

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



TESIS DOCTORAL

INFLUENCIA DEL ESPACIO HABITACIONAL EN LA VIOLENCIA FAMILIAR

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTORA EN DERECHO PRESENTA:

MAGDALENA DE LA PAZ RANGEL DE LEÓN

DIRECTOR DE TESIS:

DR. JOSÉ ZARAGOZA HUERTA

Cd. Universitaria, San Nicolás de los Garza, N.L., marzo de 2014.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO



TESIS DOCTORAL

INFLUENCIA DEL ESPACIO HABITACIONAL EN LA VIOLENCIA FAMILIAR

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTORA EN DERECHO PRESENTA:

MAGDALENA DE LA PAZ RANGEL DE LEÓN

DIRECTOR DE TESIS:

DR. JOSÉ ZARAGOZA HUERTA

Cd. Universitaria, San Nicolás de los Garza, N.L., marzo de 2014.

AGRADECIMIENTOS

Al Dr. Jesús Ancer Rodríguez,
Rector de la Universidad Autónoma de Nuevo León
con respeto y admiración, por llevar nuestra Alma Mater
con rumbo y compromiso social y humanista.

A la Universidad Autónoma de Nuevo León,
por abrirme sus puertas para el empleo y la
superación académica.

Al Dr. José Luis Prado Maillard,
Director de la Facultad de Derecho y Criminología
por haber impulsado mis estudios de Maestría y Doctorado
y brindarme la oportunidad de formar parte como docente
en la Cátedra de Derecho del Desarrollo Urbano.

Al Dr. Gastón Julián Enríquez Fuentes,
Subdirector de Posgrado de la Facultad de
Derecho y Criminología, por su apoyo para
la culminación de mis estudios.

Con agradecimiento a los Doctores:

Eduardo Barajas Languren
Francisco Javier Gorjón Gómez
Gabriel de Jesús Gorjón Gómez
Luis Gerardo Rodríguez Lozano
Jesús Fidencio Vega García

A mis hermanas:

Enf. Martha del Refugio
Lic. Socorro
Profra. Y Lic. Irma Lucila

In Memoriam:

A mis padres
Vicente Rangel Sánchez y
María de la Paz de León Ledezma

A mi esposo
José Ángel Rendón Hernández

A Luciana
Que como una luciérnaga siga
iluminando nuestras vidas.

A la Lic. María Elena Treviño Faz
En recuerdo a su amistad y visión
en las políticas de vivienda social

Con especial agradecimiento a los Urbanistas:

Arq. Guillermo Cortés Melo
Arq. Helios Albalade Olaria
Ing. y Arq. José de Jesús Garza Gallardo
Arq. Marcelo Benítez Gómez
Ing. Carlos Enrique Guerrero García
Lic. Mariano Núñez Arreola
Lic. Héctor Moreno Toscano

Por compartir sus conocimientos y amistad.

A mis alumnos:

Con la esperanza de despertar en ellos el interés por la investigación.

Como dijo Descartes: Si colocamos dos o tres animales en una jaula, se hacen amigos. Pero, si colocamos diez se comienza a generar la enemistad y agresión. (Siglo XVIII).

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO	15
<i>1.1.- Vivienda y violencia doméstica</i>	<i>15</i>
1.1.1.- Contexto internacional del desarrollo urbano.....	15
1.1.2.- Población urbana y rural en México.....	25
1.1.3.- Políticas Públicas de vivienda.....	32
1.1.4.- Tipologías de vivienda.	41
1.1.4.1.- Conceptos de vivienda	43
1.1.4.2.- Factores que favorecen la producción de vivienda tipo económica bajo régimen de propiedad en condominio.....	45
<i>1.2.- Familia y violencia.....</i>	<i>54</i>
1.2.1.- Definición de Violencia.....	54
1.2.2.- Violencia familiar	62
1.2.2.- Teoría de los factores determinantes del delito	77
1.2.3.- La familia.....	87
1.2.4.- Participación social para la interacción en el barrio o la comunidad	90
CAPÍTULO SEGUNDO	91
<i>2.1.- Marco Legal. Mancha Urbana de Monterrey</i>	<i>91</i>

2.1.1.- Violencia intrafamiliar.....	91
2.1.2.- Derecho Urbano.....	92
2.1.3.- Legislación Federal Urbana.....	94
2.1.4.- Planes y programas.....	94
2.1.5.- El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.....	101
2.1.6.- Plan Estatal de Desarrollo para el estado de Nuevo León 2010-2015..	108
2.1.7.- Plan Municipal de Desarrollo-Monterrey 2012-2015.....	118
2.1.6.- Ley General de Asentamientos Humanos.....	122
2.1.7.- Planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población.....	126
2.1.7.1.- De las Conurbaciones.....	127
2.1.7.2.- De la participación social.....	128
2.1.7.3.- Del Fomento al desarrollo urbano.....	128
2.1.7.4.- Del control del desarrollo urbano.....	129
2.1.8.- Consideraciones finales a la Ley General de Asentamientos Humanos	132
<i>2.2.- Código de Procedimientos Penales.....</i>	<i>136</i>
2.2.1.- Ley de Derechos Humanos.....	137
2.2.2.- Código de Procedimientos Penales para el Estado de Nuevo León.....	138
2.2.3.- Legislación Federal Urbana.....	140
2.2.3.1.- La constitucionalidad.....	140

2.2.3.2.- Comentarios a la Ley General de los Asentamientos Humanos.....	143
2.2.3.3.- Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente...	150
2.2.3.4.- Ley Federal de Vivienda	154
2.2.3.5.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	157
2.2.3.6.- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.....	159
CAPÍTULO TERCERO	164
<i>3.1.- Zona conurbada de Monterrey.....</i>	<i>164</i>
3.1.1.- Implicaciones socioeconómicas de la vivienda.....	164
3.1.2.- ¿Qué es la vivienda?	166
3.1.3.- Problemática económica.....	168
3.1.4.- Problemática Social	169
<i>3.2. Fortalecer la cooperación en materia de vivienda, acuerdan México Estados Unidos en la XXI – Reunión Binacional.....</i>	<i>171</i>
CAPÍTULO CUARTO.....	174
<i>4.1.- Hacia la dignificación de la vivienda en la zona conurbada de Monterrey ..</i>	<i>174</i>
4.1.1.- Propuesta normativa.....	174
4.1.2.- Creación del departamento de atención al espacio familiar.....	175
CONCLUSIONES	176
PROPUESTAS.....	177
BIBLIOGRAFÍA	180

ANEXOS	185
---------------------	------------

Anexo 1.- Clasificación de la violencia	185
---	-----

INTRODUCCIÓN

Nuevo León se ha caracterizado por ser un Estado vanguardista en muchos aspectos, uno de ellos son las leyes, también su capital humano preparado y calificado con que cuenta, cero analfabetismo, educación superior de calidad, ser fuente de trabajo y crecimiento urbano continuo. Después de la Revolución Mexicana a diferencia de otras ciudades la Mancha Urbana de Monterrey (MUM) no ha dejado de fortalecerse y en lo que unos están sorteando crisis de infraestructura, la MUM se convirtió en foco de atracción. Así lo reconocen urbanistas, políticos y empresarios al sostener una política congruente en lo general, pero que en lo particular trajo problemas que rompieron con el tejido social y las obras no fueron proporcionales a la demanda.

En los últimos 60 años el crecimiento de la MUM fue un tanto desordenado por no prever la explosión de transporte, una arquitectura que paso de ser horizontal personalizada a vertical pública, edificios de oficinas, migrantes, comercio informal y consecuentemente aumento de población, incremento en el consumo de drogas, casas más chicas, hacinamiento y disminución de espacios recreativos que desembocaron en el estallamiento urbano de la violencia y criminalidad que ahora nos caracteriza. A pesar de ello, el gobierno para controlar el fenómeno urbano cuenta con mecanismos legales, institucionales de control, leyes, reglamentos y en fechas recientes la Ley de Desarrollo Urbano, dentro del Plan Nacional de Desarrollo Urbano que a partir del 2000 trata de prever con acuerdos, programas estratégicos y políticas Públicas el crecimiento nocivo.

Los siete municipios de la MUM muy pronto se vieron urbanizados en más del 80% de sus territorios y no hay fomento adecuado que regule el equipamiento de infraestructura para futuros asentamientos humanos. Es más muchos de los actuales fraccionamientos están teniendo serios problemas de agua salitrosa contaminada, falta de escuelas, sin vías de transporte, insalubridad, plagas, epidemias y una densidad de población incontrolable. De hecho, en los noventa se vieron resultados de la política pública por controlar este crecimiento, con mensajes como *la familia pequeña vive mejor o seamos menos para que alcancemos más*.

Otras variables que intervinieron para que las familias en viviendas más chicas se transformaran dentro de las ciudades sería que los jóvenes matrimonios tenían otras aspiraciones con el acceso a métodos anticonceptivos controlaron el número de hijos, la necesidad que la mujer pusiese en práctica sus estudios profesionales y se incorporara al trabajo la alejo de los hijos, también cambió el rol masculino y casi todos los países en vías de desarrollo el gobierno modificó sus esquemas poblacionales.

Sin embargo, el proyecto de Nación, al menos en concentraciones urbanas como Monterrey no contempló que en la vivienda se estaba generando la etiología de muchos problemas y a la fecha no hay disposiciones legales que prevengan, a pesar de que se reconoce que el incremento de frustración, ansiedad, violencia, hambre, ignorancia y apatía van a traer gravísimos problemas.

La reducción de la cuota mínima de espacio para que una familia alcance el concepto de dignidad como lo marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la Ley de Desarrollo Urbano¹ provocó alteraciones en las relaciones internas. Ya que la Ley de Desarrollo Urbano de Nuevo León no da prioridad al hacinamiento que provocan con los espacios reducidos, incluso contemplados en el artículo 204.

Para febrero de 1976, el derecho mexicano efectuó una serie de reformas constitucionales entre las que se encuentra la Ley General de Asentamientos Humanos cuyo antecedente inmediato es el referido artículo 4to de la Constitución en el cual establece:

Artículo 4o. ...Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. 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...².

¹ Véase, Ley de Desarrollo Urbano. Última reforma integrada, *Periódico Oficial del Estado*, 19 de enero de 2011, Sección VIII, México, 2000.

² En nuestra Constitución se analizan las últimas Reformas. Véase, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de octubre de 2011, 6 de 181. (A QUÉ SE REFIERE CON 6 DE 81)

El 14 de junio de 1996, en Estambul se emitió la declaración universal para garantizar una vivienda adecuada para todos y lograr que los asentamientos humanos sean más seguros, saludables, habitables, equitativos, sostenibles y productivos.

En la práctica, al gobierno poco le ha importado de lo que se viviera dentro de un hogar, pues el universo de posibilidades en la vivienda son infinitas y mucho de la propuesta se basa en el impacto que tiene la economía, el financiamiento el esquema hipotecario, la cuestión laboral, y ha sido un negocio para el gobierno, fraccionadores, urbanistas y hasta penalistas, pero el núcleo familiar está descartado de esas ganancias porque se miden bajo otros parámetros. Esto permitió a los desarrolladores, urbanistas, funcionarios y operadores del derecho a obtener jugosas ganancias y en materia de prevención la vivienda no era ni es un instrumento de competencia legal para algunos arquitectos, ingenieros y abogados, mucho menos para los banqueros, es más no se cuenta con ningún instrumento que controle la relación interna y especifique que en ese espacio adquirido para vivir decorosamente con necesidades para que la familia tenga un sano desarrollo³ y crecimiento en sociedad.

³ Las necesidades de la familia con un sano desarrollo y crecimiento, es materia subjetiva y los fraccionamientos continúan reduciendo el espacio vital y territorial violando así, sistemáticamente la *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León*. Véase, *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, Periódico Oficial del Estado*, 09 de septiembre de 2009.

Es cierto que no todas las familias se ven determinadas a conductas violentas por la reducción de espacio habitacional, sin embargo, considero que la relación específica entre espacio y delincuencia sí es una variable importante para la criminalidad social. Con base a lo anterior, planteamos la hipótesis: *La violencia que vive la Mancha Urbana de Monterrey en los últimos cinco años se genera dentro de la vivienda de interés social con espacio reducido, de ser así, es posible que una adecuada regulación de la ley de asentamientos permita prever, atender y disminuir el costo social de la criminalidad ascendente.*

Para comprobar lo anterior el trabajo se estructura en dos vertientes; un análisis del Marco Legal, con todas las jurisprudencias, leyes, reglamentos y acuerdos relacionados con el tema, los vacíos estructurales que dejan los servidores públicos y permiten en aras de la corrupción incrementar las ganancias y aparición de fraccionamientos sin cumplir con los mínimos requerimientos para sus habitantes de una zona específica.⁴

⁴ Tuarine, Alain, afirma que la relación entre el bienestar, Estado y la comunidad está fuertemente marcada por el devenir histórico de la cultura occidental. El Estado se define como el organismo representativo de las mayorías, las cuales han sufrido transformaciones importantes. Y el surgimiento de Estado-bienestar, después de la Segunda Guerra Mundial tiene diversas interpretaciones, sobre las obligaciones del gobierno en la búsqueda y consecución del bien común. Véase, Tuarine, Alain, *Crítica a la modernidad*, Fondo de Cultura Económica. México, 1994, *passim*.

Por otro lado, la violencia Intrafamiliar en el Derecho Penal⁵ incrementó sus casos y procedimientos debido al impacto urbano y para dar sustento a la investigación revisamos algunos programas tanto de vivienda de interés social, como estudios del uso de espacio, interacción de la familia y observamos que paradójicamente las mismas leyes que deberían protegerla, por lo contrario tienen un sentido opuesto al disponer el rumbo de la descomposición social e incremento de criminalidad latente.⁶

Al Derecho Penal corresponde castigar⁷ la criminalidad que en este caso se enfoca solamente a las consecuencias o actores finales, la familia que sin ser

⁵ En los últimos años, la violencia doméstica y de género es uno de los temas permanentes en el debate político-criminal. Éste es un problema que afecta principalmente a mujeres, sin embargo, alcanza a menores y ancianos, en ocasiones, también a los hombres. La violencia ha sido utilizada a través de los tiempos como un instrumento de poder y dominio del fuerte sobre el débil. Las denuncias se han incrementado debido a una mayor concientización por parte de la mujer acerca de sus derechos y el rol que debe tener dentro de su relación de pareja, de familia y de la sociedad, esto, aunado a la mayor sensibilización de la sociedad respecto a dichos actos violentos.

⁶ Bermejo, R.J., *La Interpretación Jurídica*, UNAM, México, 1977, *passim*.

Cada norma del Derecho Penal, se encuentra vinculada con las demás para formar un sistema coherente, conforme a la escuela dogmática, es una interpretación de la realidad social, muy distinta al espíritu del pueblo.

⁷ El *ius puniendi* estatal se rige por varios principios legitimadores, siendo el de la intervención mínima uno de los principales, el cual establece que el Estado debe ejercitar la facultad punitiva respecto de los ataques más graves de bienes jurídicos. En éste

responsable directa, termina siendo el objeto de acción del Derecho Penal cuando en realidad los actores intelectuales resultan ser quienes planearon el hacinamiento detonante de la violencia.⁸

Claro que no vamos a encontrar una sola demanda a un fraccionador o funcionario por ser causal de delincuencia, solo por la falta de servicios vitales como agua, luz, vialidad, contaminación, falta de escuelas o centros de salud, pero no por el reducido espacio de vivienda y menos por ser foco de violencia interna o maltrato familiar. Son causales que no se pueden tipificar categóricamente.

Además sería subjetivo porque hay muchas otras variables que intervienen, sin embargo, si las hubiere, no existe evidencia directa en el derecho penal y por tanto, el inconveniente se presenta en tres líneas, no hay abundante referencia bibliográfica concretamente fraccionamiento-vivienda-violencia. Las autoridades no cuentan con informes fidedignos y confiables. Sus cifras son maquilladas y agregamos la poca disponibilidad de las autoridades pues parecería inverosímil que el gobierno propiciara suciedad, desnutrición, patologías sociales, discapacidades con la finalidad de presupuestarlos y documentarlos como problemas resueltos.

sentido, la existencia de un bien jurídico-penal determinado y la entidad del ataque legitiman toda intervención penal estatal. Véase, Rodríguez Sanabria, Vladimir, "El bien jurídico-penal. Límite del *ius puniendi* estatal basado en el ser humano", *Revista Latinoamericana de Derecho Penal y Criminología*, Argentina, 2010.

⁸ Hacinamiento: lugar donde ponen la heces; amontonamiento. *Diccionario Larousse*, México, 2010.

Es decir, y así lo piensan urbanistas, abogados y desarrollistas que si la población creció exponencialmente también lo hicieron los fraccionamientos y los problemas que permitieron *delitos de cuello blanco*⁹, fraudes, expropiaciones, invasiones, lavado de dinero con prestanombres y especulación materia de justicia social.¹⁰

Al mismo tiempo crecieron las penas a delincuentes, se criminalizó más a la familia, se hicieron nuevos cuerpos de seguridad, aumentó la corrupción, aparecieron nuevas normas jurídicas, un manejo inapropiado del ejercicio presupuestal para los más necesitados. De esta manera, el espacio vital, tal como contempla la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (2011), es tema de muchas variables.¹¹

⁹ El término de delitos de “cuello blanco” fue introducido por Edwin Sutherland, el cual lo define como “*un delito cometido por una persona de respetabilidad y estatus social alto en el curso de su ocupación*”. Véase, Sutherland, Edwin, *El delito de cuello blanco*, trad. de Rosa del Olmo, Madrid, Ediciones La Piqueta, 2001, pág. 65 y ss.

¹⁰ Keith, Rainiere, eventualmente hace una comparación de la sociedad humana con un conjunto de manzanas, “*la mayoría de nosotros tiene alguna magulladura, pero en la toma decisiones no hay empatía, se pierde el honor y concluye que la política es una escalera para sociópatas*”. Véase, Rainiere, Keith, “El Canje”, *Revista ciencia y conocimiento*, Monterrey, núm. 123, enero 2012, pp. 97-99.

¹¹ Almeira, Guillermo, en su obra dice, “En América Latina es difícil establecer la diferencia entre violencia pública y privada porque la autoridad del Estado depende de las élites políticas y su permanencia radica, muchas veces, en sostener hábilmente la violencia

Sabemos que el Estado tiene la necesidad de crear espacios y escenarios violentos para ponderar sus políticas públicas, administrar el presupuesto tanto estatal como federal en los que realiza pactos con grupos para eficientar el control. De igual manera criminalizar a la sociedad de tal forma que el espacio es un instrumento y la vivienda está dentro de ese diseño, porque así lo marca el modelo económico. El discurso de inseguridad no es nada nuevo pues el fomento de inequidad, van encaminados a poner a la sociedad en riesgo permanente y la familia es el núcleo del enemigo del estado aunque se insista en decir lo contrario porque desde esta perspectiva aumenta el consumismo y se disminuye la identidad.¹²

En un análisis crítico, la investigación topa con que no existen estudios de alto impacto en infantes, adolescentes, madres solteras, abandono, discapacidad física y psicológica. El concepto de violencia, maltrato, hambre del Estado para la sociedad dentro y alrededor de la familia. Aunque todos suponemos que ahí está

doméstica como un estado de amenaza permanente". Véase Almeida, Guillermo, *violencia y mundialización*, disponible en <http://ctheory.net/text_file:387>, 2012, sitio consultado el 03 de julio de 2013.

