Marco Jurídico	19
IV. Análisis específico de la iniciativa	25
Fuentes de Información	38

PRESENTACIÓN

La Comisión de Justicia solicito al Instituto de Investigaciones Legislativas rendir una opinión y estudio comparativo correspondiente a la «iniciativa de reforma al artículo 262 y adición de los artículos 262-1 y 262-2 del Código Penal del Estado de Guanajuato»; formulada por las Diputadas y los Diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Acción Nacional, de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado.

El objeto de análisis del presente estudio se centra en el tipo penal que se describe en el «Capítulo XIV –Afectación al Ordenamiento Urbano», del Código Penal del Estado de Guanajuato; en el cual, se atiende una problemática social que se deriva de la necesidad real e inminente de familias que requieren de la ocupación de vivienda y que es motivo de un sinfín de irregularidades, por parte de quienes detentan un terreno susceptible de ser lotificado o fraccionado, que buscan un lucro indebido y, aún más lamentable, cuando existen servidores públicos que autorizan sin que se cumplan los requisitos mínimos para su establecimiento de estos centros de población.

I. MARCO CONCEPTUAL

En el desarrollo del presente trabajo se emplean una serie de conceptos vinculados a la iniciativa, formulada por las Diputadas y los Diputados

integrantes del Grupo Parlamentario del Acción Nacional, de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado, con motivo de la «iniciativa de reforma al artículo 262 y adición de los artículos 262-1 y 262-2 del Código Penal del Estado de Guanajuato».

Por ello, se expone un glosario sobre varios de los conceptos, en forma básica, que son necesarios tener en cuenta para el desarrollo de la temática que nos ocupa.

Conceptos asociados con Asentamientos Irregulares en Zonas de Riesgos

Los conceptos que presentamos fueron extraídos del documento «Diagnostico Nacional de Asentamientos Humanos ante el Riesgo de Desastres¹», estudio realizado por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno federal.

ALERTA (TEMPRANA)

Situación que se declara, a través de instituciones, organizaciones e individuos responsables y previamente identificados, que permite la provisión de información adecuada, precisa y efectiva previa a la manifestación de un fenómeno peligroso, con el fin de que los organismos operativos de emergencia activen procedimientos de acción preestablecidos y la población tome precauciones específicas. Además de informar a la población acerca del peligro, los estados de alerta se

¹

Disponible en:
http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PRAH.pdf

declaran con el propósito de que la población y las instituciones adopten una acción específica ante la situación que se presenta.

AMENAZA

Peligro latente que representa la posible manifestación en un territorio particular, de un fenómeno físico de origen natural, socio-natural o antropogénico, que se anticipa puede producir efectos adversos en las personas, la producción, la infraestructura y los bienes y servicios. Es un factor de riesgo externo de un elemento o grupo de elementos expuestos, que se expresa como la probabilidad de que un evento se presente con una cierta intensidad, en un sitio específico y dentro de un periodo de tiempo definido.

AMENAZA NATURAL

Un peligro latente asociado con la posible manifestación de un fenómeno de la naturaleza –por ejemplo, un terremoto, una erupción volcánica, un tsunami o un huracán– cuya génesis se encuentra totalmente en los procesos naturales de transformación y modificación de la Tierra. Suelen clasificarse de acuerdo con sus orígenes terrestres o atmosféricos, permitiendo identificar entre otras, amenazas geológicas, geomorfológicas, climatológicas, hidrometeorológicas, oceánicas y bióticas).

AMENAZA SOCIO-NATURAL

Un peligro latente asociado con la futura ocurrencia de fenómenos físicos cuya existencia, intensidad o recurrencia se relaciona con procesos de degradación ambiental o de intervención humana en los ecosistemas naturales. Ejemplos de estos pueden encontrarse en inundaciones, deslizamientos y sequías resultantes de, o incrementados o influenciados en su intensidad, por procesos de deforestación y degradación o deterioro de cuencas; erosión costera por la destrucción de manglares; inundaciones urbanas por falta de adecuados sistemas de drenaje de aguas pluviales. Las amenazas socio-naturales se crean en la intersección de la naturaleza con la acción humana y representan un proceso de conversión de recursos en amenazas. Los cambios en el ambiente y las nuevas amenazas que se generarán con el Cambio Climático Global son el ejemplo más abrupto de la noción de amenaza socio-natural. Muchos

fenómenos de tipo socio-natural ocurren también por procesos de la naturaleza y entonces constituyen casos de amenaza natural.

AMENAZA ANTROPOGÉNICA O ANTRÓPICA

Un peligro latente generado por la actividad humana en la producción, distribución, transporte y consumo de bienes y servicios. Comprenden una gama amplia de peligros como lo son las distintas formas de contaminación de aguas, aire y suelos, los incendios, las explosiones, los derrames de sustancias tóxicas, los accidentes en los sistemas de transporte, la ruptura de presas de retención de agua etc.

ANÁLISIS DE RIESGO

En su forma más simple es el postulado de que el riesgo es el resultado de relacionar la amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de determinar los posibles efectos y consecuencias sociales, económicas y ambientales asociadas a uno o varios fenómenos peligrosos en un territorio y con referencia a grupos o unidades sociales y económicas particulares. Cambios en uno o más de estos parámetros modifican el riesgo en sí mismo, es decir, el total de pérdidas esperadas y las consecuencias en un área determinada. Análisis de amenazas y de vulnerabilidades componen facetas del análisis de riesgo y deben estar articulados con este propósito y no comprender actividades separadas e independientes. Un análisis de vulnerabilidad es imposible sin un análisis de amenazas y viceversa.

BIENES Y SERVICIOS

Son aquellas cosas tangibles e intangibles, de valor económico que reportan beneficio a quienes las poseen o usufructúan y que permiten la vida individual y en comunidad. Serán bienes cuando son susceptibles de apropiación, sea privada o pública, y servicios cuando su utilidad radica exclusivamente en su consumo.

CAPACIDAD

Una combinación de todos los atributos y recursos de la comunidad u organización que pueden dirigirse positivamente hacia la gestión de riesgo.