¹² Hurell, Andrew, "En lo que se refiere a la atención del creciente problema de violencia social, narcotráfico y delincuencia, el Estado Mexicano ha seguido una línea conservadora, sustentada en el discurso del Estado de Derecho e imposición de la ley, sin que en la práctica exista una política que atienda las causas de estos fenómenos sociales, ni tampoco una reorganización de las instituciones con nuevas estrategias", véase, Hurell, Andrew, *Seguridad y violencia en América Latina*, Anuies, disponible en <http://www.anuies.mx>, 2012, página consultada el 15 de julio de 2013.

el fenómeno no se documenta por lo que considero que el trabajo presenta un enfoque innovador, aún limitado pero aportará datos para continuar una línea de investigación, entre ley, espacio-violencia familiar= a delincuencia= más castigo.¹³

La obra de Criminología de Alfredo Nicéforo, dice al respecto que la delincuencia tiene una estrecha relación con el entorno y centra su análisis en *Ambiente y delincuencia*.¹⁴ Retomamos este autor para estudiar los fenómenos que inciden con la violencia familiar y las leyes que deben responderle pero que en su funcionamiento contribuyen a deteriorar más las relaciones intrafamiliares al separar, castigar y estigmatizar a los que por hambre o porque es la única forma de expresar su frustración, favorecen las tipificaciones penales y lo más grave es

¹³ Respecto a éste tema, José Zaragoza Huerta en su artículo La no violencia y el Derecho, menciona que “han cambiado las expresiones fraternales que permitían una convivencia social armónica. Aparecen egoísmo, desamparo, indiferencia, hostilidad, rencor, odio, violencia y es preocupante para el Estado el incremento de los comportamientos violentos de sus ciudadanos lo que genera en gran parte por la inestabilidad de la violencia intrafamiliar, consecuentemente aumenta la criminalidad violenta. Hay dos alternativas: poner a disposición de los ciudadanos herramientas previstas por la Constitución (trabajo, vivienda, sanidad, seguridad) para obtener condiciones más dignas. La segunda ejercer el estado legal por medio del cumplimiento de la norma. Es decir, hace referencia a lo enunciado por Francisco Muñoz Conde, “si violentos son generalmente los casos de que se ocupa el derecho penal, violenta es también su forma de solución”. Véase, Zaragoza Huerta, José, “La no violencia y el Derecho”, *Revista Ciencia y Conocimiento*, Monterrey, núm. 82, septiembre 2008, pp. 46-47.

¹⁴ Nicéforo, Alfredo, *Criminología*, Editorial José M. Cajica Jr., México, 1954, t. V. Ambiente, *passim*.

que hacen una perversa cadena muy nociva y de gran impacto en los menores al ingresar por delitos leves a uno de los miembros de la familia a los Centros de Reinserción Social (CERESOS), ahí el Estado termina por aniquilar a la familia.

El debate es singular y agudo, no hay intransigencia porque todo en su conjunto encuentra en el Derecho la justa dimensión razonable que los categoriza, tanto a la causa biológica del sujeto como la protección del bien común de la sociedad. Determinar en qué parte del proceso se violenta, si es dentro de la vivienda, familia, grupo, escuela, sociedad o el Estado en su conjunto es, tal vez, un poco intrascendente posiblemente ocioso y hasta morboso, lo verdaderamente importante para los legisladores es encontrar un nuevo sujeto de delito, tipificación que propicie el negocio y de donde va a salir si no de la célula de la sociedad.

La intención es fundamentar desde el punto de vista del derecho crítico la influencia del sistema legislativo en la autorización de normas que inciden directamente en la construcción de viviendas que provocan conductas nocivas dentro de los hogares. Y nos proponemos como objetivos generales:

1. Analizar la propuesta de un esquema preventivo de conductas violentas generadas en las viviendas de espacio reducido en los fraccionamientos habitacionales.
2. Estudiar si los instrumentos legales, organismos y políticas públicas gubernamentales cumplen con los programas de Desarrollo Comunitario en

beneficio de los habitantes y de los fraccionamientos habitacionales de la zona conurbada del Estado de Nuevo León en función a la prevención de la violencia familiar.

3. Fundamentar desde la tesis de la omisión o dolo la influencia del sistema legislativo, quiénes autorizan las normas de construcción de viviendas populares.

Las fuentes para este proyecto, aparte de las primarias, se encuentran tanto en los registros estadísticos, consulta bibliográfica, registros históricos aportados por las secretarías de estado, gobiernos, Organismos Internacionales y Nacionales. La obtención de los datos se basó también en la observación de hechos que tipifican el maltrato familiar para establecer una base de datos sobre la cual se sustentaron los aspectos comparativos del fenómeno. El método científico que se utilizó para comprobar la hipótesis fue el de la investigación documental, a través del método deductivo.

Se hizo el análisis de leyes, reglamentos, teorías psicológicas de la conducta humana, análisis para conformar primeramente la postura de la que se partirá para fundamentar la reestructuración de la Ley Desarrollo y Vivienda Urbana en Monterrey.

Las fuentes para este proyecto, aparte de las primarias, las encontré tanto en los registros estadísticos, consulta bibliográfica, vía internet y registros históricos aportados por las distintas secretarías del gobierno, los organismos, así

como también se emplearon técnicas de recolección de datos e información, entrevistas, observación directa y la experiencia que me otorga la docencia universitaria desde hace más de 30 años en el trato con jóvenes estudiantes de preparatoria y universidad.

Hemos dado especial importancia a los antecedentes históricos de los programas de vivienda de interés social en el Estado de Nuevo León. De alguna manera, también fue muy útil la opinión experta que tienen los urbanistas como Guillermo Cortés Melo, José Garza Gallardo, Carlos Guerrero¹⁵, en cuanto a los requerimientos de espacio mínimo básico y adecuado para la sana convivencia familiar, estos analistas consideran que la MUM se vislumbra como una mega-urbe que integrará a más de 14 municipios conurbados con distintas problemáticas de servicios, procedencia, relaciones laborales, educación y tradiciones familiares que si no se estudian preventivamente podrían agravarse ante la falta de oferta,

¹⁵ Los tres son personajes relevantes en el desarrollo urbano del Área Metropolitana de Monterrey. José Garza Gallardo fue Secretario de Desarrollo Urbano de Guadalupe y fungió como encargado de la misma Secretaría en el Municipio de Monterrey, fue también Secretario Técnico del Fideicomiso Fidevalle y tuvo participación en el desarrollo del Túnel de la Loma Larga. Guillermo Cortés Melo, ha sido catedrático en la Universidad Autónoma de Nuevo León; Universidad de Monterrey; Universidad Regiomontana e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Asimismo, fue fundador y director del Centro de Investigaciones Urbanísticas de la UANL; fundador y coordinador de la Maestría en Arquitectura de la Universidad Regiomontana. Es autor de diversas investigaciones y trabajos impresos. Por último, pero no menos importante, el Arquitecto Carlos Guerrero, ex tesorero y miembro de la Sociedad de Urbanismo Región Monterrey, A. C.

insuficiente infraestructura, el uso de suelo urbano, irregularidad ante la falta de atención y escasa reserva territorial para uso recreativo.

El trabajo de tesis que ahora sustento, tiene dos inconvenientes y una ventaja. Primero existe poca literatura respecto al tema de delincuencia- vivienda. Algunos lo tratan desde el enfoque de las prácticas asistenciales propias del Trabajo Social ya sea ligada a la pobreza, subdesarrollo, salud o educación, entre otros. A la par, los reportes de psicología social hablan de conductas predeterminadas o manipulación de ira, ansiedad, depresión cuando mucho. Sería bueno que la criminología estudiara la causa, etiología y patología que se genera dentro de casa. Un inconveniente adicional más fue la orientación jurídica que no tiene paralelo entre urbanismo, derecho y criminología.

En cuanto a la ventaja quiero destacar el gran apoyo que encontré en la cátedra de Derecho y Desarrollo Urbano que imparto en la Facultad de Derecho y Criminología gracias al director, Doctor José Luis Prado Maillard, quien me facilitó ya que verter enseñanza al aprendizaje en el programa doctoral personalmente fue de gran provecho. Y en términos de metodología agradezco al Doctor José Zaragoza Huerta, por su paciencia, acertado juicio al conducir y ser director académico de este modesto trabajo.

CAPÍTULO PRIMERO

1.1.- Vivienda y violencia doméstica

1.1.1.- Contexto internacional del desarrollo urbano.

Estas políticas tienen correspondencia con la declaración emitida el 14 de junio de 1996 en Estambul la cual dice: *hacer de nuestro objetivo universal garantizar una vivienda adecuada para todos y lograr que los asentamientos humanos sean más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos*¹⁶.

El crecimiento demográfico al convertirse en un problema o preocupación a nivel mundial, impulsó a la Organización de las Naciones Unidas para convocar a la comunidad internacional a una serie de conferencias mundiales sobre población. En 1954 se celebró una en Roma; en Belgrado en 1965; en Bucarest, en 1974; en México, en 1984; y en 1994 en ciudad del Cairo, Egipto.¹⁷

¹⁶ Cfr. Segunda Conferencia Internacional sobre los Asentamientos Humanos, *Agenda Hábitat. Memoria*, Organización de las Naciones Unidas, Estambul, junio de 1996, *passim*..

¹⁷ La ONU tiene la necesidad imperiosa de mejorar la calidad de los asentamientos humanos y con ello las profundas repercusiones que tiene en la vida cotidiana y el bienestar de nuestros pueblos, El asunto más importante a tratar dentro de la agenda es acordar a escala mundial el concepto de vivienda adecuada que ofrezca las condiciones necesarias. *Ibidem*, p. 5.

Las dos primeras conferencias fueron de naturaleza puramente técnica. Las siguientes ya tienen un carácter político-social, es decir, ya se ve a la población con relación al desarrollo y también los efectos de la mutua relación entre hombre-medio ambiente y desarrollo.

Esto comprende no sólo los factores sociales y económicos, sino también los factores culturales, la estructura familiar, los recursos y los derechos humanos.¹⁸

En la Conferencia de Bucarest, los cuatro puntos del programa fueron:

- a. Recientes tendencias demográficas y perspectivas futuras
- b. El cambio demográfico y el desarrollo social y económico
- c. La población, los recursos y el medio ambiente
- d. La población y la familia

La Segunda Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, que se celebró en la Ciudad de México en 1984, se encargó de revisar el Plan de Acción sobre Población Mundial adoptado en la Conferencia de Bucarest. Este plan de

¹⁸ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/90/art/art14> .consult. miércoles 23 de febrero del 2012.

acción enfatizaba la importancia de tener acceso a la información y a los servicios de planeación familiar. Asimismo, se concluyó que el crecimiento demográfico es sólo uno de los componentes para el logro del desarrollo económico.¹⁹

La política sostenida por Estados Unidos en 1984 fue la siguiente: Los Estados Unidos no consideran al aborto como un elemento aceptable de los programas de planeación familiar y no contribuirán más con aquellos programas en que el aborto es parte de la estrategia política.²⁰

Esta política ha causado polémica entre varios grupos norteamericanos, de ahí que se diga que mientras los grupos del derecho a la vida se sienten reivindicados, los proponentes del control natal temen la devastación del proyecto del control poblacional en países que debían atender el desarrollo.

En las siguientes conferencias internacionales los principales temas a tratar fueron para los países del denominado Tercer Mundo o economías emergentes que era prudente y necesario atender: la salud de la reproducción y planificación familiar, derechos de la mujer, mortalidad materna e infantil, movilización de

¹⁹ Véase, Sánchez Luna, Gabriela, "Población, desarrollo y su marco jurídico", *Revista Jurídica. Boletín mexicano de derecho comparado*, México, septiembre-diciembre, 1997, núm. 90, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/90/art/art14.htm#N23>>, sitio consultado el 23 de febrero de 2012.

²⁰ *Ídem.*

recursos para el mejor control del crecimiento en general de la población. El propósito de discutir temas diferentes causó discusiones derivadas como las relacionadas con el aborto y creencias religiosas, educación y participación, la posición económica de la mujer, la libertad sexual, uso de métodos anticonceptivos. Temas que confrontaban con la iglesia, la imagen del Estado tradicional y las costumbres practicadas en distintos pueblos.²¹

Es acerca de las desigualdades en la manera en que el poder es compartido y los recursos distribuidos. Y también es acerca de señalar estas desigualdades, y remediar las injusticias sociales y económicas que contribuyen a una salud pobre y al sufrimiento. La población ya no es vista como un dilema de números, sino como una parte integral de la agenda de desarrollo humano.²²

Además, ha habido otras conferencias internacionales relacionadas con el tema de población como son las relativas a los asentamientos humanos los problemas tanto rurales como urbanos. En esta Declaración de Principios de

²¹ En las Razones emitidas en la Conferencia de Vancouver, Canadá realizada por la ONU en 1996, se dictaminó lo siguiente habiendo examinado la experiencia adquirida en anteriores conferencias, la Cumbre mundial sobre el desarrollo asume que se debe evaluar y reconocer los problemas que enfrentan las ciudades, es decir, la mitad de la población mundial vivirá en medios urbanos, sus habitantes estarán expuestos al incremento de la pobreza. Véase, Secretaría de Gobierno, *Memoria de Vancouver. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos*, México, mayo 1976.

²² Sánchez Luna, Gabriela, *op. cit.*, nota 15.

Vancouver también se señaló: *la importancia de que todo ser humano necesita satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vivienda y salud; y se dijo que el desarrollo económico inequitativo, reflejado en las amplias diferencias de riqueza actualmente existentes entre los países y entre los seres humanos y que condenan a millones de personas a una vida de pobreza, sin satisfacer sus necesidades básicas de alimentos, educación, servicios sanitarios, vivienda, higiene mental, agua y energía; y considerando que la condición de los asentamientos humanos determina en gran medida la calidad de la vida, es indispensable su mejoramiento para la satisfacción plena de las necesidades básicas.*²³

A veinte años se celebró otra importante conferencia, la *Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)*, o también llamada: *La Cumbre de la Ciudad*, con el propósito de hacer que las ciudades, grandes y pequeñas, y los pueblos sean saludables, seguros, equitativos y sostenibles, ya que la tendencia de la población mundial es vivir en ciudades.²⁴

Los dos temas principales fueron:

a) vivienda adecuada para todos

²³ *Ídem.*

²⁴ Segunda Conferencia Internacional sobre los Asentamientos Humanos, *op. cit.*, nota 12. *passim.*

b) desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en un mundo en vías de urbanización.²⁵

Una de las conclusiones a la que llega la Conferencia es que más personas que nunca viven hoy en condiciones de pobreza absoluta y carecen de vivienda apropiada. En muchos países y ciudades la falta de vivienda adecuada genera muchos otros problemas y amenazan constantemente la salud y la seguridad y ponen en riesgo la vida en comunidad. Se puede pensar en un tipo de desastre colectivo mundial y pone en relieve la importancia de encontrar soluciones prácticas, a veces dolorosas para las economías emergentes.²⁶

En cuanto al Marco Legal, aun cuando ya existen disposiciones jurídicas que regulan la vida urbana, el inicio de la sistematización formal del derecho urbano en México, puede decirse que se da con la iniciativa de reformas constitucionales en materia de asentamientos humanos, remitida al Poder revisor de la Constitución, por el presidente Luis Echeverría Alvares, el 12 de noviembre de 1975.

²⁵ Sánchez Luna, Gabriela, *op. cit.*, nota 15.

²⁶ Véase el primer capítulo del Informe de la Agenda Hábitat, ésta es la postura que manifestó la delegación por México durante el mandato de Luis Echeverría Álvarez. Cfr. Segunda Conferencia Internacional sobre los Asentamientos Humanos, *op. cit.*, nota 12, cap. I, pp. 9-11.

Según la iniciativa referida, era impostergable la adopción de medidas encaminadas a frenar y disminuir los crecientes desniveles geográficos y sectoriales que impedían, o cuando menos obstaculizaban, el proceso de crecimiento. De ahí la necesidad insoslayable de precisar políticas y de orientar acciones para modificar el rumbo del movimiento urbano del país.

A juicio de la propuesta mexicana: *dependería de nuestro talento para vencer la dramática desigualdad entre el campo y la ciudad, el que pudiéramos transformar nuestro sistema macro encefálico de ciudades, en un desarrollo regional basado en centros urbanos razonablemente reducidos, para alcanzar metas de mayor productividad, crecimiento económico y justicia social.*²⁷

²⁷ Asamblea de Vancouver, continuidad del Foro Mundial sobre el Hábitat: *“La humanidad no debe atemorizarse, ante la amplitud de la tarea urbana que nos espera para el próximo siglo..debemos crear asentamientos más habitables y atractivos, eficientes y que reconozcan la escala humana, el patrimonio, la cultura de los pueblos las necesidades especiales de los grupos en desventaja, en particular, niños madres, ancianos y enfermos a fin de asegurar el suministro de servicios sanitarios, educación, alimentos y empleo dentro del marco de justicia legal”*. Hace hincapié, en que *“por presión de la elevada tasa demográfica y de la fuerte corriente migratoria del campo a la ciudad generaban múltiples contiendas sobre tenencia de la tierra, precarismo ilegal en su posesión, carencia de servicios públicos, vivienda infrahumana, contaminación ambiental y grave perjuicio al ecosistema”*. También puso de relieve, *“la necesidad de una reforma constitucional para la aparición de ciudades perdidas y cinturones de miseria los cuales se debían, en gran medida, a la presión ejercida por quienes insistían en su insatisfecho e requerimiento de habitación y servicios públicos, en un desordenado crecimiento de los centros urbanos de población”*. Secretaría de Gobierno, *op. cit.*, nota 17.

La conferencia entiende la iniciativa de la delegación nacional y considera que se deben instalar instituciones jurídicas que posibiliten los procedimientos públicos encaminados a resolver, en el mediano y largo plazo, la problemática de los centros urbanos, mediante previsiones que tomen en cuenta su desarrollo en el futuro. En consecuencia se realizó la reforma del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 6 de febrero de 1976, cuyo texto, en su parte relativa, quedó en los siguientes términos:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.²⁸

En materia de asentamientos humanos se estima que en los tres niveles de gobierno del sistema político mexicano, figuran los suficientes elementos para emprender acciones del poder público que inciden en la problemática de los centros urbanos, por ejemplo, en la CPEUM el art. 73, fracción XXIX-c establece

²⁸ *Ídem.*

que *El Congreso tiene facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos.*²⁹

Analicemos lo que dice al respecto el artículo 4° constitucional: *El varón y la mujer son iguales ante la ley y ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.*

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El estado garantizará el respeto a este derecho y el daño, deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

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

En todas las decisiones y actuaciones del estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena

²⁹ Véase, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, nota 2, art. 4, el cual tiene correspondencia con el 20, 21, 22, 24 y 25.

*sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Éste principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.*³⁰

Índice de desarrollo Humano: PNUD 2013

El Índice de Desarrollo Humano, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, es un indicador apropiado para medir la incidencia de la pobreza y la desigualdad, dado que resume adecuadamente las condiciones de vida y permite comparaciones con otros estados y países. El índice incluye esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y de matrícula en educación básica y superior; y PIB per cápita. El informe del PNUD, de 2005, sobre el IDH, coloca a Nuevo León como la segunda entidad mejor posicionada, después del Distrito Federal. De los 51 municipios del estado, 28 son calificados con un índice alto y los restantes 23 con un índice medio.

³⁰ En la actualidad se está revisando la constitucionalidad de reforma al art. 4° en cuanto al 27. *“Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en materia de accesibilidad. tiene correspondencia con el art. 5° El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, por cualquier causa. Ídem.*

1.1.2.- Población urbana y rural en México.

En 1793, se levantó el primer censo de población en La Nueva España, por órdenes del Virrey, Conde de Revillagigedo. En ese año, el número de habitantes registrados sumaba cuatro millones 483 mil 529. Humboldt consideró en 1803, que la población ascendió a seis millones y medio, incluyendo indígenas, españoles, castizos, criollos y mestizos. En 1827, Henry George Ward, estimó ocho millones de habitantes en todo el territorio.³¹

Para 1888, se elevó a 11.5 millones de habitantes; en 1930, 16.5 millones; en 1950, 26 millones, y en 1970 más de 48 millones. El programa nacional de desarrollo urbano y vivienda señaló que en 1984 éramos 76.4 millones de habitantes. Para 1987, México contaba con una población de más de 80 millones de habitantes. Y para el presente año 2013 se estimó en 118 millones 395 mil 54 habitantes.³²

Pero, regresemos, en la década de los setenta se registró una de las tasas de crecimiento más altas del mundo en proporción del 3.5 %, muy superior al promedio de América Latina que era de 2.9 %. Esto se debió a una drástica reducción de la mortalidad combinada con una fecundidad alta. En análisis del

³¹ INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, México, 1990.

³² CONAPO, *Informe. Sesión ordinaria*, México, SEGOB, 2013.

comportamiento, tenemos que se presentan nuevas variables indeterminadas en todos los países del mundo, México no escapa de esta tendencia:

- a. Alta tasa de fecundidad
- b. Baja mortalidad por la asistencia médica
- c. Crecimiento de la población
- d. Aumento de la población menor de quince años con el 45 % de la densidad total, condensado en las zonas periféricas suburbanas.

Esto significa que conforme a la transición demográfica, México pasaba de un país rural a urbano, es decir la tercera etapa de crecimiento que considera una tasa de natalidad en descenso y un cambio en la pirámide de edades donde el 54% será un país anciano.

El proceso de urbanización comenzó a partir de 1940, debido tanto al crecimiento natural de la población, como de los movimientos migratorios del campo a la ciudad. De esta manera, la estructura ocupacional cambió considerablemente de rural a urbana. De 1972 el 62 % de la población económicamente activa se dedicaba al sector industrial y al sector servicios, con un 23.5 % y un 38.5 %, respectivamente.

Es un deber del Estado proporcionar a sus ciudadanos la posibilidad de desarrollar sus actividades con el máximo ahorro de tiempo y energías, de tal modo que deje tiempo suficiente para la vida social y familiar y para las necesidades y aficiones del individuo. De tal manera que para responder a estos objetivos es necesario que la ciudad esté organizada tanto globalmente como a nivel de los elementos que la componen.

Entre estos elementos, las calles y plazas son factores que, a través de los tiempos, han sido los más importantes para la vida social de sus habitantes. Si observamos el desarrollo de la ciudad de Monterrey o el Distrito Federal, podemos constatar cómo, en los períodos florecientes de la civilización urbana, calles y plazas constituyeron el escenario principal de la vida ciudadana en sus aspectos sociales, intelectuales y económicos. En cada período histórico, esta multiplicidad de funciones de la calle ha determinado una configuración espacial específica el orden festivo del foro clásico, la pintoresca irregularidad de las calles medievales, la belleza formal de la ciudad renacentista, la pomposidad de la ciudad barroca en su máximo esplendor y, finalmente, la decorativa disposición de las calles del siglo XVIII y principios del XIX.

Durante la primera mitad del siglo XIX la calle perdió sus valores tradicionales, que se subordinaron a imperativos técnicos y económicos una separación más estricta entre el lugar de residencia y lugar de trabajo, un crecimiento de las ciudades y un incremento de tráfico urbano, surgieron las téticas y monótonas calles-corredor que hoy conocemos, en la actualidad las crecientes exigencias del tráfico motorizado conducen a la completa pérdida del

carácter tridimensional de la calle, en la medida en que la tercera dimensión es apenas visible .

Mientras se utilizaron únicamente vehículos de tracción animal, los peatones podían defender un espacio que les era propio, sin embargo con el desarrollo del tráfico motorizado y el aumento de la cantidad, tamaño y velocidad de los vehículos para el transporte de viajeros y mercancías, el tráfico monopolizó prácticamente el área de la calle y desalojado de ella cada vez más al peatón. Indudablemente estas condiciones que se verifican en mayor o menor grado en las calles de cualquier ciudad, son igualmente insoportables para automovilistas y peatones, así como aquellos que viven y trabajan en la ciudad.

El conductor no puede utilizar las ventajas de su máquina en las abarrotadas calles. Su atención se ve constantemente reclamada no sólo por tener que vigilar vehículos de diferentes tamaños moviéndose a diferentes velocidades y peatones atravesando la calzada, sino porque la confusión aumenta a causa de estridentes señalizaciones a lo largo de la calle. El peatón se siente oprimido por el tráfico motorizado el paso de vehículos, con el ruido, polvo y luces cegadoras que lleva consigo, le mantienen continuamente irritado. Está siempre nervioso y en tensión a causa de los siempre presentes riesgos del tráfico. Los residentes de tales calles, y los que allí trabajan, sufren una disminución en su capacidad de trabajo debida al ruido, a las deslumbrantes luces y a otras molestias.

En el vecindario inmediatamente próximo a estas ruidosas calles abarrotadas de tráfico no es posible ni concentrarse en el trabajo durante el día, ni

dormir sosegadamente durante la noche. Esta afirmación es especialmente válida en los países de clima cálido, donde las ventanas permanecen abiertas durante la mayor parte del año.

En la década de los sesenta y setenta el gobierno comenzó a preocuparse por la política poblacional, surgieron programas de protección a la familia en el sentido de que *la familia pequeña vive mejor*, porque a la par se estaba dando una transformación interna en que los conflictos sociales, familiares, educativos, de género, políticos, gubernamentales estructurales y arquitectónicos, la vivienda también se transformó dentro de las ciudades. Fue un cambio a nivel mundial, los jóvenes matrimonios rompieron con los viejos esquemas y reglas vigentes.

Aparece con mayor fuerza la liberación de la mujer su incorporación definitiva a la economía trajo cambios en el rol conceptual de la pareja, derechos igualitarios y el mando tradicional en la familia cambió, con ello se tuvo que actualizar las leyes de la sociedad, educación y política. Sin embargo, respecto a la familia el anteproyecto de nación moderna no contempló dentro de sus disposiciones que estos cambios traerían frustración y violencia. La tendencia a la igualdad en sus miembros muchas veces diluyó la figura de mando, el derecho ha sido modificado completamente debido al corriente ideológico de igualdad-liberación, sinónimo de democracia y prosperidad.

La reducción de la cuota mínima de espacio para que una familia alcance el concepto de dignidad como lo marca el Art. 4to constitucional, Art. 26 de la Ley de

Vivienda y Ley de Desarrollo Urbano.³³ Esto provoca alteración en las relaciones internas, eso lo saben los gobiernos y en nuestro caso, el fenómeno de violencia intrafamiliar espacio-casa, es susceptible de arrojar datos que permitan comprobar nuestra hipótesis. Además, de que el problema de la violencia intrafamiliar es multifactorial, es una preocupación mundial, no es exclusivo de países ricos o pobres, cultos o ignorantes, en las causales revisadas no encontramos la relación entre la Ley que controla el espacio para la vivienda y el maltrato e incremento de la inseguridad social como hemos venido manejando.

La violencia en el país³⁴ es parte del desarrollo de una sociedad cada vez más compleja como la nuestra, la legislación intenta brindar seguridad, estabilidad

³³ Véase, Ley de Desarrollo Urbano, *op. cit.*, nota 1, sección VIII. Sobre los Instrumentos de Regulación y Auditorías ambientales, art. 60. La agencia pondrá los programas preventivos y correctivos derivados de las auditorías ambientales, así como el diagnóstico básico del cual derivan o de quienes resulten directamente afectados.

³⁴ Desde tiempos inmemorables, México ha sido participante clave en los asuntos de tráfico de drogas, como paso obligado, así como en el resto de las actividades que implica dicha actividad, con el paso del tiempo, se fueron dando otros delitos de los que comprenden la delincuencia organizada, la cual fue ganando territorio físico y político. En 2006 Felipe Calderón Hinojosa asume la presidencia de la República Mexicana teniendo como una de sus fortalezas de campaña la “mano dura” contra la delincuencia organizada, lo cual implica, entre tanto, la Iniciativa Mérida y por consecuencia la participación del Ejército y Marina mexicanos en actividades de combate a la delincuencia organizada, desde entonces el Estado Mexicano, estuvo metido en una “Guerra contra el narco”. Todos los días se reportaba en las noticias que las fuerzas de seguridad del Estado, libraban una batalla en contra de los productores y traficantes de drogas, el recuento de los muertos que se fueron acumulando e esta batalla, tanto por el lado de los

con el fin de disminuir la violencia y ésta cada vez abre nuevas aristas, en el caso de la violencia familiar de Monterrey, los efectos que produce son en detrimento de la calidad de vida, coartan el desarrollo de los individuos y generan víctimas resentidas que son objeto de una lesión más generalizada.

Podría pensarse entonces que es parte de la naturaleza del Estado, la *Geometría administrativa*, como una convención, así la violencia que se ha sobrepuesto a la colectividad, según Thomas Hobbes, en su realismo jurídico el cual retoma Jean Jacques Rousseau *es necesaria su presencia pues el derrumbe y transparencia recíproca no es conveniente al Estado y dentro de la familia y las conciencias que la componen se pierde la comunicación entre sus miembros, al igual que la confianza. Aún más, lo que le da significado a la pérdida de identidad es el crecimiento que reforma moral personal e individualmente, desde la educación la formación política de la colectividad.*³⁵

narcotraficantes como por el lado de las fuerzas de seguridad, cifró que tan sólo entre enero de 2007 y julio de 2009 ya habían sobrepasado los 11,000, así como la cantidad de narcotraficantes que atestan las cárceles del país y la cantidad de droga que se incauta. Véase, Vázquez, Rodolfo (comp.), *¿Qué hacer con las drogas?*, México, D.F., Fontamara, 2010, *passim*.

³⁵ Thomas Hobbs menciona que “cuando dos hombres desean la misma cosa que no pueden gozar juntos se convierten en enemigos”. Véase, Hobbs, Thomas, *Leviatán (1651)*, trad. de Antonio de Escotado, Madrid, España, Editora Nacional, 1980, *passim*.

1.1.3.- Políticas Públicas de vivienda.

El Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, propuso como objetivo fundamental para la política demográfica superar un planteamiento cuantitativo a uno cualitativo, es decir, *consiste en contribuir a elevar las condiciones culturales, sociales y económicas de la población, atendiendo a las características de su crecimiento, estructura y distribución geográfica, tanto en las áreas rurales como urbanas.*

Según ese Plan Nacional de Desarrollo, se lograría a través de la regulación de los fenómenos demográficos con el fin de influir en el crecimiento natural de la población en forma libre, paulatina y diferenciada; e inducción del cambio social y demográfico, con el fin de incrementar el bienestar general de la población.³⁶

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000³⁷ en el tema de la población se aborda en el capítulo 4, denominado "Desarrollo Social", señala que: *el objetivo de la política de desarrollo social, es el de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales, que establece la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; disminuir la pobreza y la exclusión*

³⁶ Véase, Ward, Henry George, *México en 1827*, trad. de Ricardo Haas, México, SEP-FCE, 1981, serie Lecturas Mexicanas, núm. 73, pp. 20-21.

³⁷ Véase, Sánchez Luna, Gabriela, *op. cit.*, nota 15.

social. Para tal efecto, se ampliará y mejorará la educación, la salud y la vivienda; se armonizará el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica; se promoverá el desarrollo equilibrado de las regiones, entre otros aspectos.

Dentro de las estrategias para el desarrollo social, se contempla la de armonizar el crecimiento y distribución territorial de la población, para lo cual, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone cinco estrategias de acción en materia de población:

- Incidir en la circularidad entre pobreza y rezago demográfico;
- Impulsar la reducción del crecimiento demográfico;
- Fortalecer la familia y mejorar la condición de la mujer;
- Distribución de la población, migración y desarrollo sustentable; y,
- Descentralización de la política de población y nuevo federalismo.

De este Plan Nacional de Desarrollo deriva el Programa Nacional de Población 1995-2000, entre cuyos objetivos destacan los siguientes: Propiciar que la evolución de los fenómenos demográficos armonice con los procesos de desarrollo económico y social; procurar que la distribución territorial de la población se adecue a las posibilidades del desarrollo regional; promover el desarrollo integral de la familia; propiciar la participación de la mujer, en condiciones de igualdad con el varón; procurar la elevación de la calidad de vida y el bienestar de la población indígena del país, entre otros.

Asimismo, dicho programa contempla la obtención de dos tipos de metas: las que se relacionan con los objetivos en materia de regulación del crecimiento natural de la población en el ámbito nacional, y las que se refieren a la expresión regional y estatal de dichos fenómenos. Estas últimas se realizarán en coordinación con la participación activa de los gobiernos de las entidades federativas, mediante los Consejos Estatales de Población.

La meta, en materia de crecimiento demográfico para el país, es alcanzar una tasa de crecimiento natural de 1.75 por ciento en el año 2000 y 1.45 por ciento en el año 2005. Esto supone tasas globales de fecundidad de 2.4 y de 2.1 hijos por mujer, respectivamente; por lo que este programa se propone fortalecer el programa de planificación familiar.

Las líneas estratégicas que se traducirán en los subprogramas del Programa Nacional de Población son las siguientes: población y desarrollo; dinámica y estructura de la población; educación y comunicación en población; planificación familiar y salud reproductiva; fortalecer a la familia; mejorar la condición de la mujer; respeto y atención a las condiciones socio-demográficas de las poblaciones indígenas; descentralización de los programas y acciones de población; distribución territorial de la población y migración interna; población, medio ambiente y desarrollo sustentable; investigación, información y capacitación de recursos humanos.

En México, como a nivel mundial, la proporción de la población que vive en ciudades aumenta cada vez más. En cuanto a la distribución territorial de la

población en México, la población se ha concentrado en unas cuantas ciudades y centros metropolitanos. En 1990, eran 47 millones de habitantes quienes residían en ciudades de quince mil habitantes o más, de los cuales casi la mitad se asentó en las cuatro principales áreas metropolitanas de nuestro país: ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

En materia de población, los instrumentos jurídicos del Estado mexicano se encuentran a nivel constitucional, en los artículos 4o., 11, 73, fracción XVI, principalmente, así como en la Ley General de Población, entre otras, y en los planes y programas.³⁸

La planeación urbana tiene sus orígenes en la Ley sobre Planeación General de la República (1930), la cual tuvo como objetivo coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.

Para lograr dicho objetivo se propuso la elaboración del *Plano Nacional de México*, que comprendía aspectos como la división del territorio nacional en zonas, clasificándolas de acuerdo con sus características, sus funciones y los diferentes

³⁸ *Ídem.*

usos a que se destinasen: la planeación y zonificación urbana y regional y la forma de los planos reguladores del Distrito y territorios federales entre otros.

Para 1993, se publica la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, que incide en las atribuciones de la SEDESOL, específicamente en el capítulo tercero trata “De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población”, donde el artículo 12 indica los diversos tipos de planes y programas a través de los cuales se llevará a cabo la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población.

En materia de desarrollo urbano para 1995-2000 el Plan Nacional de Desarrollo estableció como objetivos: propiciar el ordenamiento de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y las regiones que todavía ofrecen condiciones propicias para ello, e inducir el crecimiento de las ciudades en forma ordenada, de acuerdo con las normas vigentes de desarrollo urbano y bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población, acciones atribuidas a la Secretaría de Desarrollo Social.

A partir de los objetivos rectores planeados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se define como parte de la misión de SEDESOL en el contexto institucional, instrumentar la Política de Desarrollo Urbano y Regional. Se establece que, para lograr este objetivo, se asegurará que confluyan las aspiraciones locales con sus directrices nacionales en el marco del Pacto Federal.

En este quehacer, se considera como un vínculo fundamental el Ordenamiento Ecológico, competencia de SEMARNAT.

La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática³⁹, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo.

La Planeación a que se refiere el párrafo anterior, estará a cargo de manera concurrente de la Federación, las entidades federativas y los municipios, de acuerdo a la competencia que les determina la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo doceavo.

Artículo 12.- La Planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevará a cabo a través de:

³⁹ Dicho plan se encuentra fundamentado constitucionalmente en el artículo 26, inciso A: El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, D.O.F., 08 de octubre de 2013.

- El Programa nacional de desarrollo urbano.
- Los programas estatales de desarrollo urbano
- Los programas de ordenación de zonas conurbadas
- Los planes o programas municipales de desarrollo urbano
- Los programas de desarrollo urbano de centros de población y
- Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.⁴⁰

En estos casos prácticos de el área de Metropolitana de Monterrey, la ley de desarrollo urbano no ha realizado adecuadamente su desempeño y los estudios de impacto social no contempla los casos de impunidad y negligencia por parte de fraccionadores y funcionarios; permitiendo con ello que, en el seno familiar se diseñen escenarios que desembocan en conductas de maltrato, terror, miedo, agresividad, frustración, delincuencia, criminalidad y violencia urbana. Además la Ley de Desarrollo Urbano de Nuevo León no da importancia al hacinamiento que se provoca con los espacios reducidos que se tienen contemplados en el artículo 204.

Desde el punto de vista legislativo El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en el apartado 3.1. Superación de la pobreza, divide en tres aspectos la metodología para medir la pobreza, en la tercera referente a la pobreza

⁴⁰ Este antecedente es tomado del documento que tiene la Ley general de asentamientos humanos, *Diario Oficial de la Federación*, 09 de abril de 1993, Fomento al desarrollo urbano.

patrimonial incluye a las familias cuyos ingresos no son suficientes para adquirir los mínimos indispensables de vivienda toca el tema de la vivienda de la población y hace referencia a en el año 2005, aproximadamente el 47% de la población vivía en situación de pobreza patrimonial.

El análisis de la evolución de la pobreza nacional destaca tres hallazgos: primero, entre 1994 y 1996 se presentó un incremento sin precedentes en la pobreza en México que deterioró drásticamente los niveles de bienestar de la población. Segundo, entre 1996 y 2005 se observa una reducción importante de la pobreza. Cabe destacar que la disminución más acelerada ocurrió durante el periodo de 1996 a 2000. Tercero, la reducción en la pobreza entre 1996 y 2005 sólo ha permitido restablecer los niveles de pobreza prevalecientes hasta antes de la crisis económica de 1995. Después de la crisis económica, los niveles de pobreza se han mantenido prácticamente sin cambios:

Las familias mexicanas en condición de pobreza padecen en mayor medida la carencia de otros satisfactores de bienestar que quienes conforman hogares no pobres: muestran mayores carencias en la dotación de servicios públicos en sus viviendas y su nivel educativo es inferior al de la media nacional.

Desde el punto de vista de la distribución de la pobreza a nivel nacional, los estados con menor incidencia de pobreza alimentaria son Baja California con 1.3%, Nuevo León tiene 3.6%. La lejanía en que se han construido los nuevos desarrollos habitacionales impone costos extraordinarios a sus habitantes que los

empobrecen severamente: la población urbana llega a gastar hasta un 50% del ingreso familiar tan sólo en transporte.

Para afrontar el problema de la pobreza en 2012 se proponen haber disminuido por lo menos un 30% y se pretende dar apoyos para la adquisición de una vivienda digna o el mejoramiento de la propia. Para alcanzar esto nos planteamos las siguientes estrategias:

Estrategia federal. Asegurar que los mexicanos en situación de pobreza resuelvan sus necesidades de alimentación y vivienda digna, con pleno acceso a servicios básicos de educación y salud de calidad.

Una vivienda digna es la base del patrimonio familiar. Se fortalecerán las acciones para mejoramiento y adquisición de viviendas entre la población, con menores ingresos.

Como se puede observar el Plan Nacional de Desarrollo solo toca el tema de la vivienda digna refiriéndose a los apoyos que por parte del gobierno federal se tiene contemplados para abatir la pobreza, pero no la define de ninguna manera, no habla de características, espacios, o mínimos básicos. Al tratar de una manera tan ambigua este tema deja en manos de las instancias que le preceden especificarlo.

1.1.4.- Tipologías de vivienda.

El interés social financiado por programas gubernamentales.⁴¹ Hemos tomado el caso de la vivienda económica de Ciudad Juárez Chihuahua, bajo el concepto de vivienda como urbanización cerrada que reinó hasta hace algún tiempo y ha sido objeto de múltiples estudios, consecuentemente ha sufrido variaciones. La aparición de viviendas de interés social organizadas bajo el esquema de propiedad en condominio se presenta cada vez con mayor frecuencia y hace que nos preguntemos: ¿Qué implicaciones trae consigo la utilización de este modelo a la vivienda tipo económica financiada por el sector público? Este fenómeno parece ser común en muchas ciudades sin importar el contexto, social, cultural o físico, en donde se emplaza. Fenómenos similares pueden observarse en todo México y Latinoamérica, otros semejantes en Estados Unidos y Europa, por lo cual puede decirse que es un fenómeno global. Este tipo de organización espacial ha probado durante las últimas décadas su aceptación dentro de la clase media alta, principalmente por la asociación que se hace entre ellos y cierto nivel de estatus y seguridad.

Como una derivación de estos primeros desarrollos surgieron posteriormente versiones dedicadas a la clase media, cuya austeridad afectaba directamente los pocos o nulos espacios comunes o áreas verdes. Actualmente,

⁴¹ Véase, Pansza Maycotte, Elvira, *Nuevas tipologías de vivienda de interés social financiadas por programas gubernamentales. Gestión de servicios públicos e infraestructura*, XXVIII Encuentro de la Red Nacional de Investigadores Urbanos, 2005, *passim*.

este tipo de urbanización ha sufrido una nueva transformación al surgir una versión híbrida dirigida al sector popular con menores ingresos. En ella, las urbanizaciones cerradas en régimen de condominio están constituidas por viviendas de interés social, particularmente la que conocemos como vivienda tipo económica, cuyo esquema obedece la política de vivienda que el Gobierno Federal ha puesto en marcha a partir del año 2001. Esta versión de vivienda consiste en una extensión de suelo subdividida a manera de fraccionamiento tradicional. A partir de ello, algunas de las manzanas enclavadas en él se constituyen en condominio, cuya reglamentación en Ciudad Juárez y en la mayor parte de las ciudades de nuestro país, es obsoleta. El resultado es: mayor densidad poblacional en igual superficie, en condiciones muy limitadas para su futura consolidación con cierto nivel de calidad de vida.