DEGRADACIÓN (DETERIORO) AMBIENTAL

Procesos inducidos por acciones y actividades humanas que dañan la base de recursos naturales o que afectan de manera adversa procesos naturales y ecosistemas, reduciendo su calidad y productividad. Los efectos potenciales son variados e incluyen la transformación de recursos en amenazas de tipo socio-natural. La degradación ambiental puede ser la causa de una pérdida de resiliencia de los ecosistemas y del ambiente, la cual las hace más propensos de sufrir impactos y transformaciones con la ocurrencia de un fenómeno físico peligroso.

DESARROLLO SOSTENIBLE

Proceso de transformaciones naturales, económico-sociales, culturales e institucionales, que tienen por objeto un aumento acumulativo y durable en la cantidad y calidad de bienes, servicios y recursos, unidos a cambios sociales tendientes a mejorar de forma equitativa la seguridad y la calidad de la vida humana y asegurar el mejoramiento de sus condiciones de vida, sin deteriorar el ambiente natural ni comprometer las bases de un desarrollo similar para las futuras generaciones.

DESASTRE

Situación o proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación de un fenómeno de origen natural, socio-natural o antrópico que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una población, causa alteraciones intensas, graves y extendidas en las condiciones normales de funcionamiento del país, región, zona, o comunidad afectada, las cuales no pueden ser enfrentadas o resueltas de manera autónoma utilizando los recursos disponibles a la unidad social directamente afectada. Estas alteraciones están representadas de forma diversa y diferenciada por, entre otras cosas, la pérdida de vida y salud de la población; la destrucción, pérdida o inutilización total o parcial de bienes de la colectividad y de los individuos, así como daños severos en el ambiente, requiriendo de una respuesta inmediata de las autoridades y de la población para atender a los afectados y reestablecer umbrales aceptables de bienestar y oportunidades de vida.

ESCENARIOS DE RIESGO

Un análisis, presentado en forma escrita, cartográfica o diagramada, utilizando técnicas cuantitativas y cualitativas, y basado en métodos participativos, de las dimensiones del riesgo que afecta a territorios y grupos sociales determinados. Significa una consideración pormenorizada de las amenazas y vulnerabilidades, y como metodología ofrece una base para la toma de decisiones sobre la intervención en reducción, previsión y control de riesgo. En su acepción más reciente implica también un paralelo entendimiento de los procesos sociales causales del riesgo y de los actores sociales que contribuyen a las condiciones de riesgo existentes.

EFFECTOS O IMPACTOS DIRECTOS

Aquellos que mantienen relación de causalidad directa e inmediata con la ocurrencia de un fenómeno físico, representados usualmente por el impacto en las personas, infraestructuras, sistemas productivos, bienes y acervos, servicios y ambiente, o por el impacto inmediato en las actividades sociales y económicas.

EFFECTOS O IMPACTOS INDIRECTOS

Aquellos que mantienen relación de causalidad con los efectos directos, representados usualmente por impactos concatenados o posteriores sobre la población, sus actividades económicas y sociales o sobre el ambiente. Normalmente los impactos indirectos serán adversos socialmente, por ejemplo, pérdidas de oportunidades productivas, de ingresos futuros, etc. Sin embargo, también habrá casos de impactos positivos desde la perspectiva de individuos y empresas privadas quienes pueden beneficiarse de los impactos negativos en otros.

ELEMENTOS EN RIESGO (EXPUESTOS)

Es el contexto social y material representado por las personas y por los recursos, producción y servicios, que pueden ser afectados directamente por un fenómeno físico.

EMERGENCIA

Estado caracterizado por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, zona o región, causada por un fenómeno o por la inminencia



del mismo, que requiere de una reacción inmediata y exige la atención de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general. Representa la fase inmediata después del impacto de un fenómeno físico peligroso cuando las condiciones mínimas necesarias para la supervivencia y funcionamiento de la unidad social afectada no se satisfacen. Constituye una fase o componente de una condición de desastre, pero no es, *per se*, una noción sustitutiva de desastre. Puede haber condiciones de emergencia sin un desastre.

EVALUACION DE LA AMENAZA

Es el proceso mediante el cual se determina la posibilidad de que un fenómeno físico se manifieste, con un determinado grado de severidad, durante un período de tiempo definido y en un área determinada. Representa la recurrencia estimada y la ubicación geográfica de eventos probables.

EVALUACIÓN DE LA VULNERABILIDAD

Proceso mediante el cual se determina el grado de susceptibilidad y predisposición al daño o pérdida de un elemento o grupo de elementos expuestos ante una amenaza particular y los factores y contextos que pueden impedir o dificultar de manera importante la recuperación, rehabilitación y reconstrucción con los recursos disponibles en la unidad social afectada.

FENÓMENO (EVENTO) PELIGROSO

Suceso natural, socio-natural o antrópico que se describe en términos de sus características, su severidad, ubicación y área de influencia. Es la materialización en el tiempo y el espacio de una amenaza. Es importante diferenciar entre un fenómeno potencial o latente que constituye una amenaza, y el fenómeno mismo, una vez que éste se presenta.

INTENSIDAD

Medida cuantitativa y cualitativa de la severidad de un fenómeno en un sitio específico.

«GESTIÓN O REDUCCIÓN DE»

Un proceso social complejo cuyo fin último es la reducción o la previsión y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles. En principio, admite de distintos niveles de intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar. Además, requiere de la existencia de sistemas o estructuras organizacionales e institucionales que representan estos niveles y que reúnen bajo modalidades de coordinación establecidas y con roles diferenciados acordados, aquellas instancias colectivas de representación social de los diferentes actores e intereses que juegan un papel en la construcción de riesgo y en su reducción, previsión y control.

GESTIÓN O REDUCCIÓN LOCAL DE RIESGOS DE DESASTRE

Obedeciendo la lógica y las características de la Gestión del Riesgo definido genéricamente (ver en este glosario), la Gestión Local comprende un nivel territorial particular de intervención en que los parámetros específicos que lo definen se refieren a un proceso que es altamente participativo de los actores sociales locales y apropiado por ellos, muchas veces en concertación y coordinación con actores externos de apoyo y técnicos. La Gestión Local como proceso es propia de los actores locales.

MITIGACION DE RIESGOS DE DESASTRE

Planificación y ejecución de medidas de intervención dirigidas a reducir o disminuir el riesgo existente. La mitigación asume que en muchas circunstancias no es posible, ni factible controlar el riesgo totalmente; es decir, que en muchos casos no es posible impedir o evitar totalmente los daños y sus consecuencias sino más bien reducirlos a niveles aceptables y factibles. La mitigación de riesgos de desastre puede operar en el contexto de la reducción o eliminación de riesgos existentes, o aceptar estos riesgos y, a través de los preparativos, os sistemas de alerta, etc. buscar disminuir las pérdidas y daños que ocurrirían con la incidencia de un fenómeno peligroso.

PARTICIPACIÓN SOCIAL

El proceso a través del cual los sujetos del desarrollo y del riesgo toman parte activa y decisiva en la toma de decisiones y actividades que se

diseñan para mejorar sus condiciones sociales de vida y para reducir o prever el riesgo. La participación es la base sobre el cual se fortalecen los niveles de empoderamiento de las organizaciones sociales e individuos y se fomenta el desarrollo del capital social.

PLAN DE CONTINGENCIA

Procedimientos operativos específicos y preestablecidos de coordinación, alerta, movilización y respuesta ante la manifestación o la inminencia de un fenómeno peligroso particular para el cual se tienen escenarios definidos.

PLAN DE EMERGENCIAS

Definición de funciones, responsabilidades y procedimientos generales de reacción y alerta institucional, inventario de recursos, coordinación de actividades operativas y simulación para la capacitación y revisión, con el fin de salvaguardar la vida, proteger los bienes y recobrar la normalidad de la sociedad tan pronto como sea posible después de que se presente un fenómeno peligroso.

PLAN DE GESTIÓN O REDUCCIÓN DE RIESGOS

Conjunto coherente y ordenado de estrategias, programas y proyectos, que se formula para orientar las actividades de reducción o mitigación, previsión y control de riesgos, y la recuperación en caso de desastre. Al garantizar condiciones apropiadas de seguridad frente a los diversos riesgos existentes y disminuir las pérdidas materiales y consecuencias sociales que se derivan de los desastres, se mejora la calidad de vida de la población y se aumenta la sostenibilidad.

PREPARACIÓN (PREPARATIVOS)

Medidas cuyo objetivo es organizar y facilitar los operativos para el efectivo y oportuno aviso, salvamento y rehabilitación de la población y la economía en caso de desastre. La preparación se lleva a cabo mediante la organización y planificación de las acciones de alerta, evacuación, búsqueda, rescate, socorro y asistencia que deberán realizarse en caso de emergencia.

PREVENCIÓN DE RIESGOS

Medidas y acciones dispuestas con anticipación que buscan prevenir nuevos riesgos o impedir que aparezcan. Significa trabajar en torno a amenazas y vulnerabilidades posibles. Visto de esta manera, la prevención de riesgos se refiere a la Gestión Prospectiva del Riesgo, mientras que la mitigación o reducción de riesgos se refiere a la Gestión Correctiva. Dado que la prevención absoluta rara vez es posible, la prevención tiene una connotación sema-utópica y debe ser vista a la luz de consideraciones sobre el riesgo aceptable, el cual es socialmente determinado (ver abajo)

PRONÓSTICO

Determinación de la probabilidad de que un fenómeno físico se manifieste con base en: el estudio de su mecanismo físico generador, el monitoreo del sistema perturbador y/o el registro de eventos en el tiempo. Un pronóstico puede ser a corto plazo, generalmente basado en la búsqueda e interpretación de señales o eventos precursores del fenómeno peligroso; a mediano plazo, basado en la información estadística de parámetros indicadores de la potencialidad del fenómeno, y a largo plazo, basado en la determinación del evento máximo probable o creíble dentro de un período de tiempo que pueda relacionarse con la planificación del área afectable.

RESPUESTA

Etapa de la atención que corresponde a la ejecución de las acciones previstas en la etapa de preparación y que, en algunos casos, ya han sido antecedidas por actividades de alistamiento y movilización, motivadas por la declaración de diferentes estados de alerta. Corresponde a la reacción inmediata para la atención oportuna de la población.

RIESGO DE DESASTRE

Es la probabilidad de que se presente un nivel de consecuencias económicas y sociales adversas en un sitio particular y durante un tiempo definido que exceden niveles aceptables a tal grado que la sociedad o un componente de la sociedad afectada encuentre severamente interrumpido su funcionamiento rutinario y no pueda recuperarse de forma autónoma, requiriendo de ayuda y asistencia externa.

SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN

Base de conocimiento de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos, de vigilancia y alerta, de capacidad de respuesta y de procesos de gestión, al servicio de las instituciones y de la población; fundamental para la toma de decisiones y la priorización de las actividades y proyectos de gestión de riesgos.

VULNERABILIDAD

Factor de riesgo interno de un elemento o grupo de elementos expuestos a una amenaza, correspondiente a su predisposición intrínseca a ser afectado, de ser susceptible a sufrir un daño, y/o de falta de resiliencia para recuperarse posteriormente. Corresponde a la predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que se manifieste un fenómeno peligroso de origen natural o causado por el hombre. Las diferencias de vulnerabilidad del contexto social y material expuesto ante un fenómeno peligroso determinan el carácter selectivo de la severidad de sus efectos.

II. CONTEXTO

Vivienda digna y decorosa

«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». Así lo establece el párrafo séptimo del artículo 4º. de nuestra Carta Magna.

Contar con un lugar donde vivir, es una condición indispensable que proporciona seguridad, autonomía e independencia, elementos esenciales para que una familia pueda subsistir y desarrollarse.

Cuando no se tiene un lugar donde vivir, o éste, no cuenta con las condiciones mínimas de habitabilidad, se pone en riesgo principalmente la salud de las personas que padecen esta situación.

En este tenor, el derecho a la vivienda resulta, por tanto, un derecho humano, reconocido por las disposiciones internacionales; de acuerdo con las consideraciones del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

«Una vivienda adecuada debe brindar más que cuatro paredes y un techo. Deben satisfacerse varias condiciones para que una forma particular

de vivienda pueda considerarse que constituye “vivienda adecuada”. Estos elementos son tan fundamentales como la oferta y disponibilidad básicas de vivienda. Para que la vivienda sea adecuada, debe reunir como mínimo los siguientes criterios:

La seguridad de la tenencia: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.

Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.

Asequibilidad: la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.

Habitabilidad: la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.