Así, se construyen estos modelos uno al lado de otros, dejando áreas abiertas dispersas-cuando no inexistentes- y sin condiciones de habitabilidad; espacios más bien residuales que diseñados como una extensión de la propia vivienda. Se yuxtaponen uno a otro creando una serie de “cerradas” a manera de racimos que interrumpen la fluidez vial y dificultan la legibilidad de la ciudad. Presentan barreras que recuerdan una pantalla sólida y a causa de ellas, han perdido la función de articular la vida semiprivada y semipública con la vida urbana. Así, al evaluar la calidad urbana del módulo, cuando establecemos la relación que necesariamente debe tener éste con su contexto, resalta a todas luces la carencia de espacios que lo articulen adecuadamente al resto de la ciudad, particularmente en los casos que son objeto de análisis en el presente estudio.

1.1.4.1.- Conceptos de vivienda

Empezaremos por definir los conceptos que se utilizarán con mayor frecuencia a lo largo del presente documento: *vivienda económica, conjuntos o desarrollos habitacionales* y por último, *condominio*. La *vivienda económica* o Unidad Básica de Vivienda, UBV, es aquella promovida por el Programa Nacional de Vivienda Económica del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT, que se enfoca a incentivar la construcción de viviendas con un valor que no exceda los 117.0631 VSM, que en el año 2005 equivalía a \$166,548.01 pesos.

Este tipo de vivienda está dirigida a trabajadores que tienen un ingreso entre 1 y 3.9 salarios mínimos y son financiadas por el Programa Especial de Subsidios y Créditos a la vivienda, PROSAVI, la Sociedad Hipotecaria Federal, SHF, y el propio INFONAVIT. Sus características principales son que sólo posee una habitación de usos múltiples en donde se puedan preparar alimentos, una recámara y un baño completo.

La superficie aproximada que puede llegar a ocupar es de 31.00m². Su lote mínimo debe ser de al menos 90.00 m², debe contar con todos los servicios – electricidad, agua y drenaje- y su diseño deberá brindar la posibilidad de crecer progresivamente. En su primera etapa -la UBV- se busca que puedan cohabitar cuatro miembros de una familia y conforme aumenten los ingresos de ésta se

tenga la posibilidad de ampliarla para que se adecue mejor a las necesidades, debiendo pasar para ello por la UBV+1 –con una habitación adicional- y la UBV+2 o vivienda objetivo -con dos habitaciones adicionales.

Pasamos al segundo concepto: *conjuntos o desarrollos habitacionales*. De acuerdo a la legislación que impera en Ciudad Juárez, entenderemos por conjunto habitacional la definición publicada en el artículo 27º del Reglamento para la fusión, subdivisión, relotificación y fraccionamiento de predios para el Municipio de Juárez: Es una agrupación de viviendas que tienen en común las siguientes características:

- a. Una planeación en conjunto;
- b. Conservan en común servicios de administración, vigilancia, estacionamiento y mantenimiento de áreas abiertas;
- c. Mínimo 3 viviendas construidas en forma vertical, horizontal o mixta;
- d. Se constituyen en régimen de propiedad en condominio.

Por último definiremos *condominio*, para lo cual tomaremos como base la que nos brinda el Código de Derecho Civil del Estado de Chihuahua en el Artículo 942: *El régimen de propiedad en condominio es una forma de apropiación que otorga a su titular el derecho exclusivo de uso, goce y disfrute de su unidad privativa y a la vez el derecho de copropiedad Sobre los bienes de uso común de acuerdo a las disposiciones de este Código, a la Escritura Constitutiva o al*

Reglamento del Condominio y a la Administración correspondiente.” De acuerdo a las características físicas de los inmuebles factibles de ser constituidos en régimen de condominio, éste puede ser: horizontal, vertical o mixto. Por el uso, los condominios podrán ser, entre otros, habitacionales, comerciales, industriales, etc.

Hasta aquí podemos rescatar dos aspectos importantes de un conjunto habitacional en régimen de condominio: por una parte el aspecto morfológico, es decir, que se diseñen y construyan bajo los parámetros que correspondan a un conjunto habitacional y por otra, el acto jurídico de su constitución como condominio. Con las definiciones arriba expuestas podemos construir una definición conceptual propia para el caso que nos ocupa: urbanización cerrada que agrupa viviendas tipo económico constituidas bajo régimen de propiedad en condominio.

1.1.4.2.- Factores que favorecen la producción de vivienda tipo económica bajo régimen de propiedad en condominio.

A partir del año 2001, la producción de vivienda de interés social ha tenido una sensible aceleración. Es en ese año cuando se inicia en Ciudad Juárez la construcción de conjuntos habitacionales en condominio integrados por vivienda económica auspiciados, como se ha señalado, por el programa de vivienda del Gobierno Federal. El auge de esta modalidad ha ido en aumento y en

consecuencia, cada vez un mayor número de personas se incorporan al tipo de vida que esta organización espacial y de propiedad propone.

Programas Gubernamentales de financiamiento para vivienda social. Desde su creación en el año 1972 y hasta el año 2001, INFONAVIT, antes sólo otorgaba financiamiento a aquellos trabajadores cuyo ingreso fuera igual o mayor a cinco salarios mínimos, es decir, atendía sólo a lo que pertenecían a un “grupo elite” de trabajadores. Paradójicamente, más tarde se abrió el techo financiero debido al aumento en la cartera de deudores y esta política aplicada por décadas se abrió para beneficio de banqueros, fraccionadores y el Estado, adquirir vivienda estaba fuera del alcance de quienes más lo necesitaban.

El déficit acumulado que obviamente esta medida dejó tras de sí, afectó directamente al segmento de población que a causa de sus bajos ingresos no tenía los medios para acceder al mercado formal de vivienda. Trajo consigo, además, otros problemas de índole social que quedan fuera del alcance del presente trabajo, tales como invasiones -ya sea dirigidas o espontáneas-, propiedades en el marco de la ilegalidad etc. La puesta en marcha del Programa Nacional de Vivienda Económica, PNVE, tuvo como fin principal abatir precisamente el déficit habitacional a través del otorgamiento de financiamiento para viviendas tipo económico, cuyas características señalamos renglones arriba.

Se preveía que los organismos a través de los cuales se ofertarían la vivienda en cuestión fueran FOVISSSTE e INFONAVIT principalmente, con el 85% del total de créditos; otras fuentes de financiamiento serían el Fondo Nacional de

Habitaciones Populares, FONHAPO, y la SHF. En el contexto nacional hasta el año 2001 y que de manera general aplicaba perfectamente a Ciudad Juárez, sólo el 7% de los créditos se otorgaban a trabajadores con ingresos de hasta dos salarios mínimos, cuando la mayor demanda real de vivienda se daba precisamente en ese sector de la población.

La inequidad en la distribución de los créditos la podemos entender mejor al observar en la gráfica mostrada en la Figura 2, la cual muestra a la izquierda la demanda de créditos y a la derecha los créditos ejercidos. Podemos observar que la demanda de créditos era mucho más alta para quienes tienen ingresos hasta dos salarios mínimos y sin embargo, el mayor número de créditos se asignaba a quienes percibían cuatro o más salarios mínimos.

El modelo actual opera bajo las reglas del neoliberalismo económico, el cual privilegia indiscriminadamente la inversión privada sobre el espacio y los bienes comunes. Así, el mercado inmobiliario toma un papel prioritario en el proceso del crecimiento urbano, que no necesariamente implica desarrollo. Esto deriva, como se afirmó en el párrafo anterior, en un cambio de conceptualización de la vivienda. Ésta ha dejado de ser concebida siquiera como la pensaron los más célebres representantes del racionalismo⁴², dentro del movimiento moderno, que aún con

⁴² El *racionalismo*, es un movimiento arquitectónico y artístico de principios del siglo XX, bajo este enfoque, en el caso de la arquitectura se pretendía optimizar todo espacio y se otorgaba primacía a lo urbano sobre privado, en este periodo inicia la construcción de vivienda en serie en Europa, como producto de la demanda surgida después de la primera guerra mundial y que se acentuó al término de la segunda.

sus austero criterios, le otorgaban cierta carga que va más allá del ámbito físico y que bien pudiéramos llamar emotiva o espiritual. Walter Gropius afirmó que la vivienda mínima debe establecer el mínimo elemental de espacio, aire, luz y calor indispensables al hombre para poder desarrollar completamente sus funciones vitales sin restricciones debidas a la vivienda, es decir, establecer un *modus vivendi*, como mínimo, en lugar de un *modus vivendi non moriendi*.

La vivienda entonces ha perdido su valor social: es observada únicamente como producto de venta el cual, en las condiciones actuales de los créditos y por el rápido proceso de deterioro del que es objeto, se devalúa inmediatamente después de ser habitado.⁴³

En las secciones anteriores se han mencionado las características de la vivienda tipo económica y hablado de los factores que favorecen su producción; lo que procede ahora es tener un acercamiento empírico con los conjuntos integrados por este tipo de vivienda, los cuales se localizan en la zona suroriente de la ciudad, precisamente donde el valor del suelo es bajo. Para ello, es menester aplicar un cuestionario dirigido a obtener información relacionada con el perfil de ingresos de las familias que habitan los conjuntos es estudio; las características de las viviendas de procedencia; datos y evaluación de la vivienda actual y del conjunto; gestión y condiciones del financiamiento; las facilidades que brinda el conjunto y su integración con la ciudad; movilidad; relaciones vecinales;

⁴³ Véase, Klein, Alexander, *La Vivienda Mínima. 1906-1957*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, 1980, p. 33

su participación en la elección de la vivienda; conocimiento de la normatividad y por último, del uso de las áreas comunes.

En cuanto a la selección casos de estudio, se busca que los conjuntos hayan sido habitados el suficiente tiempo para que tengan un cierto grado de consolidación y a la vez muestren las huellas que ha dejado en ellos la comunidad que los habita. Un criterio también muy importante es que sean una muestra de la política de vivienda aplicada y; representativos de la oferta de vivienda social actual. Por las razones antes mencionadas, se hizo referencia a los condominios aprobados por el Gobierno Municipal en el año 2001.

Cuatro factores que favorecen la producción de este tipo de modelo habitacional.

- a) Programas gubernamentales de financiamiento para vivienda social:** en este sentido podemos comentar que si bien el programa ha incidido en el grupo socioeconómico meta, es cuestionable su efectividad por tratarse del más importante y ambicioso programa oficial con alcance nacional, dado que es evidente que aún se sigue asignando créditos, por una parte, a quienes tienen posibilidades de acceder a otras fuentes de financiamiento y por otra, a quienes no los necesitan, o cual es evidenciado por el alto porcentaje de viviendas en renta que se detectaron en el estudio.

Las estadísticas muestran que el número de créditos otorgados ha ido en aumento a partir de la puesta en marcha del programa; sin ser el objeto medular de este estudio y atendiendo únicamente el aspecto cualitativo, se percibe que un mayor número de trabajadores han accedido a créditos con tasas competitivas en proporción a los otorgados en periodos anteriores. Más ahora, es el aspecto cualitativo el que está en discusión como nunca antes, dadas restringidas perspectivas de calidad de vida que propone el modelo de organización espacial que analizamos, mismas que son corroboradas por la evidencia empírica que arroja nuestro estudio.

b) Perfil socioeconómico de la población: quienes habitan las urbanizaciones cerradas objeto de estudio son en buena medida parejas en edad reproductiva y requieren que su vivienda evolucione a la par de ellos; el reducido espacio de la vivienda actual como el que pudiera lograrse al realizar ampliaciones no cubren las necesidades de habitabilidad.

El estilo de vida que propone el modelo de condominio ha probado, y así lo demuestran también los resultados de la encuesta, que no es aplicable a todos los grupos sociales. Puede ser una alternativa para quienes lo adoptan voluntariamente y así se integran a un grupo más o menos homogéneo, sin embargo, no lo es para aquellos a quienes se les impone, cualquiera que sea la razón. El tiempo, factor imprescindible para la integración comunitaria, queda marginado ante la actual dinámica de ocupación de los conjuntos en condominio que estudiamos. La seguridad, estatus, vida comunitaria, entre otros, son argumentos que se vienen abajo ante la explícita realidad.

En este mismo sentido, el acompañamiento social que los promotores dan a los condóminos para “enseñarles” a vivir en comunidad -unas veces obligados y otras por iniciativa propia- no es una estrategia sostenible por varias razones: no existe una garantía de que los promotores tengan la suficiente capacidad para afrontar un problema social de tal magnitud; los condóminos no residirán eternamente en el mismo conjunto –recordemos que muchos de ellos rentan las viviendas- por lo que se requeriría entonces de una capacitación permanente; tampoco se tiene garantizada la permanencia del promotor: una empresa puede desaparecer de un momento a otro.⁴⁴

El escenario a futuro parece que no tendrá cambios sustanciales que nos lleven a pensar que las condiciones socioeconómicas de los trabajadores se modificarán positivamente: las políticas actuales siguen privilegiando sobre otras alternativas las facilidades a la inversión en la empresa maquiladora, por lo que la tendencia es que la población de Ciudad Juárez siga siendo eminentemente obrera y sus ingresos y poder adquisitivo, bajo la bandera de la competitividad global, sigan impactándose negativamente. Por otra parte, el déficit de vivienda no ha sido abatido a pasar del auge de la producción de vivienda económica y quienes las demandan, ahora y en el futuro, pertenecen al grupo social que actualmente accede a ellas, de aquí que puede preverse que la vigencia de este modelo continuará mientras aplique el PNVE.

c) Normatividad aplicable : un aspecto relevante que podemos apuntar en el caso de la vivienda económica, es que a pesar de ser física y socialmente un

⁴⁴ Pansza, Maycotte, Elvira, *op. cit.*, nota 35, p. 35.

modelo muy distante al que presentan los condominios de vivienda media y residencial, inexplicablemente se le aplica la misma normatividad. Un punto que podemos señalar entre otros, es la diferencia en el rol que el espacio público asume en un condominio residencial y en los de interés social; en el primero su papel es meramente ornamental, más en los segundos debiera ser, fundamentalmente, una extensión de la vivienda y un espacio donde se promueva la congregación y actividades de la comunidad y no sólo una simple área residual. Es contradictorio que la normatividad promueva la densificación y no ejerza la planeación y administración urbana oportuna precisamente en aquellos sectores donde el espacio público y equipamientos son más necesarios. Si hemos reconocido que la normatividad da lugar a tipologías y morfologías distintas, entonces debemos reflexionar sobre el impacto que tiene en las soluciones que actualmente se observan y los espacios que produce.

d) Neoliberalismo económico y el mercado de vivienda: los promotores evalúan y planean su actividad principalmente en términos económicos. La actividad sobre la que decidan invertir debe ser lo más redituable posible, de lo contrario, ¿por qué ponerlo a trabajar en el mercado inmobiliario? Es incongruente porque perdió el valor social, entonces producir vivienda para los más desprotegidos sirvió para aumentar las arcas de quienes más tienen. Por otra parte la vivienda económica se visualiza también como producto por cuya plusvalía y condiciones de crédito a tasas competitivas se puede obtener beneficios y, paradójicamente, pasa a formar parte del mercado inmobiliario de la vivienda en renta contraviniendo así el carácter social que debe prevalecer.

Por último, es necesario resaltar la importancia del tema que nos ocupa es de extrema urgencia: más del 20% del parque habitacional desarrollado en los últimos años es precisamente de interés social en régimen de condominio y esta situación no es privativa de nuestra ciudad, todos en mayor o menor medida estamos expuestos a padecerla. La tendencia es que la producción de vivienda con financiamiento institucional seguirá los esquemas actuales, particularmente en Ciudad Juárez, pues el mismo Plan de Desarrollo Urbano en su versión 2002 así lo recomienda.

Entender un fenómeno empieza apenas a mostrar sus efectos nos ha de llevar a corregir sus defectos o al menos a idear políticas que los contrarresten, principalmente cuando con anterioridad se conoce a certeza que las urbanizaciones cerradas y más las constituidas en condominio son causa de polaridad y segregación social, fragmentación urbana, ingobernabilidad, dilución del sentido de ciudadanía así como pérdida y privatización del espacio público, entre otros.⁴⁵

⁴⁵ *Ibidem*, p. 55.

1.2.- Familia y violencia

1.2.1.- Definición de Violencia

La Organización Mundial de la Salud define la violencia como: *“El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”*⁴⁶

La definición comprende tanto la violencia interpersonal como el comportamiento suicida y los conflictos armados. Cubre también una amplia gama de actos que van más allá del acto físico para incluir las amenazas e intimidaciones. Además de la muerte y las lesiones, la definición abarca también las numerosísimas consecuencias del comportamiento violento, a menudo menos notorias, como los daños psíquicos, privaciones y deficiencias del desarrollo que comprometan el bienestar de los individuos, las familias y las comunidades.

La complejidad, la ubicuidad y la diversidad de los actos violentos suscitan sentimientos de impotencia y apatía. Se requiere un marco analítico o una clasificación que separe los hilos de este intrincado tapiz para esclarecer la naturaleza del problema y las acciones necesarias para afrontarlo. Hasta el

⁴⁶ Organización Mundial de la Salud, *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, OMS, Washington D.C., 2002, p.5

momento, la tarea de contrarrestar la violencia se ha fragmentado en áreas especializadas de investigación y actuación. Para superar este inconveniente, el marco analítico debe prestar especial atención a los rasgos comunes y las relaciones entre los distintos tipos de violencia, dando paso a una perspectiva holística de la prevención. Son escasas las clasificaciones de este tipo, y ninguna es integral ni goza de la aceptación general.⁴⁷

La clasificación utilizada en el Informe mundial sobre la violencia y la salud divide a la violencia en tres grandes categorías según el autor del acto violento:⁴⁸ violencia dirigida contra uno mismo, violencia interpersonal y violencia colectiva. Esta categorización inicial distingue entre la violencia que una persona se inflige a sí misma, la infligida por otro individuo o grupo pequeño de individuos, y la infligida por grupos más grandes, como los Estados, grupos políticos organizados, milicias u organizaciones terroristas (Véase, Anexo 1).

A su vez, estas tres amplias categorías se subdividen para reflejar tipos de violencia más específicos. La violencia dirigida contra uno mismo comprende los comportamientos suicidas y las autolesiones, como la automutilación. El comportamiento suicida va desde el mero pensamiento de quitarse la vida al planeamiento, la búsqueda de medios para llevarlo a cabo, el intento de matarse y la consumación del acto.

⁴⁷ Rosenberg, M. *et al.*, “Salud pública y prevención de la violencia”, en *Temas actuales de Salud pública*, 2000, núm. 1, pp. 2–9.

⁴⁸ *Ídem.*

Muchas personas que abrigan pensamientos suicidas no atentan nunca contra sí mismas, e incluso las que intentan suicidarse pueden no tener la intención de morir.

La violencia interpersonal se divide en dos subcategorías:

- Violencia familiar o de pareja: en la mayor parte de los casos se produce entre miembros de la familia o compañeros sentimentales, y suele acontecer en el hogar, aunque no exclusivamente.
- Violencia comunitaria: se produce entre individuos no relacionados entre sí y que pueden conocerse o no; acontece generalmente fuera del hogar.
-

El primer grupo abarca formas de violencia como el maltrato de los niños, la violencia contra la pareja y el maltrato de los ancianos. En el segundo grupo se incluyen la violencia juvenil, los actos violentos azarosos, las violaciones y las agresiones sexuales por parte de extraños, y la violencia en establecimientos como escuelas, lugares de trabajo, prisiones y residencias de ancianos.

La violencia colectiva es el uso instrumental de la violencia por personas que se identifican a sí mismas como miembros de un grupo frente a otro grupo o conjunto de individuos, con objeto de lograr objetivos políticos, económicos o sociales. Adopta diversas formas: conflictos armados dentro de los Estados o entre ellos; genocidio, represión y otras violaciones de los derechos humanos; terrorismo; crimen organizado.