Accesibilidad: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.

Ubicación: la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.

Adecuación cultural: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.»²

² ACNUDH, ONU Hábitat, El derecho a una vivienda adecuada, Ginebra, ONU, 2010, p. 4.
Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

Las disposiciones internacionales sobre Derechos Humanos así lo establecen, tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en diferentes instrumentos internacionales de los cuales México forma parte.

Ahora bien, en la iniciativa en estudio, se plantea atender a la problemática que resulta de dos conflictos sociales, en el primero, se manifiesta cuando el agente activo propicia, induce, permite o resulta beneficiado con la ocupación irregular de un predio que se encuentra ubicado en áreas urbanizadas o aquellas que se consideran no urbanizables de conformidad con lo dispuesto en el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato. De lo cual, se rescata la importancia de consolidar centros de población para que estos puedan contar con infraestructura pública y equipamiento urbano (Titulo Cuarto del Código Territorial del Estado), esto es, servicios básicos.

Segundo, que la autorización de construcciones para centros de población, no se establezcan en zonas de riesgo.

En este sentido la Secretaria de Seguridad Pública del Estado ha elaborado un Atlas Municipal de Peligros y Riesgos³, por medio del

³ Disponible en: <http://seguridad.guanajuato.gob.mx/atlas-municipal-de-peligros-y-riesgos/>

cual se puede tener acceso a tipos de fenómenos se presentan de manera recurrente en cada municipio, los cuales pueden ser, geológico, hidrometeorológico, químico-tecnológico, socio-organizativo, entre otros,

Por citar un ejemplo, en el Municipio de León de acuerdo con la información obtenida de la fuente citada, se expone que las colonias Los castillos, Cerro Gordo e Ibarrilla 2da. Sección, están asentadas sobre cerros. Así como también se da a conocer una lista de asentamientos humanos en laderas, considerado como zona de riesgo geológico. (Ver gráfico 1)

Gráfico 1.- Fenómeno Geológico LEÓN



Casas asentadas sobre Cerros



Casas asentadas sobre Cerros

RIESGO GEOLÓGICO					
ASENTAMIENTOS HUMANOS EN LADERAS					
CALLE	NUM	COLONIA	POB. AFECTADA	LATITUD	LONGITUD
Principal	102	Alfaro	5	21.1483330	101.6075000
Ladera	102	Alfaro	23	21.1498330	101.6075500
Ladera escondida	222	Alfaro	1	21.1495170	101.6050670
Calle 1	122	Alfaro	3	21.1495000	101.6050670
Calle 1	111	Alfaro	10	21.1504000	101.6089830
Calle 1	109	Alfaro	6	21.1501670	101.6090500
Calle 1	109 a	Alfaro	11	21.1501670	101.6090500
Principal	102-2	Alfaro	5	21.1500000	101.6035000
Nuevo valle de moreno	S/n	Comunidad de Alfaro	4	21.1450000	101.6061670
Loma escondida	415	Comunidad de Alfaro	5	21.1500000	101.6048330
Sin nombre	S/n	Comunidad de Alfaro	3	21.1500000	101.6055000
Sin nombre	S/n	Comunidad de Alfaro	5	21.1500000	101.6055000
Sin nombre	S/n	Comunidad de Alfaro	0	21.1466670	101.6056670
Pozitos	S/n	Zarzuiles	6	21.2083330	101.6643330
Pozitos	S/n	Zarzuiles	8	21.2083330	101.6645000
Pozitos	S/n	Zarzuiles	1	21.2083330	101.6646670

Fuente: Secretaria de Seguridad Pública

Disponible: https://servicios-ssp.guanajuato.gob.mx/atlas/ge/ge_leon.pdf

De misma manera, se puede consultar desde el Portal de internet de la Secretaria de Seguridad Pública las zonas de riesgo de cada Municipios.

Con el uso de la tecnología es posible determinar con mayor precisión la calidad de suelos y poder determinar de esta manera qué zonas no deben ser utilizadas para asentamientos humanos. Por tanto, la autoridad tiene más elementos de toma de decisión para autorizar o no, el uso de suelo para fines de construcción de vivienda.

III. MARCO JURIDICO

Ámbito federal

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
- Ley de Planeación
- Código Penal Federal

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«**Artículo 4o.** El varón y la mujer.

[...]

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.»

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

«**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto:

I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;

[...].»

LEY DE PLANEACION

«**Artículo 1o.**- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

I. ...

II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

[...]

Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.»

CÓDIGO PENAL FEDERAL

«**Artículo 389 Bis.**- Comete delito de fraude el que por sí o por interpósita persona, cause perjuicio público o privado al fraccionar y transferir o prometer transferir la propiedad, la posesión o cualquier otro derecho sobre un terreno urbano o rústico, propio o ajeno, con o sin construcciones sin el previo permiso de las autoridades administrativas competentes, o cuando existiendo éste no se hayan satisfecho los requisitos en él señalados. Este delito se sancionará aún en el caso de falta de pago total o parcial.

Para los efectos penales se entiende por fraccionar la división de terrenos en lotes.

Este delito se sancionará con las penas previstas en el artículo 386 de este Código, con la salvedad de la multa mencionada en la fracción tercera de dicho precepto, que se elevará hasta cincuenta mil pesos.»

Ámbito local

- Constitución Política para el Estado de Guanajuato
- Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato
- Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato
- Código Penal del Estado de Guanajuato

CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO

«**Artículo 1.** En el Estado de Guanajuato

[...]

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

LEY DE EXPROPIACIÓN, DE OCUPACIÓN TEMPORAL Y DE LIMITACIÓN DE DOMINIO PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO

«**ARTÍCULO 4.-** Para los efectos de esta ley...

I. ...

V. La ordenación de los asentamientos humanos; el establecimiento de reservas territoriales; el desarrollo urbano de los municipios en la entidad; la regularización de la tenencia de la tierra del régimen de pequeña propiedad destinado a la explotación agropecuaria; la planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

[...].»

CÓDIGO TERRITORIAL PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO

«Principios»

Artículo 3. La aplicación e interpretación del Código

I. ...

[...]