Esta clasificación tiene también en cuenta la naturaleza de los actos violentos, que pueden ser físicos, sexuales o psíquicos, o basados en las privaciones o el abandono, así como la importancia del entorno en el que se producen, la relación entre el autor y la víctima y, en el caso de la violencia colectiva, sus posibles motivos.

La actuación en todos los ámbitos, exige calibrar la magnitud del problema concreto; es una información esencial para formular políticas válidas. Es importante disponer de datos fidedignos sobre la violencia, no sólo para planificar y vigilar, sino también para sensibilizar a la población. Sin información, poca presión puede ejercerse para que las personas reconozcan el problema o reaccionen ante él. Cuantificar la violencia plantea muchas dificultades. Los sistemas de información de los países se hallan en distintas fases de desarrollo, de ahí que la exhaustividad, la calidad, la fiabilidad y la utilidad de los datos disponibles varíen mucho. Numerosos actos violentos no se registran nunca porque no se ponen en conocimiento de las autoridades. En otros casos sí se notifican, pero los archivos no recogen toda la información necesaria para comprender el problema. Dado que la forma de definir los malos tratos influye en el tipo de datos recolectados, en muchos lugares el empleo de definiciones inadecuadas enmascara aspectos importantes del problema. Por último, la falta de coherencia en las definiciones y en la recopilación de los datos hace difícil comparar éstos entre comunidades o países.

Hoy día, la recopilación más extensa y accesible corresponde a los datos de mortalidad, obtenidos a partir de certificados de defunción, registros de estadísticas vitales e informes forenses. Sin embargo, representan sólo la punta

del iceberg: por cada víctima mortal, muchas más personas resultan heridas, debilitadas psíquicamente o discapacitadas de por vida. Dado que las consecuencias no mortales son mucho más frecuentes que las mortales,⁴⁹ para completar la panorámica de la violencia se precisan datos de otro tipo:

- Información sanitaria sobre enfermedades, lesiones y otros problemas de salud;
- Información, comunicada espontáneamente, sobre actitudes, creencias, comportamientos, prácticas culturales, victimización y exposición a la violencia;
- Información comunitaria sobre características de la población y nivel de ingresos, educación y empleo;
- Datos sobre criminalidad relativos a las características y las circunstancias de los sucesos violentos y sus autores;
- Información económica sobre los costos de los tratamientos, los servicios sociales y las actividades de prevención;
- Información política y legislativa.

Estos datos pueden proceder de diversas fuentes: personas, archivos de organismos o centros, programas locales, registros comunitarios y gubernamentales, y encuestas poblacionales y de otros tipos, así como estudios especiales.

⁴⁹ Mansingh A, Ramphal P., "The nature of interpersonal violence in Jamaica and its strain on the National health system", *West Indian Medical Journal*, 1993, núm. 42, pp. 53–56.

Por otra parte, No existe un factor que explique por sí solo por qué una persona se comporta de manera violenta y otra no lo hace, ni por qué una comunidad se ve desgarrada por la violencia mientras otra comunidad vecina vive en paz. La violencia es un fenómeno sumamente complejo que hunde sus raíces en la interacción de muchos factores biológicos, sociales, culturales, económicos y políticos. Algunos factores de riesgo pueden ser privativos de un tipo determinado de violencia, pero es más frecuente que los diversos tipos de violencia compartan varios factores de riesgo. La fragmentación de este campo en distintas áreas de competencia e interés y la ausencia de colaboración entre los diversos grupos impiden ver con claridad este hecho y propician que se aborde la prevención de la violencia de manera poco sistemática. Es preciso considerar los distintos tipos de violencia en su contexto más amplio y tener en cuenta sus rasgos comunes.

Un modelo general de las raíces de la violencia ofrece perspectivas útiles y señala posibles cauces para la investigación y la prevención, pero a menudo media una distancia enorme entre observar un efecto y comprender cómo se ha producido. Los programas de prevención de violencia deben guardarse de actuar basándose únicamente en suposiciones u observaciones anecdóticas. Para ser eficaces, las estrategias de prevención deben fundarse en un conocimiento sólido, respaldado por investigaciones de gran calidad, de los factores que influyen en la violencia y de cómo interactúan.

De esta manera, las intervenciones se clasifican tradicionalmente en tres niveles de prevención:

- Prevención primaria: actuaciones dirigidas a prevenir la violencia antes de que ocurra.
- Prevención secundaria: medidas centradas en las respuestas más inmediatas a la violencia, como la atención prehospitalaria, los servicios de urgencia o el tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual después de una violación.
- Prevención terciaria: intervenciones centradas en la atención prolongada después de actos violentos, como la rehabilitación y la reintegración, y los intentos por aminorar los traumas o las discapacidades de larga duración asociadas con la violencia.

Estos tres niveles se definen desde el punto de vista temporal, es decir, en función de que la prevención se produzca antes que el acto violento, inmediatamente después o a largo plazo. Se han aplicado tradicionalmente a las víctimas de la violencia y en centros de atención de salud, pero también son válidos para los perpetradores de actos violentos y se han utilizado para definir las respuestas judiciales a la violencia. Los investigadores se inclinan cada vez más por una definición de la prevención de la violencia centrada en el grupo al que va destinada⁵⁰. Esta definición agrupa las intervenciones de la manera siguiente:

- Intervenciones generales: están dirigidas a grupos o a la población general y no tienen en cuenta el riesgo individual; son ejemplo de ello las

⁵⁰ Tolan PH, Guerra NG. Prevention of juvenile delinquency: current status and issues. *Journal of Applied and Preventive Psychology*, 1994, 3:251-273

enseñanzas sobre prevención de la violencia impartidas a todos los alumnos de una escuela o a los niños de una edad determinada, así como las campañas de ámbito comunitario en los medios de comunicación.

- Intervenciones seleccionadas: están dirigidas a las personas consideradas en mayor riesgo de padecer o cometer actos violentos (es decir, las que reúnen uno o más factores de riesgo); por ejemplo, la formación para padres responsables de hogares monoparentales de bajos ingresos.
- Intervenciones indicadas: están dirigidas a las personas con antecedentes de comportamiento violento, como el tratamiento para los perpetradores de actos de violencia doméstica.

Tanto en los países en desarrollo como en los industrializados, generalmente se considera prioritario ocuparse de las consecuencias inmediatas de la violencia, proporcionando ayuda a las víctimas y castigando a los agresores.

Aunque estas respuestas son importantes y han de reforzarse en la medida de lo posible, es preciso invertir mucho más en la prevención primaria de la violencia, esto es, en medidas que impidan que llegue a producirse.

En el desarrollo de la respuesta a la violencia deberían participar muchos sectores y organismos diferentes, y los programas tendrían que adaptarse a los diversos entornos culturales y grupos de población. Uno de los principales puntos débiles de los esfuerzos realizados hasta la fecha es la falta de una evaluación rigurosa de las respuestas. Todos los programas deberían contar con un proceso

de evaluación, para poder extraer y compartir las enseñanzas acerca de lo que es eficaz y lo que no lo es en la prevención de la violencia.

1.2.2.- Violencia familiar

La violencia, en cualquiera de sus manifestaciones, es inadmisibles, pero cuando se ejecuta en contra de los miembros de la propia familia, a quienes se debe moral y jurídicamente respeto, amor y comprensión, se convierte en un acto injusto que debe ser perseguido de manera contundente.

Las mujeres y los niños corren a menudo grandes peligros precisamente allí donde deberían estar más seguros: en sus familias. Para muchos de ellos y ellas, el “hogar” es un sitio donde impera un régimen de terror y violencia, instaurado por alguien con quien tienen relaciones estrechas, por alguien de quien deberían poder fiarse. Estas víctimas de malos tratos sufren física y psicológicamente. Se ven en la incapacidad de tomar decisiones personales, de expresar sus opiniones o de brindar protección a sí mismas o, en el caso de las madres, a sus propios hijos por miedo de las consecuencias que ello les puede acarrear. Sus derechos humanos son pisoteados y la amenaza constante de la violencia les impide vivir.

En México, las estadísticas muestran la gravedad del problema: según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI),

avalados por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), 30.4% de los hogares de nuestro país sufre alguna forma de violencia familiar; de éstos, en 72.2% la violencia es cíclica; además, en 1.1% de los hogares existe abuso sexual de un familiar contra alguno de sus miembros. Si bien la violencia la ejercen con más frecuencia los varones contra las mujeres y otras personas que se encuentran en posición de inferioridad —el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM, por sus siglas en inglés) ha señalado que, en México, 58% de las mujeres sufre de alguna violencia a lo largo de su vida—, no es exclusiva del género femenino: 32.5% de los hogares donde el jefe de familia es un varón sufre violencia, pero 22% de los que tienen por jefe a una mujer también la padece.

Desde luego, este fenómeno es totalmente injusto y reprobable y debe ser perseguido sin fines sexistas o políticos, aunque es claro que no existe una solución única y simple para el mismo.

En realidad, esta circunstancia sólo podrá remediarse de manera paulatina, mediante la conjunción de esfuerzos de índole educativo-preventivo y, al mismo tiempo, con la efectividad de las instituciones policiacas, ministeriales y de justicia en el castigo a los responsables que, a su vez, sirvan como incentivo a los sujetos pasivos de la violencia para que denuncien a sus agresores y como ejemplo para posibles agresores.

En México, a pesar de que la violencia en los hogares proviene desde siglos atrás, el fenómeno comenzó a interesar a las instancias legislativas y de gobierno hace relativamente poco tiempo.

A lo largo de la sexta y séptima décadas del siglo XX, los movimientos organizados de la ahora llamada sociedad civil analizaron el alcance de la violencia familiar (considerada como un fenómeno exclusivo del sexo masculino), creando centros de acogida y ayuda para las mujeres maltratadas y sus hijos.

La denominación a evolucionado de violencia intrafamiliar (1996) a la menos compleja de violencia familiar (2000); sin embargo, a pesar de los adjetivos, debe reputarse como la misma situación. Podemos afirmar que, por violencia familiar, debemos entender aquel acto de poder u omisión intencional dirigido a maltratar a los miembros de un grupo social de convivencia íntima y permanente, unido por vínculos de matrimonio, concubinato, parentesco, filiación o cualquier circunstancia y cuyo sujeto activo es otro de los miembros de ese mismo grupo.

El medio por el que se produce la violencia familiar es el maltrato, esto es, el cúmulo de agresiones u omisiones que sufre el ofendido y que derivan de la conducta del agresor.

La clasificación dada respectos al maltrato se divide en:⁵¹

⁵¹ Cruz Santos, Manuel, "Concepto de violencia familiar", en *Boletín de Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica*, INEGI, México, núm. 2, 2010, vol. 2, p. 111.

- Físico. Es todo acto de agresión intencional repetitivo, en el que se utilice cualquier parte del cuerpo, algún objeto, arma o sustancia para sujetar, inmovilizar o causar daño a la integridad física del otro, encaminado hacia su sostenimiento y control.

- Psico-emocional. Se denomina de esta manera al patrón de conducta consistente en actos u omisiones repetitivos, cuyas formas de expresión pueden ser: prohibiciones, coacciones, condicionamientos, intimidaciones, amenazas, actitudes devaluatorias, de abandono y que provoquen, en quien las recibe, deterioro, disminución o afectación a su estructura de personalidad.

No se consideran como maltrato emocional los actos que tengan por objetivo reprender o reconvencer a los menores de edad, siempre que dichos actos los realicen quienes participen en su formación y educación, con el consentimiento de los padres del menor y se demuestre que están encaminados a su sano desarrollo. En general, el maltrato incluye todo acto que se compruebe que se ha realizado con la intención de causar un daño moral a un menor de edad.

- Sexual. Así se identifica al patrón de conducta consistente en actos u omisiones reiteradas y cuyas formas de expresión pueden ser negar las necesidades sexo-afectivas, inducir a la realización de prácticas sexuales no deseadas o que generen dolor, practicar la celotipia para el control, manipulación o dominio de la pareja y que generen daño.

- Abandono físico o emocional. Así se considera el maltrato pasivo (omisiones) que se presenta cuando las necesidades físicas o psíquicas del sujeto pasivo (como alimentación, abrigo, higiene y protección) no son atendidas en forma temporal o permanente por el miembro del grupo al que le corresponde.

- Atestiguamiento de violencia. Quizá sea la forma de violencia más común y la que, normalmente, se descuida en mayor nivel. Sin embargo, está demostrado

que presenciar situaciones crónicas de violencia entre los miembros del grupo familiar o terceros genera ansiedad y desórdenes graves de la conducta, sobre todo en aquellas personas que se encuentran en su etapa de formación.

Por lo mismo, debe considerarse como maltrato el que los responsables del cuidado no eviten que los actos de violencia crónica sean presenciados por personas susceptibles de ser dañadas por ese hecho.

En el mismo documento, referido anteriormente, se da una clasificación de la violencia familiar.⁵²

En función del sujeto pasivo —sobre el que recae— se clasifica en:

- **Violencia sobre menores.** Es cualquier acción u omisión no accidental que provoque un daño físico o psicológico a un menor de edad por parte de sus padres, custodios, tutores, acogedores o, en general, toda forma de cuidadores.

- **Violencia entre miembros de una pareja.** Se refiere a los maltratos físicos y psicológicos que ocurren entre cónyuges, concubinos o personas que viven a manera de tales. Este tipo de violencia es difícil que se haga visible entre terceros, sin embargo, causa daños graves a los sujetos pasivos de la misma. De hecho, para los psicólogos, la violencia conyugal tiene un ciclo de tres fases:

- **Acumulación de tensión.** Se produce una sucesión de pequeños episodios que llevan a roces permanentes con un incremento constante de ansiedad y hostilidad.

⁵² *Ibidem*, p. 114.

- Episodio agudo. Toda la tensión que se ha acumulado da lugar a una explosión de violencia, que puede variar en gravedad. Se dice que los sujetos pasivos se muestran sorprendidos frente al hecho que se desencadena de manera imprevista ante cualquier situación de la vida cotidiana.

- Luna de miel. Se produce el arrepentimiento; el sujeto activo ofrece disculpas y promete que nunca más va a ocurrir, sin embargo, normalmente, al poco tiempo vuelven a aparecer los periodos de acumulación de tensión y a cumplirse el ciclo.

Se considera que 46.6% de las mujeres ha sufrido, al menos, un incidente de violencia ya sea emocional, física, sexual o económica en los últimos 12 meses. Tomando en consideración el tipo de violencia y condición de la actividad, se tiene que aquella clasificada como económicamente activa representa 49.6%; la que realiza quehaceres domésticos, 45.2% y otra actividad no económica, 39.7%.

- Violencia sobre ancianos. Se define como cualquier maltrato que provoque un daño físico o psicológico a una persona mayor de 60 años. Incluye agresión verbal, física, descuido en su alimentación, abuso financiero y amenazas por parte de los descendientes o de otros miembros de la familia.

- Violencia sobre incapaces, discapacitados y enfermos. Es el maltrato que se lleva a cabo sobre personas incapacitadas en términos de la segunda fracción del artículo 450 del Código Civil para el Distrito Federal, con independencia que se hubiera declarado o no la interdicción del mismo, o personas que, por su estado de discapacidad o enfermedad física, les es difícil defenderse y valerse por sí mismas.

- Violencia doméstica en general. Puede efectuarse no sólo sobre las personas que normalmente pudieran ser consideradas débiles, sino que también

puede recaer sobre adultos de ambos sexos, jóvenes o maduros que, por alguna circunstancia, son agredidos de forma injusta.

Ahora bien, antes de continuar con definiciones hagamos una reflexión: ¿Qué es la violencia urbana? La respuesta en el sentido clásico sería: si no lo sabes y lo vives, lo expresas en coraje, frustración y tristeza. No te detengas a pensar la respuesta en una calle solitaria en un vecindario riesgoso. Me arriesgo a incluir dentro de la definición de violencia urbana a los conflictos, tragedias, conductas límite, extremos peligrosos propiciadas por la crisis del estado de derecho y en un perpetuo estallido, (económico, social y demográfico) de las ciudades, y a la posibilidad remota de recomposición, la violencia es un factor manipulable de gran efectividad para la política del gobierno por medio de la seguridad pública, sea por la ineficiencia de los cuerpos encargados o por la *feudalización* imperante de barrios y colonias. Violencia urbana es el amplio espectro de situaciones delincuenciales, ejercicios de supremacía machista, ignorancia y desprecio de los derechos humanos, tradiciones de indiferencia aterrada ante los desmanes, anarquía salvaje y desconocimiento de la norma. Un paradigma para estudiar la violencia urbana es la Ciudad de México y Monterrey con su mancha urbana, que progresivamente en los dos últimos sexenios, 12 años se ha disparado y los problemas se han convertido en pesadillas institucionales que podría perderse el control.

No es privativo de megalópolis alguna su desarrollo voraz. Esto, a grados de paroxismo, ocurre en Nueva York, Tokio, Los Ángeles, México o Monterrey, en cuya expansión incesante intervienen (entre otros) los siguientes fenómenos:

1. El primer resultado de la violencia es la combinación de atmósferas del temor creciente. Se pierde el uso confiado de la calle (las mujeres lo han perdido más dolorosamente), se padece la angustia al tomar un taxi, se intercambian como piezas de colección las anécdotas de asaltos que no desembocan en finales trágicos. (De las predilectas: la boda de alta sociedad en donde los asaltantes despojan a los asistentes y al sacerdote mismo, que en vano amenaza con la excomunión; el asalto a un salón de clases en la Ciudad Universitaria; la irrupción a mano armada en una reunión de expertos para prevenir la delincuencia; la entrada de un grupo delincencial en una sesión de terapia de grupo, donde obligan a los asaltados a seguir contando su vida, etcétera). Y se relatan con escalofrío las historias dramáticas.

2. A la delincuencia la multiplica la certeza de la impunidad. Según las estadísticas oficiales proporcionados en enero del 2000 por el Secretario de Gobernación Francisco Labastida—, cerca del 90% de los delitos jamás reciben castigo. Esto, ocurre en toda ciudad grande del país, en primer término, es asunto de la corrupción policiaca y judicial, aunque, debe reconocerse, no toda la policía es corrupta, y son numerosos los que cumplen con su deber y mueren en el ejercicio de sus obligaciones.

En 1996, 56 policías son asesinados en la Ciudad de México. Cada año la cifra de policías victimados es similar. La idea de una delincuencia "incorpórea" a los ojos de la ley, desmoraliza a los sectores sociales y los debilita de antemano en su enfrentamiento con la violencia. Según criminólogos y sociólogos norteamericanos, la sensación derrotista en las comunidades empieza con "el efecto de la ventana rota". Alguien rompe un vidrio en un vecindario y nadie se

ocupa de localizar al responsable. A partir de ello se acumulan los hechos punibles sin respuesta. Con esto, ratifican la tradición de la impunidad quienes ni siquiera tienen la fuerza para hacerse cargo de las transgresiones menores. La impunidad es un *continuum*.

3. Las megalópolis, como la MUM y el DF, reciben la presión diaria de varios millones de seres que generan presiones devastadoras, para empezar, sobre los sectores populares más del 70% de los delitos en la Ciudad de México ocurren en sectores pobres, no obstante el precario botín a la disposición. No importa, aparte de que todo lo conseguido es bueno, es comparativamente alta la gratificación anímica obtenida por el dominio sobre los semejantes. *Eres igual de pobre que yo, pero mucho más pendejo porque no evitas que te robe*. Si todavía no es muy nutrido el repertorio de la psicopatología "moderna", como los asesinos en serie o *serial killers*, es muy amplia la conformación de un ámbito delictivo. Hay barrios que son refugio de ladrones de automóviles o de asaltantes; hay sectores en donde la delincuencia es donde siempre hay oportunidades de empleo; hay entrenamientos en el delito como patrimonio familiar; se afirma la feminización del delito, resultado inevitable de la distribución de tareas y la pérdida del "sentido de fragilidad" de numerosas mujeres; se produce el cambio de las artesanías del robo a las macroindustrias del despojo. Una gran ciudad da para todo.