V. Racionalidad: ordenar y equilibrar el desarrollo de los centros de población, evitar su crecimiento disperso y la pérdida de tiempo, energía y recursos para la movilidad urbana; revitalizar los centros históricos, espacios públicos y proteger su patrimonio cultural urbano y arquitectónico; no afectar áreas de valor escénico, ambiental o productivo; evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo y garantizar la proporción adecuada entre los bienes de uso común con cubierta vegetal y las zonas urbanizadas;

[...].

Criterios a que se sujetarán los programas

Artículo 43. Los programas estatal, municipal y metropolitano se sujetarán a los criterios siguientes:

I. a XI...

XII. Se deberán evitar los asentamientos humanos en zonas donde las poblaciones se expongan a riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático.

[...]

Objeto del permiso de uso de suelo

Artículo 257. El permiso de uso de suelo tiene por objeto:

I. ...

[...]

V. Impedir el establecimiento de obras o asentamientos humanos que no cumplan con las disposiciones del Código.

[...]

Acciones para la prevención de riesgos y contingencias

Artículo 283. Para la prevención de riesgos y contingencias urbanas, así como de desastres por impactos adversos del cambio climático, el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos, en el ámbito de sus competencias:

I. Utilizarán la información contenida en los atlas de riesgo para el establecimiento de modalidades y restricciones a los usos de suelo y a las construcciones, así como para la formulación, revisión y actualización de los programas y de los reglamentos en materia de zonificación y de construcciones;

II. Implementarán las medidas y acciones necesarias para evitar el desarrollo de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, identificadas en los atlas respectivos;

[...]

Denuncia de la existencia o formación de asentamientos humanos que no cumplan con las disposiciones del Código

Artículo 532. La existencia o formación de asentamientos humanos que no cumplan con las disposiciones del Código, podrán ser denunciadas por cualquier persona ante la unidad administrativa municipal, a efecto de que se formulen las denuncias o se ejerzan las acciones legales ante las autoridades competentes.

La Procuraduría canalizará a las autoridades municipales competentes, las denuncias que le presenten sobre la formación o existencia de asentamientos humanos que no cumplan con las disposiciones del Código y dará cuenta de aquéllos que detecte en ejercicio de sus atribuciones de vigilancia.

Suspensión de obras

Artículo 533. La unidad administrativa municipal, al conocer de la existencia o formación de un asentamiento humano que no cumpla con las disposiciones del Código, procederá a la suspensión de cualquier obra o venta de predios que se realicen ilícitamente, fijando en lugares públicos visibles, copias del acuerdo que disponga tal situación, el cual deberá estar fundado en las disposiciones del Código y publicado en un periódico de circulación en el municipio, como advertencia pública.

CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO

«Capítulo XIV

Afectación al Ordenamiento Urbano

ARTÍCULO 262. A quien promueva, induzca o aliente la formación o construcción de asentamientos humanos irregulares, causando un perjuicio público por sí o por interpósita persona; o al que fraccione, enajene o se comprometa a enajenar en forma fraccionada o en lotes, un terreno urbano o rústico, propio o ajeno, con o sin construcciones, sin el previo permiso de las autoridades competentes, o cuando existiendo éste no se hayan satisfecho los requisitos de tal permiso, se le impondrá de tres a nueve años de prisión y de cien a mil días multa.

Cuando se trate de servidores públicos y se encuentre en cualquiera de los supuestos de este artículo, la pena se aumentará en un medio, y la destitución del empleo o cargo e inhabilitación de uno a diez años para desempeñar cualquier función pública.

En todo caso, la reparación del daño referida en la fracción VI del artículo 99-b deberá ser pagada a la administración pública municipal del lugar en donde se ubique el inmueble.»

IV. ANÁLISIS ESPECÍFICO DE LA INICIATIVA

La iniciativa en estudio, consiste en la «reforma al artículo 262 así como la adición de los artículos 262-1 y 262-2 del Código Penal del Estado de Guanajuato»; formulada por las Diputadas y los Diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Acción Nacional, de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado.

Iniciaremos el presente estudio realizando el siguiente comparativo del texto normativo vigente, contrastándolo con lo propuesto en la iniciativa.

Artículo 262

Cuadro 1.- Análisis del Artículo 262 del Código Penal del Estado de Guanajuato	
Texto Vigente	Iniciativa propuesta
<p>Capítulo XIV Afectación al Ordenamiento Urbano</p> <p>ARTÍCULO 262. A quien promueva, induzca o aliente la formación o construcción de asentamientos humanos irregulares, causando un perjuicio público por sí o por interpósita persona; o al que fraccione, enajene o se comprometa a enajenar en forma fraccionada o en lotes, un terreno urbano o rústico, propio o ajeno, con o sin construcciones, sin el previo permiso de las autoridades competentes, o cuando existiendo éste no se hayan satisfecho los requisitos de tal permiso, se le impondrá de tres a nueve años de prisión y de cien a mil días multa.</p>	<p>Capítulo XIV Afectación al Ordenamiento Urbano</p> <p>ARTÍCULO 262. A quien promueva, induzca o aliente la formación o establecimiento de asentamientos humanos irregulares, causando un perjuicio público por sí o por interpósita persona; o al que fraccione, enajene o se comprometa a enajenar en forma fraccionada o en lotes, un terreno urbano o rústico, propio o ajeno, con o sin construcciones, sin el previo permiso de las autoridades competentes, o cuando existiendo éste no se hayan satisfecho los requisitos de tal permiso, se le impondrá de tres a nueve años de prisión y de cien a mil días multa.</p>

<p>Cuando se trate de servidores públicos y se encuentre en cualquiera de los supuestos de este artículo, la pena se aumentará en un medio, y la destitución del empleo o cargo e inhabilitación de uno a diez años para desempeñar cualquier función pública.</p> <p>En todo caso, la reparación del daño referida en la fracción VI del artículo 99-b deberá ser pagada a la administración pública municipal del lugar en donde se ubique el inmueble</p>	<p>Cuando se trate de servidores públicos y se encuentre en cualquiera de los supuestos de este artículo, la pena se aumentará en un medio, y la destitución del empleo o cargo e inhabilitación de uno a diez años para desempeñar cualquier función pública.</p> <p>En todo caso, la reparación del daño referida en la fracción VI del artículo 99-b deberá ser pagada a la administración pública municipal del lugar en donde se ubique el inmueble</p>
--	--

El cambio propuesto en la iniciativa, es básicamente el cambiar la palabra «construcción» por «establecimiento».