4. *Si yo no le pego a mi mujer, va a perder su espíritu femenino, dice el dicho popular*. La mezcla de tradiciones machistas y profundos resentimientos sociales desemboca en la cuantía de la violencia intrafamiliar, que alcanza no tan de vez en cuando el asesinato y la violación. Han sido demasiadas las prerrogativas concedidas al patriarcado, o al más bien legendario matriarcado,

como para no situar a la violencia intrafamiliar entre las costumbres favorecidas. Esto debilita al extremo los sentimientos de unidad y solidaridad, y potencia en padres o madres el proceso de autodestrucción guiado por el atropello.

Un caso extremo: en 1978 una mujer de 27 años de edad, Elvira Luz Cruz, abandonada por su amasio, debilitada por la subalimentación y la ignorancia, sin dinero para comida y sin apoyo alguno, mata a sus cuatro hijos e intenta suicidarse acto seguido. Los vecinos, ajenos por completo a su desesperación y abandono, la salvan y la entregan a las autoridades. Apresada por la dependencia extrema del macho ausente, incapacitada para alimentar a sus hijos, Elvira Luz Cruz opta por la extinción. No hay prepotencia ni antecedentes de crueldad con sus hijos, sólo la noción de que su vida le pertenece incondicionalmente.

No le adjudico una causa única y repetitiva a los incontables casos de violencia familiar, ni mucho menos extendiendo certificados de disculpa. Sólo apunto a la fiereza del medio que, salvo en circunstancias extremas, cancela los dispositivos de solidaridad a favor del egoísmo de la sobrevivencia, bajo la luz de una premisa de la indefensión: Si es tan poco lo que puedo hacer por mí y por los míos, imposible hacer algo por los demás.

Al egoísmo lo atenúa o desplaza el creciente repudio a la violencia contra las mujeres y, todavía con más fuerza, contra el maltrato a los niños, por golpes, encierros u hostigamiento sexual. En estas circunstancias sí intervienen los vecinos. Las tensiones y los agravios, sensaciones de anomia, suelen resolverse dramáticamente en el seno de las familias. Lo más fácil y, muy probablemente, lo

más convincente en sociedades desinformadas es culpar de la violencia familiar a la condición humana, tan atenta desde Caín y Abel a las soluciones tajantes, pero no deben menospreciarse las cualidades desquiciantes de las urbes, y la opresión inacabable de las concentraciones humanas jamás antes vistas. Y son inútiles las técnicas de aislamiento, cuya versión enloquecida la proporciona el caso del padre que encerró por años a su mujer y sus hijos, descrito en teatro por Sergio Magaña en *Los motivos del lobo* y en cine por Arturo Ripstein en *El castillo de la pureza*.

5. Como extensión de la moral del hacendado, la primera táctica de la violencia es la deshumanización de sus víctimas. Esto, de tanto arraigo en los medios rurales, se singulariza en la macrópolis por la contradicción flagrante de lo que sucede con las expectativas civilizatorias. El violador cree de paso satisfacer a la víctima; el policía judicial está convencido de que no dispone de una persona sino de un cuerpo maleable sin derechos a partir de la captura; el fascineroso que golpea e insulta a su presa se desquita con quien, por incapaz de protegerse, sólo merece oprobio. Son comunes los regaños durante las fechorías. Por qué el asaltado tiene y el asaltante no, o por qué el primero carece de la habilidad como para exceptuarse de los atracos del segundo.

En última instancia, lo muy urbano de esta violencia es su posibilidad absoluta de disolverse en el gentío. ¿Quién identifica con certeza al violador o al asaltante si no se le detiene en el acto, qué prevenciones útiles existen en ciudades deshumanizadas por la carga demográfica, quién no le apuesta a extraviarse entre el alud de millones de personas que suele disolver la noción misma de *vecino*? Y las ventajas del anonimato se acrecientan tratándose de los crímenes del odio (*hate crimes*), especie muy divulgada en el mundo entero

gracias al apoyo del presidente Bill Clinton a los comités de investigación de estos atropellos antes ni siquiera percibidos.

Es muy elevada en México la cuota de los crímenes del odio, sobre todo en los campos de la homofobia, la intolerancia religiosa (los asesinatos de protestantes en Chiapas y Oaxaca), la intolerancia política (los quinientos perredistas asesinados en el periodo de Salinas). Como en cualquier parte, lo característico de estos delitos es la impunidad previa que protege a los criminales, y la no tan asombrosa repetición de la técnica del crimen a través de las generaciones. Para el fanático, ni un gay, ni un hereje, ni un subversivo son seres humanos.

6. *Si no tomamos la justicia en nuestras manos, ni tendremos manos ni dispondremos de justicia.* Guardia civil de Guerrero, aludiendo a la pobreza y explica sólo una parte de la violencia urbana, la venganza, al no creer en el determinismo, no acepta la fórmula reiterada *En la pobreza no hay democracia.* No estamos de acuerdo porque en la pobreza sí puede haber vida cultural, y la escasez de dinero no elimina los recursos espirituales y morales, y por eso es tan clasista la férrea relación causal entre pobreza y transgresión de la ley.

Sin embargo, la condición desesperada es gran caldo de cultivo de la delincuencia y la violencia gratuita. Si los de arriba ven en la violencia a la extensión casi natural de sus privilegios, en las clases populares cuentan considerablemente, en materia de opción por la violencia y justificación consiguiente como atraso, lo incipiente de la cultura de los derechos humanos, la gana de represalia ciega contra un orden injusto, la afirmación de la personalidad

pese a las evidencias en contra (el padre de familia que no consigue trabajo, explotado, cansado, hartado, trata con saña a su mujer y sus hijos con tal de existir ante sí mismo, en una táctica ominosa y ancestral).

Y la violencia popular, engendrada en la pobreza, suplanta en ocasiones por la fuerza a la violencia del Estado. Un ejemplo entre muchos. El 28 de abril de 1997, en La Purificación Tepetitla, Texcoco, en el Estado de México, integrantes de la guardia de vecinos sorprenden en la madrugada a cuatro personas que despojan de sus llantas a un vehículo Dart K Guayín modelo 1985. Se detiene a Fidel Marcos Patiño, de 45 años, y a Eduardo Mujica Villa, de 52 años, y se les conduce a la plaza principal del pueblo. Las campanas de la iglesia alertan a la comunidad, y al interrogatorio acuden cerca de trescientas personas. Se vanda a los detenidos, se les ata de pies y manos, se les golpea con inclemencia exigiendo el nombre de sus cómplices.

Se convoca a las autoridades y, como no acuden, al amanecer se prepara la ejecución y se les colocan sogas en el cuello. En ese momento se presentan a negociar la entrega de los detenidos el presidente municipal, Federico de la Vega Murillo, y el director de la policía local, Antonio Morat. Más tarde se apersonan la agente del Ministerio Público y el delegado de Averiguaciones Previas. Al final la turba entrega a los ladrones de llantas, hospitalizados de inmediato. Fidel Marcos Patiño sufre estallamiento de vísceras, fractura de mandíbulas y la pérdida de varios dientes, y Mujica Villa tiene fracturas de cráneo y lesiones diversas.

Para todo efecto práctico, Texcoco es urbano. Conurbado a la Ciudad de México, también lo sojuzgan la televisión, la radio, los videocasetes, y los sistemas informativos y educativos de la megalópolis. Y la falta cometida, robo de llantas, no explica tal rabia, similar a la producida por asesinatos o violaciones de mujeres.

Por eso, y no obstante sus semejanzas con hechos semejantes en zonas rurales, y el origen idéntico del linchamiento (sustituir con furia popular la ausencia de justicia), la violencia de Texcoco es fenómeno urbano. La turba no se inmuta ante la presencia de fotógrafos, se atiene a la gran valía de un automóvil (la propiedad más entrañable después de la casa), considera su acción una prerrogativa de la sociedad civil y ve en el crimen por razón del despojo a un nuevo requisito de la comunidad.

Otro ejemplo menor y revelador: en 1995, en el Centro Histórico, en la calle de San Ildefonso y aledaños, se produce un zafarrancho. Un automovilista atropella sin mayores consecuencias a un niño de cuatro años de edad. Reunida en un instante, la multitud se propone lincharlo, unos policías lo protegen y el resultado es contraproducente: los que van al rescate se salvan de ser linchados sólo por la llegada de refuerzos. A la violencia urbana la estimula la sensación prevaleciente: es la injusticia la que define la aplicación de la ley. Según la conseja popular, los magistrados y los agentes del Ministerio Público son corruptos casi de por sí, los policías atracan o son venales, los poderosos lo compran todo, la tortura es la traducción cotidiana del Código Penal.

Podemos seguir citando casos, lo fundamental es el basamento pedagógico, hay una enseñanza, una doctrina escondida que dice- *vean nuestra*

familia somos todos y trasladamos la frustración, injusticia, molestia que nos causa la desigualdad, el mal gobierno y la policía y a cualquiera que atente contra nuestra propiedad se atiene a las consecuencias.

En una aproximación al marco teórico-conceptual: la etiología criminal, estudia las causas determinantes de los delitos, en lugar de presuponer el libre albedrío de un delincuente, que busca el determinismo, y en su acto antisocial no le atribuye a la constitución orgánica y las condiciones de ambiente en que vive desde niño.⁵³

Hay dos escuelas de criminología; la crítica que analiza las causales desde el punto de vista del déficit operativo del Estado y la segunda positiviza culpando por medios clínicos y *científicos*, la influencia determinante del medio. La escuela francesa dice que en el medio social ocurre una reacción intelectual por lo que se le adjudica a la antropología criminológica pues considera como criminal al sujeto no modelado desde dentro sino desde fuera, bajo la acción de los factores socioculturales puestos en evidencia. Sus representantes fueron Alessandro Lacassagni y Manouvrier.

⁵³ Castañeda Rincón, Joel, *Disponible en <joelcas.blogspot.com/diversos-enfoques-cientificos-sobre-la.html>*, 2011, sitio consultado el 07 de Septiembre de 2012..

Alfredo, Nicéforo, otorga a la criminología la dignidad de ciencia, la violencia se puede conducir y evitar con una educación adecuada, por el contrario, se desarrolla en ambiente desfavorable o herencias que pueden ser origen de la delincuencia.

La también conocida como escuela Nyonesa tiene frases como: *el criminal es producto de la herencia familiar. Las sociedades tienen a los criminales que se merecen. El medio social es como el caldo de cultivo para la criminalidad; el microbio es el criminal y el elemento carece de importancia hasta el momento en que se encuentra y reacciona en ese caldo para que le baste fermentar.*⁵⁴

1.2.2.- Teoría de los factores determinantes del delito⁵⁵

⁵⁴ Oxamendi Casanova, Hilario *et al.*, *La ciencia criminal que pone de relieve los factores de la criminalidad*, disponible en <<http://www.bibliotecajuridica/medicinalegal/Pdf>>, sitio consultado el 25 de septiembre de 2013.

⁵⁵ Se le atribuye a Enrico Ferri y basa su teoría en dos aspectos: · *Aspecto endógeno*, Toma la Antropología, el atavismo y la Teoría del Criminal nato de César Lombroso. · *Aspecto exógeno*, El medio ambiente (que también estudia Auguste Comte). La base fundamental de la Teoría de Ferri es el *Medio ambiente*, die- este factor es fundamental para hacer que el individuo caiga en el delito o se vuelva delincuente, Enrico Ferri yuxtapone estos dos aspectos para formar su teoría, que tiene tres factores fundamentales, 1.El Factor Antropológico (constitución orgánica, psíquica y bio- sociales del delincuente), 2. Factor Cosmotelúrico (el clima, naturaleza del suelo, la estación),3. El Factor Social o Mesológico (densidad de población, migración campo ciudad, alcoholismo, *socialización* imperfecta, moral, la familia, costumbres) El estado o clase de opinión, Si el Estado es injusto o hay injusticia social, los delitos se incrementarán, Si el sistema no crea empleos, si no hay seguridad social, si los programas de gobierno son malos, lo que estará haciendo el Estado es crear un caldo de cultivo para la delincuencia, Esto se vio en la Rusia zarista, los delitos eran de sangre, en las sociedades capitalistas modernas los delitos son mas contra la propiedad, La costumbre o religión, Se cometen delitos en nombre de ellos, Ataca el fanatismo religioso lleva a la comisión de delitos, El régimen jurídico, Un Estado con régimen jurídico confiable hace que disminuyan los delitos, Ferri

Explica la etiología del delito con base a tres factores:

dice que es causa de criminalidad cuando existe un régimen jurídico que no tipifica delitos lógicamente va contra la Escuela Clásica del fundamento de legalidad que dice que no hay sanción sin ley previa y cuando no existen jueces confiables que puedan castigar los delitos, El alcoholismo, Conforme el sistema de gobierno trate este problema, hay una alta incidencia de delitos en este estado, El ordenamiento de la administración pública, Una administración que no esté bien pagada hace que los empleados cometan delitos, por ejemplo el cohecho, Esto no debe ser así, ya que quien accede a un puesto público sabe cuánto es el salario, Si es bajo no debería postular a ese puesto, El aumento de sueldos a los empleados públicos o a la policía no hace que rebaje la criminalidad. La constitución de la familia, La familia para Ferri es el factor de socialización, que se da en tres etapas, a. El destete, El niño nace en un mundo de fantasía, donde todavía no hay normas que regulen su vida, pero desde el primero momento en que la madre lo desteta, comienza la primera etapa de socialización, Educación de esfínteres, Es donde y cuando el niño debe hacer sus necesidades fisiológicas (defecar, orinar), Esta educación se da inclusive con amenaza de castigo corporal, Vencimiento de los complejos, Complejo de Edipo, El Complejo de Edipo en los niños comienza a los tres años. El niño desea inconscientemente a su madre (Freud). El niño es celoso de su padre, Este complejo se va superando con los años, Si no se supera el problema es ahí de donde deviene el problema, Existe frustración que va afectando la personalidad del individuo o niño, incluso cae en la desviación de la personalidad, No se puede vencer el Complejo de Edipo a causa de una madre dominante, el resultado es un individuo sin personalidad y este individuo puede desarrollar tendencias criminales, Complejo de Electra, En la mujer se da el Complejo de Electra, la niña se da cuenta de la falta del pene. Actualmente este complejo es superado fácilmente ya que la mujer está casi integrada a la sociedad además la sociedad machista de antaño va desapareciendo gradualmente. Enrico Ferri, *Sociología criminal*, Madrid, Centro Editorial de Góngora, s.f., *passim*.

- a. El factor Antropológico (constitución orgánica, psíquica y bio-sociales de delincuente),
- b. Factor Cosmotelurico (el clima, naturaleza del suelo, la estación).
- c. El factor Social o Meso lógico (densidad de población, migración campo ciudad, alcoholismo, socialización imperfecta, moral, la familia, costumbre).

El factor social es que nos interesa profundizar.

1. Factor Social: Son la densidad de la población: en los grandes centros urbanos la criminalidad es alta. También la emigración campo-ciudad: Al no poder alcanzar un nivel de vida alto, el campesino suele emigrar hacia ciudades para buscar empleo. La criminalidad suele darse en dos aspectos:

- a) Estado de necesidad: el campesino al no encontrar trabajo es inducido al delito.
- b) Mafias: La migraciones de Italia a los EUA en los años 40 llevaron también con ello sus organizaciones criminales, que en suelo americano encontraron un fértil suelo donde crecer rápidamente.

Actualmente la criminalidad en Suecia es baja, pero la migración de chilenos (después del golpe de estado de Pinochet) polacos, etc., hizo que los índices de criminalidad subieran.

- c) El estado o clase de opinión: Si el estado es injusto o hay injusticia social, los delitos se incrementan. Si el sistema no crea empleos, si hay inseguridad social, si los problemas de gobierno son malos, lo que estará haciendo el estado es crear un caldo de cultivo para la delincuencia. Esto se vio en la Rusia Zarista, los delitos eran de sangre en las sociedades capitalistas modernas los delitos son mas contra la propiedad. La costumbre o religión: se cometen delitos en nombre de ellos. Ataca el fanatismo religioso lleva a la comisión de delito.

El régimen jurídico: un Estado con régimen jurídico confiable hace que disminuyan los delitos. Ferri dice que es causa de criminalidad cuando un régimen jurídico que no tipifica delitos – lógicamente va contra la Escuela Clásica del fundamento de legalidad que dice que no hay sanción sin ley previa - y cuando no exciten jueces confiables que puedan castigar los delitos.

El alcoholismo: conforme al sistema de gobierno trate este problema, hay una alta incidencia de delitos en este estado. El ordenamiento de la administración pública: una administración que no esté bien pagada hace de que los empleados cometan delitos, por ejemplo cohecho. Esto no es así, ya que quien accede a un puesto público sabe cuánto es el salario. Si es bajo no debería postular a ese

puesto. El aumento de sueldos a los empleados públicos o a la policía no hace que rebaje la criminalidad de acuerdo a la tesis de *Ambiente y Delincuencia*.⁵⁶

No hay respuesta, por lo que la falta de espacio provocada por la mala aplicación de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León influye en la distribución del espacio urbano y es causal importante de violencia y delincuencia que a su vez contribuye a una mala operatividad legislativa.

Ciertamente el problema de la violencia doméstica es multifactorial y no es la intención de este estudio señalar solo a quienes diseñaron los planes de desarrollo urbano, pero si es necesario hacer un análisis a detalle de las consecuencias que se tuvieron con la aplicación de las políticas enfocadas a reducir los espacios vitales de las viviendas.⁵⁷ Revisemos una parte del Marco Legal

Aún cuando ya existen disposiciones jurídicas que regulan la vida urbana, el inicio de la sistematización formal del derecho urbano en México, puede decirse que se da con la iniciativa de reformas constitucionales en materia de

⁵⁶ Disponible en <www.panoramadelartedelacriminalidad.com.ar/>, 2012, sitio consultado el 19 de julio de 2013, según la teoría de Enrico Ferri sobre la criminalidad es el medio ambiente conjugado con los factores antropológicos, Además agrega a Nicéforo, Benigno Di Tulio, Fratelli, Etienne De Greeff, Hesnard es multifactorial. (LINK NO FUNCIONA)

⁵⁷ Véase, Canevello, Paula, *Criminología. La evolución del pensamiento internacional*, La Plata, Argentina, Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2000, *passim*.

asentamientos humanos, remitida al Poder revisor de la Constitución, por el presidente Luis Echeverría Alvares, el 12 de noviembre de 1975.

Según la iniciativa referida, era impostergable la adopción de medidas encaminadas a frenar y disminuir los crecientes desniveles geográficos y sectoriales que impedían, o cuando menos obstaculizaban, el proceso de crecimiento. De ahí la necesidad insoslayable de precisar políticas y de orientar acciones para modificar el rumbo del movimiento urbano del país.

A juicio de la iniciativa mencionada, *dependería de nuestro talento para vencer la dramática desigualdad entre el campo y la ciudad, el que pudiéramos transformar nuestro sistema macro encefálico de ciudades, en un desarrollo regional basado en centros urbanos razonablemente reducidos, para alcanzar metas de mayor productividad, crecimiento económico y justicia social.*⁵⁸

⁵⁸ La humanidad no debe atemorizarse, ante la amplitud de la tarea urbana que nos espera para el próximo siglo debemos crear asentamientos más habitables y atractivos, eficientes y que reconozcan la escala humana, el patrimonio, la cultura de los pueblos las necesidades especiales de los grupos en desventaja, en particular, niños madres, ancianos y enfermos a fin de asegurar el suministro de servicios sanitarios, educación, alimentos y empleo dentro del marco de justicia legal Hace hincapié, en que por presión de la elevada tasa demográfica y de la fuerte corriente migratoria del campo a la ciudad generaban múltiples contiendas sobre tenencia de la tierra, precarismo ilegal en su posesión, carencia de servicios públicos, vivienda infrahumana, contaminación ambiental y grave perjuicio al ecosistema, También puso de relieve, la necesidad de una reforma constitucional para la aparición de ciudades perdidas y cinturones de miseria los cuales se debían, en gran medida, a la presión ejercida por quienes insistían en su insatisfecho e

La conferencia es atenta a la iniciativa mexicana y considera la instalación de instituciones jurídicas que posibiliten los procedimientos públicos encaminados a resolver, en el mediano y largo plazo, la problemática de los centros urbanos, mediante previsiones que tomen en cuenta su desarrollo en el futuro. Como consecuencia se realizó la reforma del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 6 de febrero de 1976, cuyo texto, en su parte relativa, quedó en los siguientes términos:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

requerimiento de habitación y servicios públicos, en un desordenado crecimiento de los centros urbanos de población, La asamblea de Vancouver es continuidad del Foro Mundial sobre el Hábitat. Cfr. Secretaría de Gobierno, *op. cit.*, nota 17, *passim*.

La iniciativa de reformas constitucionales en materia de asentamientos humanos, a que nos hemos referido, estimó que en los tres niveles de gobierno del sistema político mexicano, figuraban los elementos y se daban las acciones del poder público que inciden en la problemática de los centros urbanos, y dio lugar a la adición de variables constitucionales sobre todo a la fracción XXIX-c del artículo 73 constitucional, del tenor siguiente: *El Congreso tiene facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.*

Analicemos qué dice al respecto el artículo 4° constitucional:

Artículo 4°. El varón y la mujer son iguales ante la ley y ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

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

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El estado garantizará el respeto a este derecho y el daño, deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

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

En todas las decisiones y actuaciones del estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Éste principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez (reforma mediante decreto publicado en el DOF. 12 de octubre del 2011)⁵⁹ 27 propiedad/ 73 marca las competencias del gobierno y facultades del 115 secc. 4ª Y 5ª, a los Municipios.

⁵⁹ En la actualidad se está revisando la constitucionalidad de la reforma al artículo 27. Debido a la pretendida reforma energética. En lo que corresponde a vivienda, véase Capítulo 1, de los *Derechos Humanos y sus garantías constitucionales*, es una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 2011.

En cuanto a la Ley de Derechos Humanos⁶⁰

Artículo 3o.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

a. Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

b. Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley.

c. Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en

⁶⁰ Véase, Ley de la comisión nacional de los derechos humanos, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de diciembre de 2011, Secretaría general - Secretaría de servicios parlamentarios - Dirección general de servicios de documentación, información y análisis.

relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas, a que se refiere el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas.

1.2.3.- La familia⁶¹

Definición. En la obra de Alfredo Nicéforo, *Criminología, Ambiente y delincuencia*,⁶² retomamos la idea de que cada sociedad como la que vivimos, tiene su propia fuerza vital, dominadora hecha por y para el hombre, el punto fundamental es el gregarismo para lograr la supervivencia del más apto. Luego entonces, lo que llamamos e invocamos como valores sociales, señalando constantemente por los medios, han cambiado y es desde dentro, en el núcleo familiar, de tal forma que estos pequeños cambios influye en cambios estructurales más complejos que tocan a la MUM y todas las ciudades de México

⁶¹ Según la teoría de Enrico Ferri sobre la criminalidad es el medio ambiente conjugado con los factores antropológicos y además incluye las opiniones de Nicéforo, Benigno Di Tulio, Fratelli, Etienne De Greeff, Hesnard. Disponible en <http://juridica.unam/rev/panoramade>, 2011, sitio consultado el 11 de julio de 2013.

⁶² Véase, Nicéforo, Alfredo, *Criminología. Ambiente y Delincuencia*, trad. de Constancio Bernaldo de Quirós, México, Ed. José M. Cajica, 1955, t. V., *passim*.

quienes también sufren estos cambios. Al mismo tiempo se regresa esa energía de la ciudad a la familia, se influyen mutuamente.

El concepto de familia es ahora un debate entre ambientalistas sociales y biólogos para explicar la violencia dentro de casa, debate al que no se incorpora preventivamente ni el abogado ni el criminólogo, porque su respuesta es la criminalización del delito intrafamiliar o bien tipificarlo y juzgar al delincuente como sujeto dentro del derecho penal.

El atraso, la pobreza, falta de justicia, ignorancia, desnutrición son parte de la realidad social por lo que el equilibrio es muy frágil. Definamos conforme a estas características el concepto de familia:

*“Es el núcleo de la sociedad, relación de personas que vive en grupo el cual socialmente surge de la naturaleza y deriva del hecho biológico de la procreación...la familia cumple como institución una función de sustento y educación de los miembros”.*⁶³

⁶³ Galindo Garfias agrega que: *“la familia se rige por un conjunto de normas propiciando las relaciones conyugales constituidas en un sistema de derechos y obligaciones, poderes, facultades de los consortes, parientes”*. Nosotros agregamos que toda familia requiere de una figura de mando, para ejecutar estas normas. Véase, Galindo Garfias, Ignacio, *Derecho Civil. Parte general*, México, Porrúa, 1995, p. 447

La sociedad es una fuerza vital, dominadora para y por el hombre es el punto fundamental del gregarismo para lograr la supervivencia. Luego entonces donde quedó Monterrey cuyos valores estaban en la familia y ¿dónde quedó la familia? El debate entre ambientalistas sociales y biólogos para explicar la violencia dentro de casa aún no tiene respuesta por lo que la idea de este estudio es demostrar que la falta de espacio provocada por la mala aplicación de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León que influye en la distribución del espacio urbano es causal importante de violencia y delincuencia. La legislación sobre esta relación corresponde al Derecho Penal en cuanto a que será necesario determinar primero cuales o quiénes son los detonantes de la violencia para luego diseñar las reglamentaciones que obliguen a los actores a enmendar sus fallas.⁶⁴

Aún está pendiente estudiar la propuesta de reglamentaciones para un buen desarrollo urbano. Ciertamente el problema de la violencia doméstica es multifactorial y no es la intención de este estudio señalar solo a quienes diseñaron los planes de desarrollo urbano, pero si es necesario hacer un análisis a detalle de las consecuencias que se tuvieron con la aplicación de las políticas enfocadas a reducir los espacios vitales de las viviendas.⁶⁵

⁶⁴ Nicéforo, Alfredo, *op. cit.*, nota 49.

⁶⁵ Canevello, Paula, *op. cit.*, nota 44.

1.2.4.- Participación social para la interacción en el barrio o la comunidad

Para contribuir a una auténtica participación del pueblo, desde la promoción personal hasta la creación del poder popular, es necesario realizar acciones que lleven a promover una cultura de participación y hacer de ella una energía creadora que sirva de base a una nueva sociedad, que con el paso del tiempo y las nuevas formas de producir y consumir ha deshumanizado las ciudades, aun las pequeñas o medianas, perdiendo la concepción del barrio, la plaza pública, como los centros de interacción vecinal que propician además una convivencia sana con miras al desarrollo integral de la familia y por consiguiente del barrio.

Debemos por lo tanto buscar una forma de acción socio-pedagógica que se caracterice por la búsqueda e intención de generar procesos de participación de los vecinos en el barrio, que propicien la comunicación interpersonal, pero excluyendo la manipulación, sin ordenes, ni consignas, sino alentando hacia la organización autónoma de la gente, sin paternalismo, solo con una invitación a ser protagonistas de su propio desarrollo, como individuos, grupos o comunidades.

CAPÍTULO SEGUNDO

2.1.- Marco Legal. Mancha Urbana de Monterrey

2.1.1.- Violencia intrafamiliar

El Código Penal en su artículo 3° lo define como:

*“El acto de poder u omisión recurrente intencional y cíclico dirigido a dominar, someter, controlar o agredir: física, verbal, psico-emocional o sexualmente a cualquier miembro de la familia que tenga alguna relación de parentesco por consanguinidad, tenga o haya tenido por afinidad civil, matrimonio, concubinato o mantenga una relación de hecho, y que tiene por efecto causar daño, que pueda ser de cualquiera de estas clases: maltrato físico, psicológico y maltrato sexual, violencia financiera, violencia social”.*⁶⁶

En el transcurso de la investigación se analizaron tres teorías, la del espacio (Gehl, Gastón Bachelard, Bollnow), respecto a conducta y agresividad (S. Freud,) Victimología (Neuman), la Familia (Trejo Martínez, Chávez Asencio), y la teoría constitucional, (Código penal). La dogmática respecto al Derecho Penal del

⁶⁶ Chávez Asencio, Manuel F., *La violencia intrafamiliar en la legislación mexicana*, México, Porrúa, 2000, p.20.

enemigo de Gunter Jacob y la expansión del derecho penal al ámbito familiar, la teoría general del riesgo según Pául Thompson, el concepto de Luis Jiménez de Azúa sobre el delito de Estado, Antonio Beristain y la relación entre criminología y derecho Penal, Alfredo Nicéforo.

2.1.2.- Derecho Urbano

Para llegar a una convivencia pacífica y ordenada, que se antoja utópico, es indispensable elaborar el marco jurídico adecuado, partiendo precisamente de la idea de que la ciudad se organice en función del bienestar y de la felicidad de los seres humanos que la habiten desde esta óptica, aparece el derecho urbano o urbanístico.

Para Federico Spantigati considera al derecho urbano como una disciplina urbanística, un sistema unitario que estudia el conjunto de instituciones jurídicas relacionadas y coordinadas entre sí. *Se puede entender el derecho urbanístico o urbano, como el conjunto de normas jurídicas, cuyo objeto consiste precisamente en regular las conductas humanas que inciden en el funcionamiento de las ciudades, para la adecuada organización de su territorio y la correcta operación de*

*sus servicios públicos, con el fin de otorgar a sus moradores el hábitat requerido por la dignidad humana.*⁶⁷

Acorde con la apreciación anterior, en nuestro país se pueden distinguir tres niveles diferentes en el derecho urbanístico: el federal, el de las entidades federativas, y el municipal. Veamos qué dice el ámbito federal: En la normativa urbana destacan, como materias fundamentales, la ordenación y regulación de los centros urbanos de población en sus rubros básicos, a saber: uso del suelo, medio ambiente, vivienda, obras públicas y servicios públicos.

Tiene aspectos primordiales como:

- a. La asignación de atribuciones al poder público para regular la sistematización y utilización del suelo.
- b. La regulación de la propiedad urbana conforme a las modalidades impuestas por el Estado.
- c. El establecimiento de los controles y de las sanciones que garanticen la prevención y el control de la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo.
- d. La instauración de controles y de sanciones que aseguren el uso del suelo urbano en los destinos predeterminados por el poder público.

⁶⁷ Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont79/art2/no4>, 2011, sitio consultado el 12 de julio de 2013.

e. El control y la vigilancia de la ejecución de las obras públicas y de la prestación de los servicios públicos de la ciudad.

2.1.3.- Legislación Federal Urbana

El derecho positivo urbano de México tiene su base fundamental en la Constitución vigente en el país y se integra, a nivel federal con diversas disposiciones contenidas en diferentes ordenamientos, entre los que destacan la Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente, Ley Federal de Vivienda, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2.1.4.- Planes y programas

El Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, propuso como objetivo fundamental para la política demográfica superar un planteamiento cuantitativo a uno cualitativo, es decir, *consiste en contribuir a elevar las condiciones culturales, sociales y económicas de la población, atendiendo a las características de su crecimiento, estructura y distribución geográfica, tanto en las áreas rurales como urbanas*. Según ese Plan Nacional de Desarrollo, se lograría, *a través de la Regulación de los fenómenos demográficos con el fin de influir en el crecimiento*

*natural de la población en forma libre, paulatina y diferenciada; e inducción del cambio social y demográfico, con el fin de incrementar el bienestar general de la población.*⁶⁸

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000⁶⁹ el tema de la población se aborda en el capítulo 4, denominado "Desarrollo Social". *Señala que el objetivo de la política de desarrollo social, es el de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales, que establece la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; disminuir la pobreza y la exclusión social. Para tal efecto, se ampliará y mejorará la educación, la salud y la vivienda; se armonizará el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica; se promoverá el desarrollo equilibrado de las regiones, entre otros aspectos.*

Dentro de las estrategias para el desarrollo social, se contempla la de armonizar el crecimiento y distribución territorial de la población, para lo cual, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone cinco estrategias de acción en materia de población:

⁶⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la planeación en México, 1917-1985; Sistema Nacional de Planeación Democrática, 1982-1985*, México, 1985, t. 10, p. 180.

⁶⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 1995.

- *Incidir en la circularidad entre pobreza y rezago demográfico;*
- *Impulsar la reducción del crecimiento demográfico;*
- *Fortalecer la familia y mejorar la condición de la mujer;*
- *Distribución de la población, migración y desarrollo sustentable; y,*
- *Descentralización de la política de población y nuevo federalismo.*

De este Plan Nacional de Desarrollo deriva el Programa Nacional de Población 1995-2000, entre cuyos objetivos destacan los siguientes: Propiciar que la evolución de los fenómenos demográficos armonice con los procesos de desarrollo económico y social; procurar que la distribución territorial de la población se adecue a las posibilidades del desarrollo regional; promover el desarrollo integral de la familia; propiciar la participación de la mujer, en condiciones de igualdad con el varón; procurar la elevación de la calidad de vida y el bienestar de la población indígena del país, entre otros.

Este Programa Nacional de Población contempla la obtención de dos tipos de metas: las que se relacionan con los objetivos en materia de regulación del crecimiento natural de la población en el ámbito nacional, y las que se refieren a la expresión regional y estatal de dichos fenómenos. Estas últimas se realizarán en coordinación con la participación activa de los gobiernos de las entidades federativas, mediante los Consejos Estatales de Población.

La meta, en materia de crecimiento demográfico para el país, es alcanzar una tasa de crecimiento natural de 1.75 por ciento en el año 2000 y 1.45 por ciento en el año 2005. Esto supone tasas globales de fecundidad de 2.4 y de 2.1 hijos

por mujer, respectivamente; por lo que este programa se propone fortalecer el programa de planificación familiar.

Las líneas estratégicas que se traducirán en los subprogramas del Programa Nacional de Población son las siguientes: población y desarrollo; dinámica y estructura de la población; educación y comunicación en población; planificación familiar y salud reproductiva; fortalecer a la familia; mejorar la condición de la mujer; respeto y atención a las condiciones sociodemográficas de las poblaciones indígenas; descentralización de los programas y acciones de población; distribución territorial de la población y migración interna; población, medio ambiente y desarrollo sustentable; investigación, información y capacitación de recursos humanos.

En México, como a nivel mundial, la proporción de la población que vive en ciudades aumenta cada vez más. En cuanto a la distribución territorial de la población en México, la población se ha concentrado en unas cuantas ciudades y centros metropolitanos. En 1990, eran 47 millones de habitantes quienes residían en ciudades de quince mil habitantes o más, de los cuales casi la mitad se asentó en las cuatro principales áreas metropolitanas de nuestro país: ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

En materia de población, los instrumentos jurídicos del Estado mexicano se encuentran a nivel constitucional, en los artículos 4o., 11, 73, fracción XVI,

principalmente, así como en la Ley General de Población, entre otras, y en los planes y programas.⁷⁰

Para lograr dicho objetivo se propuso la elaboración del “*Plano Nacional de México*”, que comprendía aspectos como la división del territorio nacional en zonas, clasificándolas de acuerdo con sus características, sus funciones y los diferentes usos a que se destinasen: la planeación y zonificación urbana y regional y la forma de los planos reguladores del Distrito y territorios federales entre otros.

Para 1993, se publicó la *Ley General de Asentamientos Humanos*, que incide en las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), específicamente en el capítulo tercero trata de la *Planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población*, y el artículo 12 indica los diversos tipos de planes y programas a través de los cuales se llevará a cabo la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población.

⁷⁰ La planeación urbana tiene sus orígenes en la *Ley sobre Planeación General de la República* (1930), la cual tuvo como objetivo coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.

En materia de desarrollo urbano para 1995-2000 el Plan Nacional de Desarrollo estableció como objetivos: Propiciar el ordenamiento de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y las regiones que todavía ofrecen condiciones propicias para ello, e inducir el crecimiento de las ciudades en forma ordenada, de acuerdo con las normas vigentes de desarrollo urbano y bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población, acciones atribuidas a la Secretaría de Desarrollo Social.

A partir de los objetivos rectores planeados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se define como parte de la misión de Sedesol en el contexto institucional e instrumentar la Política de Desarrollo Urbano y Regional.

Se establece que, para lograr este objetivo, se asegurará que confluyan las aspiraciones locales con s directrices nacionales en el marco del Pacto Federal. En este quehacer, se considera como un vínculo fundamental el Ordenamiento Ecológico, competencia de Semarnat. La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logra de los objetivos de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo.

La Planeación a que se refiere el párrafo anterior, estará a cargo de manera concurrente de la Federación, las entidades federativas y los municipios, de

acuerdo a la competencia que les determina la constitución Policía de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo doce.

Artículo 12.- La Planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevará a cabo a través de:

- VII. El Programa nacional de desarrollo urbano.*
- VIII. Los programas estatales de desarrollo urbano*
- IX. Los programas de ordenación de zonas conurbadas*
- X. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano*
- XI. Los programas de desarrollo urbano de centros de población y*
- XII. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.⁷¹*

En estos casos prácticos de el área de Metropolitana de Monterrey, la ley de desarrollo urbano no ha realizado adecuadamente su desempeño y los estudios de impacto social no contempla los casos de impunidad y negligencia por parte de fraccionadores y funcionarios; permitiendo con ello que, en el seno familiar se diseñen escenarios que desembocan en conductas de maltrato, terror, miedo, agresividad, frustración, delincuencia y criminalidad, violencia urbana en pocas palabras.

⁷¹ Véase, Ley general de asentamientos humanos, *op. cit.*, nota 34.

La Ley de Desarrollo Urbano de Nuevo León no da importancia al hacinamiento que se provoca con los espacios reducidos que se tienen contemplados en el artículo 204.

2.1.5.- El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En éste Plan Nacional de Desarrollo, correspondiente al sexenio de Enrique Peña Nieto, se expresa que uno de cada cuatro participantes de la Consulta Ciudadana,⁷² consideró que la prioridad del Gobierno de la República debe ser combatir la pobreza y apoyar a los sectores más vulnerables de la población. Actualmente, la pobreza ocupa en México una amplia extensión social y territorial.

Según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) correspondientes a 2010, el 46.2% de la población se encontraba en condiciones de pobreza⁷³. Lo anterior significa que casi la mitad de la población mexicana no dispone de ingresos suficientes para adquirir los

⁷² La Consulta Ciudadana fue realizada al inicio del mandato de Enrique Peña Nieto vía electrónica con la finalidad de identificar cuáles eran las principales problemáticas, preocupaciones y propuestas por parte de los ciudadanos, lo cual fue utilizado para diseñar el Plan Nacional de Desarrollo en cuestión.

⁷³ Consejo Nacional de evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2012*, CONEVAL, 2010, *passim*.

bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades, y no ejerce al menos uno de los siguientes derechos sociales: educación, acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, a servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

Los niveles de pobreza en México se han mantenido altos, a pesar de un creciente gasto social y de la implementación de un diverso mosaico de políticas públicas de los tres órdenes de gobierno. Hoy, la pobreza además tiene otros rostros y modalidades vinculadas a los nuevos patrones de consumo sustentados en bienes y servicios cada vez más sofisticados. Las formas de exclusión también han variado y se extienden a productos y servicios no convencionales, como es el caso de las tecnologías vinculadas con la Sociedad del Conocimiento y la información. Éstas compiten en importancia, en segmentos de la población cada vez más amplios, con el consumo de alimentos, la vivienda, el cuidado de la salud y otros rubros fundamentales.⁷⁴

La desigualdad también se presenta en términos de regiones. La concentración de los núcleos de crecimiento demográfico en las ciudades es un reflejo del relativo estancamiento económico que presenta el campo. Mientras que el 65% de las personas ubicadas en áreas rurales es pobre, la proporción disminuye al 40.5% en las zonas urbanas⁷⁵. No obstante, muchas de las ciudades, independientemente de su tamaño, siguen manifestando patrones de crecimiento

⁷⁴ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Poder Ejecutivo Federal, México 2012, p.44.

⁷⁵ *Ídem*.

desordenado y socialmente excluyente con carencias y desigualdades, que inciden desfavorablemente en la vida de sus habitantes. La pobreza urbana muestra hoy el rostro más desafiante: ruptura del tejido comunitario y familiar, segregación, violencia y delincuencia, entre muy diversas patologías sociales.

En materia de vivienda e infraestructura social básica, los avances no han sido uniformes para todas las regiones y localidades del país. En 2010, la carencia de servicios básicos en la vivienda afectó a 9.4% de la población en localidades urbanas, mientras que en zonas rurales se presenta en 50.4%⁷⁶. En el mismo sentido, existen grupos de la población particularmente desatendidos: la necesidad de reemplazo de vivienda está concentrada en la población no afiliada a la seguridad social, que representa el 73% de la necesidad nacional y solamente recibe el 30% del financiamiento total destinado a vivienda⁷⁷. En este sentido, se requiere fomentar mecanismos que puedan dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres con esquemas de financiamiento apropiados a su situación en el mercado de trabajo.