Así dice:

«A quien promueva, induzca o aliente la formación o **construcción** de asentamientos humanos irregulares...»

La propuesta es que diga así:

«A quien promueva, induzca o aliente la formación o **establecimiento** de asentamientos humanos irregulares...»

Aunque ambos conceptos son válidos, si partimos de su definición de acuerdo con la Real Academia Española, tenemos que:

Construcción⁴

⁴ Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=AS1j177>

1. Acción y efecto de construir.
2. Arte de construir.
3. Obra construida o edificada.

Establecimiento⁵

1. Acción y efecto de establecer o establecerse.
2. Fundación, institución o erección.
3. Cosa fundada o establecida.
4. Colocación o suerte estable de una persona.
5. Lugar donde habitualmente se ejerce una actividad.
6. Local de comercio.

De lo anterior podemos concluir que, el término «construcción» se encuentra limitado a la acción de edificar; no así, el término «establecimiento», ya que cuenta, con una connotación más amplia y no limitativa, tal como ocurre, con el término que actualmente engrana en el texto normativo.

Así mismo, como lo refieren lo iniciantes, la expresión «asentamiento», actualmente es acogida por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de reciente incorporación al sistema jurídico nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016, que señala lo siguiente:

⁵ Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=GioXRTI>

«**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. a III...

IV. Asentamiento Humano: el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran;

V. [...]»

Por lo que se considera adecuado el cambio propuesto.

Artículo 262-1

Cuadro 2.- Propuesta de adición de un artículo 262-1 (Análisis)		
Conducta		Penal
Propicie Induzca Permita O se beneficie	...de la ocupación irregular de áreas urbanizadas y las que se consideren no urbanizables en los centros de población, de conformidad con el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato,se le impondrá una pena de tres a nueve años de prisión y de cien a mil días de multa

En este supuesto se identifica al agente activo, es aquel que realice como verbos típicos las acciones de propiciar, inducir, permitir o beneficiarse de la ocupación irregular de áreas urbanizadas o las áreas que no tienen esa calidad, de acuerdo con lo que establece el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Para lo cual, tendríamos que entender a qué se refieren «áreas urbanizables», por lo que el artículo 2 fracción VIII, define lo siguiente:

«**Artículo 2.** Para los efectos, ...

[...]

VIII. Centro de población: zona del territorio geográficamente delimitada en los programas municipales, constituida por las áreas urbanizadas, las que se establezcan para su crecimiento y las que se consideren **no urbanizables por causas de conservación ecológica o forestal, prevención de riesgos, contingencias o desastres, recarga de mantos acuíferos y mantenimiento de actividades productivas, así como las que por resolución de la autoridad competente se prevean para su fundación;**

[...].»

Ahora bien, de acuerdo a este precepto normativo, las áreas urbanizables son delimitadas por la autoridad municipal, para el desarrollo poblacional, mientras que las no urbanizables, tienen esta calidad por tratarse de áreas que debido a su naturaleza no se consideran aptas para que existan asentamientos humanos.

Explicado lo anterior, el texto jurídico propuesto en la iniciativa, revela que, cuando el agente activo propicia, induce, permite o se beneficia de la ocupación irregular, de las áreas descritas como urbanizables o no urbanizables se configura tal delito.

Si consideramos que en la actualidad uno de los problemas sociales que enfrentan los municipios de la entidad, es justamente los asentamientos humanos irregulares, las personas que se encuentran en este supuesto estarían incurriendo en el delito que se pretende incorporar.

Pese a ello, de lo anterior se entiende que, por la forma en que se encuentra redactado el texto jurídico que se pretende incorporar, no es del todo claro, ya que, el supuesto normativo, podría generar una errónea comprensión e interpretación; en virtud de que acoge el verbo «inducir», el cual también es empleado por el vigente artículo 262, que contempla el delito de afectación al orden urbano. Y si bien el nuevo dispositivo planteado, alude a que se induzca la ocupación irregular de áreas urbanizadas y también no urbanizables, en suma, se trata de ocupar cualquier área de manera irregular y ello es similar a inducir el establecimiento de asentamientos humanos irregulares, esto es, sin atender a la planeación de ordenamiento del territorio.

Esto es así, pese a que de la exposición de motivos (segundo párrafo), se rescata lo que posiblemente da sentido y razón de ser al enunciado normativo que se pretende incorporar; por lo que se hace una transcripción del párrafo:

«...Durante muchos años, en nuestro país han existido personas que se enriquecieron a costa de propiciar, inducir, permitir y engañar a familias en situación vulnerable para ocupar irregularmente áreas urbanizables como terrenos que por el contrario, son consideradas como no urbanizables, condenando a sus habitantes en un espacio donde no podrán tener acceso a los servicios básicos...»

Empero, la redacción normativa propuesta no acoge en su texto ese planteamiento, esto es, no precisa que la irregularidad deriva de ocupar áreas, sin importar si son urbanizables o no urbanizables, que fundamentalmente se encuentran en una zona cuya posibilidad de

introducción de servicios, es muy costoso o de difícil prestación y, por ende, se provoca a los habitantes de esos lugares que carezcan de ellos, por el sujeto activo que induce o bien, propicia, permite o se beneficia de la generación de esa ocupación.

Por lo que, se entiende que se debería castigar a toda aquella persona que se enriquece al obtener un beneficio de aquel que por su situación precaria compra a bajo costo un terreno que no cuenta con servicios básicos, y que muy probablemente se encuentre en áreas que no han sido destinadas por la autoridad municipal para asentamientos humanos.

De donde surge una segunda y más grave cuestión, como es que la definición de si la ocupación es o no irregular, lo que entendemos de la exposición de motivos, por lo ya dicho, es si las áreas ocupadas son susceptibles de servicios. De donde surge, que como se establece en la norma planteada, es necesario acudir al Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato; en el que si bien se alude a la ocupación irregular de inmuebles, esto es sólo para prever acciones que se evite esas conductas, pero no se define cuáles son éstos y aunque se da posibilidad en este mismo cuerpo normativo, de que se identifiquen mediante convenios de intervención social, de acciones que los desincentiven y de provisiones y reservas territoriales; todas estas definiciones a su vez corresponden a una actividad administrativa y no a una previsión normativa.

De esta manera, resulta que estaríamos ante un tipo penal en blanco de lo no permitidos por un control de constitucionalidad de conformación de normas punitivas. En este sentido encontramos las consideraciones que informan las siguientes tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

«LEYES PENALES EN BLANCO. PROBLEMÁTICA DE CONSTITUCIONALIDAD DE AQUÉLLAS.»

El problema de constitucionalidad de las denominadas "leyes penales en blanco" no se plantea cuando la norma penal remite a otra de naturaleza extrapenal en sentido formal y material (para quedar plenamente integrada), sino únicamente cuando se reenvía a otra norma que no tiene el carácter de ley en sentido formal, dando así entrada en la descripción típica a regulaciones de procedencia reglamentaria o hasta meramente administrativa y, en consecuencia, a una participación del Poder Ejecutivo en la configuración de los tipos penales.»⁶

«NORMAS PENALES EN BLANCO. SON INCONSTITUCIONALES CUANDO REMITEN A OTRAS QUE NO TIENEN EL CARÁCTER DE LEYES EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL.»

Los denominados "tipos penales en blanco" son supuestos hipotéticos en los que la conducta delictiva se precisa en términos abstractos y requiere de un complemento para integrarse plenamente. Ahora bien, ordinariamente la disposición complementaria está comprendida dentro de las normas contenidas en el mismo ordenamiento legal o en sus leyes conexas, pero que

⁶ Amparo directo en revisión 5902/2014. 10 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Nínive Ileana Penagos Robles.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de marzo de 2016 a las 10:40 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Tesis: 1a. LXXII/2016 (10a.) –Gaceta del Semanario Judicial de la Federación –Décima Época –Primera Sala –Libro 28, Marzo de 2016, Tomo I. 987 –Tesis Aislada (Constitucional)

han sido dictadas por el Congreso de la Unión, con apoyo en las facultades expresamente conferidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, las "normas penales en blanco" no son inconstitucionales cuando remiten a otras que tienen el carácter de leyes en sentido formal y material, sino sólo cuando reenvían a otras normas que no tienen este carácter -como los reglamentos-, pues ello equivale a delegar a un poder distinto al legislativo la potestad de intervenir decisivamente en la determinación del ámbito penal, cuando es facultad exclusiva e indelegable del Congreso de la Unión legislar en materia de delitos y faltas federales.»⁷

Artículo 262-2

Cuadro 3.- Propuesta de adición de un artículo 262-2 (Análisis)		
Conducta		Penas
Autorice	...la ejecución de construcciones susceptibles de ser ocupadas por personas que se ubiquen en zonas de riesgo de conformidad con lo establecido en el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato,se le impondrá una pena de cinco a diez años de prisión y de cien a mil días de multa

⁷ Amparo en revisión 703/2004. 26 de enero de 2005. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Amparo en revisión 333/2007. 20 de junio de 2007. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Arnoldo Castellanos Morfín.

Amparo en revisión 361/2007. 20 de junio de 2007. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

Amparo en revisión 391/2007. 27 de junio de 2007. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

Amparo en revisión 999/2007. 21 de noviembre de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente y Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas; en su ausencia hizo suyo el asunto Juan N. Silva Meza. Secretaria: Mariana Mureddu Gilabert.

Tesis de jurisprudencia 10/2008. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de treinta de enero de dos mil ocho.

Tesis: 1a./J. 10/2008 –Semana Judicial de la Federación y su Gaceta –Novena Época Primera Sala –Tomo XXVII, Febrero de 2008. 411 –Jurisprudencia(Penal)

El derecho a una vivienda digna y decorosa, es consagrado por nuestra Constitución Federal en su artículo 4º., párrafo séptimo, mientras que en nuestra legislación local, la Constitución del Estado lo prevé en el artículo 1º., en su último párrafo; derivado del mandato constitucional, tanto el Congreso de la Unión como el Congreso local, han construido el andamiaje jurídico necesario para favorecer las condiciones que permitan el acceso a este derecho, no obstante, el marco jurídico se ve ampliamente rebasado con el desarrollo demográfico que parece crecer de manera incontrolable.

Pese a los esfuerzos realizados por las autoridades municipales de realizar una planeación enfocada en el ordenamiento territorial y desarrollo urbano, los asentamientos irregulares proliferan, generando condiciones de insalubridad por el alto costo que representa llevar los servicios de luz, agua y drenaje a estas zonas; y más aún cuando estos centros de población se asientan en lugares considerados como de riesgo.

En todo este proceso, resulta lamentable que personas buscando un interés que va más allá del interés legítimo de tener una vivienda para formar un hogar, se aprovechen de la situación precaria de quien tiene tal necesidad; para obtener algún lucro, al promover, inducir o alentar la ocupación irregular de áreas que no cumplen con los requisitos establecidos en el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato; pero más terrible aun, cuando en medio de esta situación

se ven beneficiados los servidores públicos que autorizan centros de población en zonas de riesgo.

En estas condiciones, ese nuevo supuesto normativo, como se ha venido mencionando y al tenor de lo expuesto en el apartado previo, busca introducir limitantes que abundan a la planeación y al ordenamiento territorial, pues como hemos comentado, una de sus finalidades es el procurar desincentivar la formación de asentamientos irregulares, que en este caso le incumbe a las posibilidades para que pueda construirse y se generen áreas con edificaciones que brinden la seguridad que demanda toda norma, al pretenderse con ello que toda edificación pudiera generarse únicamente en zonas seguras, libres de riesgos de pérdidas económicas y mejor aún, sin una sola pérdida humana.

Sin embargo, en el anterior sentido, la prescripción de la conducta gira entorno a la repercusión de sanción penal para el caso de que se lleguen a verificar las conductas de ocupación de zonas de riesgo; lo que nos conduciría, a tomar en consideración lo dispuesto en el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en el que, al igual que en supuesto anterior, si bien se prevé la situación de existencia de zonas de riesgo, sin embargo su ubicación específica no se define ni se dan elementos para hacer esa labor desde la interpretación normativa directa de ese cuerpo jurídico.

Por ello, posteriormente o en un tercer momento –el primero es la interpretación del código penal y el segundo, la interpretación del citado

código territorial-, se tendría que atender las prescripciones que se contemplan en un atlas de riesgo o de estudios y análisis que derivan de una autoridad administrativa competente para ello, en ámbitos de la seguridad pública y de la protección civil. Lo que en forma general, implica que se generaría una remisión para la integración de la descripción de la conducta del ilícito y que al haberse emitido por una autoridad sin la formalidad de la taxatividad penal, estaríamos nuevamente ante la presencia de leyes penales en blanco.

Como es de inferirse, el precepto en estudio, adolecería de los mismos vicios que entraña la prescripción de la iniciativa para el precepto inmediato anterior de análisis, pues presenta las mismas causas para que le sean aplicables los criterios jurisdiccionales citados como tesis aislada y la jurisprudencia que fueron referidas.

Para ello hay que considerar además que si bien, los permisos de construcción pueden ser autorizados por una autoridad administrativa en el ámbito municipal; ello, de suyo, no es un elemento que propiamente sea constitutivo de delito, pues la competencia en la decisión del otorgamiento no está siendo cuestionada, pues sin duda, ésta puede recaer en una autoridad administrativa en atención a la planeación y a las demandas del ordenamiento territorial local; empero, lo debatible del planteamiento normativo es lo que se establecería como prescrito o vedado, esto es, el hecho de que la prescripción penal dependa para su integración estricta, de una normativa administrativa y no del ámbito competencial reservado a la autoridad legislativa.

Finalmente, se anexa a la presente opinión el estudio comparativo correspondiente a los delitos relacionados con la afectación al ordenamiento urbano, que son acordes con los supuestos normativos de la iniciativa, en atención a las legislaciones vigentes en el resto de las entidades federativas del país, en que se prescriben las observaciones que tienen cabida en mérito de la comparativa

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVASⁱ

FUENTES CONSULTADAS

EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

CASA PARA TODOS: DERECHO HUMANO Y CONSTITUCIONAL

http://www.senado.gob.mx/comisiones/vivienda/foros/ponencia_senadora_araujo.pdf

PROGRAMA Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018.

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014

MANUAL SOBRE RIESGOS EN LA CONSTRUCCIÓN, DAÑOS A LA OBRA Y PÉRDIDA DE BENEFICIOS ANTICIPADA (ALOP)

https://www.mapfrere.com/reinsurance/en/images/Manual-Riesgos-Construccion-ALOP_tcm637-81085.pdf

PELIGROS NATURALES Y ASENTAMIENTOS HUMANOS

http://www.profesorenlinea.com.mx/geografiagr/Asentamientos_peligros_naturales.html

DIAGNÓSTICO NACIONAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS ANTE EL RIESGO DE DESASTRES

http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PRAH.pdf

REUBICACIÓN DE LA POBLACIÓN EN ZONAS DE RIESGOS

http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Diagnostico/Diagnostico_2014/Diagnostico_2014_SEDATU_S254.pdf

PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS EN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/93452/S237_PRAH.pdf

ATLAS NACIONAL DE RIESGOS

<http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/>

Atlas Municipal de Riesgos LEÓN

https://servicios-ssp.guanajuato.gob.mx/atlas/reacomodo_escudos/Leon.pdf

MAPAS DE ÍNDICES DE RIESGO A ESCALA MUNICIPAL POR FENÓMENOS HIDROMETEOROLÓGICOS

<http://www.anr.gob.mx/Descargas/Metodologias/Hidrometeorologico.pdf>

Aportaciones legales para la construcción de propuestas que en el campo del ordenamiento territorial, gobierno económico y apartado social, habrá de elaborar el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México en el proceso de discusión y redacción de la nueva Constitución de la Ciudad de México

<http://cescdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2016/06/ESTUDIO%20CP%20CDMX.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

<https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/united-nations-human-settlements-programme/>

Legislación Estatal

Legislación Federal	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm
Baja California	http://www.congresobc.gob.mx/w22/index_legislacion.html
Baja California Sur	http://www.cbcs.gob.mx/index.php/trabajos-legislativos/leyes
Campeche	http://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/ley
Coahuila	http://congresocoahuila.gob.mx/portal/?page_id=538
Colima	http://www.congresocol.gob.mx/web/Pagina/index.php/c_biblioteca/constitucion
Chiapas	http://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvi/trabajo-legislativo/legislacion-vigente
Chihuahua	http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/codigos/
CDMX	http://www.aldf.gob.mx/codigos-107-4.html
Durango	http://congresodurango.gob.mx/trabajo-legislativo/legislacion-estatal/
Guerrero	http://congresogro.gob.mx/index.php/component/content/article/63-documentos/1749-test-de-menu
Hidalgo	http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa.html
Jalisco	http://congresoweb.congresoaj.gob.mx/BibliotecaVirtual/LeyesEstatales.cfm
Estado de México	http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes_y_codigos.html
Michoacán	http://transparencia.congresomich.gob.mx/es/documentos/lxxiii/leyes/
Morelos	http://marcojuridico.morelos.gob.mx/leyes.jsp
Nayarit	http://www.congresonayarit.mx/compilacion-legislativa/

Nuevo León	http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/
Oaxaca	http://www.congresooaxaca.gob.mx/legislatura/estatal.php
Puebla	http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&Itemid=485
Querétaro	http://legislaturaqueretaro.gob.mx/consulta-las-leyes-2/
Quintana Roo	http://www.congresoqroo.gob.mx/#leyes
San Luis Potosí	http://congresosanluis.gob.mx/legislacion/leyes
Sinaloa	http://www.congresosinaloa.gob.mx/leyes-estatales/
Sonora	http://www.congresoson.gob.mx/Transparencia/Leyes
Tabasco	http://www.congresotabasco.gob.mx/trabajo-legislativo.php
Tamaulipas	http://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatal/LegislacionVigente/Vigente.asp?idtipoArchivo=1
Tlaxcala	http://congresodetlaxcala.gob.mx/legislacion/
Veracruz	http://www.legisver.gob.mx/Inicio.php?p=le
Yucatán	http://www.congresoyucatan.gob.mx/legislacion/constitucion-politica
Zacatecas	http://www.congresozac.gob.mx/esen

ⁱ Elaboró: Enrique Torres Serrano
 Colaboración: Antonio Silverio Martínez Hernández
 Revisión: Plinio Manuel E. Martínez Tafolla