Actualmente existen en México 2.8 millones de viviendas que necesitan ser reemplazadas y 11.8 millones que requieren algún tipo de mejoramiento o ampliación. Asimismo, para atender el crecimiento de la población se estima que en los próximos 20 años se demandarán 10.8 millones de soluciones de vivienda

⁷⁶ *Ibidem*, p. 51.

⁷⁷ *Ibidem*, pág. 55.

debido a la creación de nuevos hogares⁷⁸. El modelo de crecimiento urbano reciente ha fomentado el desarrollo de viviendas que se encuentran lejos de servicios como escuelas, hospitales y centros de abasto. Es decir, la producción de vivienda nueva ha estado basada en un modelo de crecimiento urbano extensivo. Los desarrollos habitacionales se ubicaron en zonas alejadas de los centros de trabajo y de servicios, sin una densidad habitacional adecuada que permitiera costear servicios, vías de comunicación y alternativas de transporte eficientes. Esto ha generado comunidades dispersas, un debilitamiento del tejido social y un uso poco eficiente de los recursos de la economía a través de altos costos de transporte para los trabajadores y las empresas.

Lo anterior también se ha traducido en un importante número de viviendas deshabitadas. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, el número de viviendas deshabitadas fue de casi 5 millones y las de uso temporal de poco más de 2 millones.⁷⁹ Ante esta coyuntura, es necesario impulsar el desarrollo de ciudades más compactas con mayor densidad de población y actividad económica. Alternativas como los mercados de vivienda usada y en renta aún son incipientes, lo que dificulta que se pueda utilizar la oferta disponible para solucionar las necesidades habitacionales existentes. El mercado secundario de vivienda en México tiene un peso pequeño, aunque hay signos de que ha incrementado su participación. A pesar de que siguen existiendo inhibidores, como los altos costos del traslado de propiedad, el financiamiento para la adquisición de vivienda usada en INFONAVIT prácticamente se duplicó en la década pasada:

⁷⁸ *Ídem.*

⁷⁹ INEGI, *Censo de población y vivienda 2010*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2010, *passim*.

mientras que en 2002 representaba 13%, para 2012 la proporción fue de 21%. Dado el crecimiento urbano antes descrito, la vivienda usada resulta cada vez más atractiva ya que se encuentra mejor ubicada que las nuevas, lo que ofrece una mejor calidad de vida a sus habitantes. Por su parte, el 23% de las viviendas habitadas se clasifican como no propias (rentadas, prestadas y en otra situación).⁸⁰ En México, la mayor parte del mercado de renta es informal y no existe un sistema formal de propietarios, administradores de la propiedad ni compañías dedicadas a invertir en la construcción y administración de vivienda para renta.

De esta manera es que en el *Objetivo 2.5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna*, correspondiente al segundo eje rector de dicho plan, denominado *México Incluyente*, se manejan las siguientes estrategias con sus respectivas líneas de acción:

*Estrategia 2.5.1. Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos.*⁸¹

Líneas de acción:

- Fomentar ciudades más compactas, con mayor densidad de población y actividad económica, orientando el desarrollo mediante la política pública, el financiamiento y los apoyos a la vivienda.

⁸⁰ *Ídem.*

⁸¹ Gobierno de la República, *op. cit.*, nota 72, p. 119.

- Inhibir el crecimiento de las manchas urbanas hacia zonas inadecuadas.
- Promover reformas a la legislación en materia de planeación urbana, uso eficiente del suelo y zonificación.
- Revertir el abandono e incidir positivamente en la plusvalía habitacional, por medio de intervenciones para rehabilitar el entorno y mejorar la calidad de vida en desarrollos y unidades habitacionales que así lo necesiten.
- Mejorar las condiciones habitacionales y su entorno, en coordinación con los gobiernos locales.
- Adecuar normas e impulsar acciones de renovación urbana, ampliación y mejoramiento de la vivienda del parque habitacional existente.
- Fomentar una movilidad urbana sustentable con apoyo de proyectos de transporte público y masivo, y que promueva el uso de transporte no motorizado.
- Propiciar la modernización de catastros y de registros públicos de la propiedad, así como la incorporación y regularización de propiedades no registradas.

*Estrategia 2.5.2. Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva.*⁸²

Líneas de acción:

- Desarrollar y promover vivienda digna que favorezca el bienestar de las familias.

⁸² *Ibidem*, p. 120.

- Desarrollar un nuevo modelo de atención de necesidades de vivienda para distintos segmentos de la población, y la atención a la población no cubierta por la seguridad social, incentivando su inserción a la economía formal.
- Fortalecer el mercado secundario de vivienda, incentivando el mercado de renta, que eleve la plusvalía de viviendas desocupadas y contribuya a una oferta más diversa y flexible.
- Incentivar la oferta y demanda de vivienda en renta adecuada a las necesidades personales y familiares.
- Fortalecer el papel de la banca privada, la Banca de Desarrollo, las instituciones públicas hipotecarias, microfinancieras y ejecutores sociales de vivienda, en el otorgamiento de financiamiento para construir, adquirir y mejorar la vivienda.
- Desarrollar los instrumentos administrativos y contributivos que permitan preservar la calidad de la vivienda y su entorno, así como la plusvalía habitacional de los desarrollos que se financien.
- Fomentar la nueva vivienda sustentable desde las dimensiones económica, ecológica y social, procurando en particular la adecuada ubicación de los desarrollos habitacionales.
- Dotar con servicios básicos, calidad en la vivienda e infraestructura social comunitaria a las localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria con alta y muy alta marginación.
- Establecer políticas de reubicación de población en zonas de riesgo, y apoyar esquemas de Suelo Servido.

Estrategia 2.5.3. Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de

*gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.*⁸³

Líneas de acción:

- Consolidar una política unificada y congruente de ordenamiento territorial, desarrollo regional urbano y vivienda, bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y que presida, además, la Comisión Intersecretarial en la materia.
- Fortalecer las instancias e instrumentos de coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad, con el fin de conjugar esfuerzos en materia de ordenamiento territorial y vivienda.
- Promover la adecuación de la legislación en la materia para que responda a los objetivos de la Nueva Política de Vivienda.

2.1.6.- Plan Estatal de Desarrollo para el estado de Nuevo León 2010-2015⁸⁴

⁸³ *Ídem.*

⁸⁴ Consejo de planeación y evaluación del Estado de Nuevo León, *Plan estatal de desarrollo 2010-2015*, Gobierno del Estado de Nuevo León, México, *passim*.

En el plan de desarrollo local, se contempla el aspecto de vivienda dentro del apartado “Desarrollo social y calidad de vida”⁸⁵, el cual a su vez, se subdivide en varios puntos, tales como Combate al rezago en infraestructura social y servicios básicos; Atención a grupos vulnerables y en situación de riesgo; Servicios de salud con calidad y calidez; Liderazgo y calidad educativa para el desarrollo; Amplio acceso a la creación y las expresiones culturales; Promoción de la actividad física, el deporte y el desarrollo de deportistas de alto rendimiento; Más oportunidades de desarrollo para los jóvenes; Equidad de género; Preservación integral del medio ambiente; Funcionalidad y renovación urbanas; Modernización y racionalización del transporte público y por último, siendo el tema que nos atañe principalmente, se contempla al aspecto Vivienda digna y sustentable.

De acuerdo al contenido, la estrategia de *Desarrollo social y calidad de vida*, en general, consiste básicamente en propiciar que todos los miembros de la sociedad tengan similares oportunidades de desarrollar sus capacidades, como un medio para que puedan realizar su potencial de progreso. El acceso universal a la educación y a la salud, a una alimentación adecuada, al deporte y la cultura.⁸⁶ Menciona que la pobreza y las limitaciones al pleno ejercicio de los derechos de las personas, son factores que tienden a inhibir la movilidad social y, por consiguiente, a mantener círculos viciosos de pobreza.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 50

⁸⁶ *Ibidem*, p. 25.

Hay segmentos de la población que, por sus condiciones, difícilmente pueden superar su situación por sí mismos y requieren, por tanto, de políticas de apoyo directo para atender sus necesidades más urgentes; éste es el caso de las personas de edad muy avanzada o quienes padecen ciertas discapacidades. La estrategia en cuestión, contempla, la atención a otros componentes determinantes del bienestar de las personas, incluida la disponibilidad de servicios básicos, de infraestructura social básica, una vivienda digna y, particularmente en la zona metropolitana, de infraestructura y equipamiento urbanos. En relación con el desarrollo urbano, consideraron que es preciso otorgarle una renovada visión social que garantice una adecuada calidad de vida a los habitantes de las áreas urbanas, orientando la planeación y administración de éstas a satisfacer las necesidades de todos sus pobladores, respecto de aspectos tan fundamentales como el transporte público, las vialidades, los espacios de recreación y esparcimiento y, en general, el acceso a los servicios y facilidades propios de las ciudades modernas, sin embargo, de lo mencionado en éste ámbito, poco se ha logrado hasta ahora.

Para que las estrategias que menciona el *Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015* verdaderamente logren mejorar la calidad de vida deben ampliar su horizonte, considerar, además de la generación presente, a los futuros habitantes del estado, comprender los aspectos relacionados con la preservación del medio ambiente, dando de esta manera un carácter de sustentabilidad al desarrollo de las actividades que llevan a cabo los agentes económicos y sociales en Nuevo León, favoreciendo la calidad de vida de las generaciones por venir.

El estado de Nuevo León es una de las entidades federativas más desarrolladas del país. No obstante, persisten segmentos de la población, entre ellos, las colonias populares de las zonas urbanas, que padecen pobreza, reciben servicios educativos y de salud insatisfactorios y carecen de la infraestructura social básica. Los programas llevados a cabo para revertir esta situación han perdido su eficacia y presentan síntomas de agotamiento. Por otra parte, es importante mencionar que, de acuerdo con los estudios llevados a cabo por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social⁸⁷ (CONEVAL), los municipios del sur del estado presentan una incidencia de pobreza patrimonial superior a 50 por ciento de su población: allí las personas perciben menos de 1,064.34 pesos por mes. Estos niveles de pobreza pueden equipararse con los correspondientes a Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Guerrero y Veracruz, que se encuentran entre los estados más pobres del país. En las zonas urbanas pueden encontrarse también personas que enfrentan una situación similar.

Para revertir esta situación es necesario que las políticas sociales se traduzcan en acciones que contengan, de manera intrínseca, la corresponsabilidad, la autogestión, la participación y el desarrollo comunitario, y que amplíen sus alcances para proteger a los grupos más vulnerables, atendiendo problemas como salud, educación y vivienda. El estado se ha adaptado con oportunidad a las nuevas exigencias, poniendo en práctica estrategias y programas orientados a resolver dichos problemas, y creando la plataforma jurídica que garantiza la protección de los derechos de estos grupos. El desafío supone enfrentar más eficazmente este problema mediante una labor coordinada

⁸⁷ Consejo Nacional de evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2012*, CONEVAL, 2012, *passim*.

del gobierno estatal con el federal y municipal, así como con organizaciones de la sociedad civil, universidades, iniciativa privada, apoyada en la participación activa de la población.

De conformidad con el Censo de Población y Vivienda del INEGI de 2010,⁸⁸ en el área metropolitana de Monterrey y en la región periférica, habitaba el 90.7 por ciento de la población del estado; es muy probable que esta proporción sea por lo menos semejante a la que existe actualmente. Los esfuerzos para ordenar el crecimiento datan de 1944, cuando apareció el primer Plan Director de Desarrollo Urbano para Monterrey; fue hasta 2009 en que se sometieron por primera vez a consulta los proyectos más recientes del Plan de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada de Monterrey y el Plan de Desarrollo Urbano de la Región Periférica.⁸⁹ En los años de 1944 a 2009, sin desconocer los logros alcanzados en materia de cobertura de servicios de agua y drenaje, de vialidad maestra y de transporte, así como en equipamientos terciarios y, recientemente, en materia regeneración urbana en el centro metropolitano, la dinámica económica, demográfica y urbana de la metrópoli ha sido de tal naturaleza que han restado efectividad a los marcos normativos metropolitano y regional, de planeación.

La problemática urbanística del área metropolitana se ha agravado durante los últimos 15 años, debido, en gran medida, a las normas, reglamentos y planes de desarrollo urbano desarticulados de los municipios, sustentados en el artículo

⁸⁸ INEGI, *op. cit.*, nota 77, *passim*.

⁸⁹ Republicano Ayuntamiento de Monterrey, *Plan de desarrollo urbano de la zona conurbada de Monterrey*, México, 2009, pp. 27-60.

115 constitucional, y a la falta de atribuciones del gobierno estatal, acotadas por la Constitución, así como a los limitados resultados de la concertación de políticas públicas y de gestión urbana con los municipios conurbados.

El proceso de urbanización se ha caracterizado por dos fenómenos perniciosos. Por un lado, se ha observado una acelerada suburbanización, que puede ser descrita en términos de dispersión y desarticulación, formación de “ciudades dormitorio,” de vivienda mayoritariamente popular, desvinculadas de las actividades propias del área metropolitana, sin transporte ni equipamientos adecuados, comercios, servicios y empleos. Por otro lado, se ha registrado un proceso de desurbanización, que ha consistido en pérdida de población y degradación del centro metropolitano. La falta de políticas y acciones públicas de fomento a la reurbanización, mejoramiento, mantenimiento y redensificación urbana, está perjudicando considerablemente el tejido urbano existente.

Adicionalmente, el AMM se ha convertido en una de las zonas urbanas más críticas del país, con uno de los volúmenes más grandes de población expuesta a niveles no satisfactorios de calidad del aire. Los factores que han contribuido a ello son la pérdida de cubierta vegetal, de cuatro hectáreas por día, en promedio, debido a los cambios de uso de suelo asociados al crecimiento urbano; la prevalencia de polo industrial destacado y la afición por la movilidad automotriz individual, con una de las tasas más altas de motorización por habitante.

Cabe subrayar que el modelo de suburbanización, caracterizado por el crecimiento disperso y desarticulado de la mancha urbana, hace que una parte

muy importante de la población habite en áreas alejadas de centros de trabajo, zonas comerciales y centros de recreación y esparcimiento, lo que produce traslados frecuentes y prolongados, con los consecuentes efectos en la vialidad y el transporte, lo que, a su vez, tiende a generar la sensación de que el problema se reduce a un exceso de vehículos y a vialidades insuficientes e inadecuadas, sin considerar que las necesidades de movilidad de la población están en relación directa con el modelo de desarrollo urbano.

Este modelo permitió que la superficie de la ciudad se multiplicara por seis en sólo 35 años y que la densidad de población se redujera de 95 habitantes por hectárea, en 1970, a 47, en 2007. Los problemas de movilidad prevalecen y se agudizan. En 2005, en el AMM se realizaban poco más de ocho millones de viajepersona-día, de los cuales alrededor del 41 por ciento se realizaban en automóvil individual y 45 por ciento en transporte colectivo, con un parque vehicular de poco más de 1 millón 700 mil vehículos.⁹⁰

Una de las mayores problemáticas que enfrentó nuestra entidad en los primeros años de este siglo fue un desarrollo habitacional insuficiente e inadecuado; éste generaba con frecuencia asentamientos humanos irregulares y una gran demanda de atención por parte del gobierno. Para atenderlo fue necesario implementar una política pública eficaz y pertinente que coordinara los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y de la iniciativa privada; constituyó, de hecho, uno de los grandes proyectos del gobierno del estado en años recientes.

⁹⁰ Consejo de planeación y evaluación del Estado de Nuevo León, *op. cit.*, nota 82, p. 63.

La vigorosa y continua expansión de la mancha urbana, que trae aparejada una cambiante problemática social, plantea la necesidad de fomentar un desarrollo urbano armónico y sustentable, que requiere atender aspectos de financiamiento y edificación de vivienda; proyectos con visión de desarrollo urbano integral y sustentable, reservas territoriales, densificación y rescate de centros urbanos, atención a la población más necesitada y normatividad.

De esta manera es que el Plan Estatal de Desarrollo, dentro de su visión, contempla que hacia 2015, las políticas públicas y los mecanismos para ponerlas en práctica favorecerán un mayor nivel de bienestar de la población, la cual dispondrá de un equitativo abanico de oportunidades para el desarrollo social y humano integral, acorde con el desempeño de la economía, en entornos urbanos adecuadamente planificados y articulados y sustentables, en armonía con el cuidado de los recursos naturales y con una ordenada distribución de espacios para la vivienda, la recreación, la industria y el comercio, lo que fortalecerá la cohesión política, social y cultural.⁹¹

Así es como dentro del mismo se plantean los objetivos, estrategias y líneas de Acción, siendo las estrategias, las siguientes:

- Combate al rezago en infraestructura social y servicios básicos
- Atención a grupos vulnerables y en situación de riesgo
- Servicios de salud con calidad y calidez

⁹¹ *Ibíd.*, p. 64.

- Liderazgo y calidad educativa para el desarrollo.
- Amplio acceso a la creación y las expresiones culturales
- Promoción de la actividad física, el deporte y el desarrollo de deportistas de alto rendimiento
- Más oportunidades de desarrollo para los jóvenes
- Equidad de género
- Preservación integral del medio ambiente
- Funcionalidad y renovación urbanas
- Modernización y racionalización del transporte público
- Vivienda digna y sustentable

Siendo la última, *Vivienda digna y sustentable*, la que nos atañe de manera primordial, tomamos en cuenta que tiene como objetivo específico fomentar que las familias nuevoleonenses, en especial las de escasos recursos, tengan acceso a una vivienda digna, buscando minimizar el impacto ambiental del desarrollo habitacional.

De esta manera es que tome en cuenta cuatro líneas de acción, a saber:

1. Otorgar certeza jurídica en la tenencia y regularización de la tierra

Apoyar la adquisición de lotes de terreno acompañada de soluciones de vivienda, a personas de escasos recursos con base en estudios de su situación socioeconómica.

Legalizar la propiedad de los asentamientos irregulares donde exista factibilidad jurídica y donde su ubicación sea congruente con los planes de desarrollo urbano.

Difundir entre la ciudadanía de bajos recursos los apoyos que el estado ofrece en materia de vivienda y regularización de asentamientos humanos.

Desalentar las invasiones de terrenos mediante adecuados sistemas de supervisión y vigilancia y proveyendo una oferta suficiente de vivienda.

2. Aumentar la reserva territorial del estado para generar áreas de beneficio común y nuevos fraccionamientos

- Propiciar el establecimiento de reservas territoriales que favorezcan un crecimiento ordenado de la zona urbana, así como la construcción de desarrollos habitacionales integrales y sustentables.
- Gestionar recursos federales y de organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, para adquirir reservas territoriales que fortalezcan la oferta vivienda.
- Diseñar esquemas innovadores para el financiamiento de soluciones habitacionales en especial para las clases marginadas.

3. Mejorar el aprovechamiento de los programas sociales para vivienda

- Generar nuevas opciones para la adquisición de materiales de construcción a bajo precio, que faciliten la autoconstrucción y autoproducción.
- Crear condiciones para que Nuevo León atraiga el mayor número de créditos hipotecarios, de entidades públicas y privadas.

- Propiciar que los créditos y subsidios se encaucen adecuadamente para favorecer a la población más desprotegida.

4. Promover e impulsar proyectos de vivienda sustentable y fomentar una mayor densificación urbana

- Fomentar la investigación y aplicación de tecnología orientada al diseño y desarrollo de vivienda sustentable.
- Comprobar en la práctica la factibilidad de innovaciones en procesos y tecnologías con la finalidad de que sirvan de modelo a los desarrolladores de vivienda.
- Proponer y promover, ante las instancias que corresponda, la revisión de las densidades habitacionales establecidas en los municipios del área metropolitana de Monterrey, para favorecer el desarrollo de vivienda vertical.
- Impulsar la regeneración de los centros urbanos y otras áreas deterioradas o en desuso para desarrollar vivienda de alta densidad.

2.1.7.- Plan Municipal de Desarrollo-Monterrey 2012-2015.⁹²

⁹² Gobierno Municipal de Monterrey, *Plan municipal de desarrollo 2012-2015*, Gaceta Municipal. Órgano Informativo del Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, México, edición especial, 2013, vol. XIX, *passim*.

El Municipio de Monterrey, considerado por mucho tiempo la capital industrial de México, se ha constituido, a partir de su incorporación a la economía del conocimiento, en eje medular del desarrollo urbano del Área Metropolitana de Monterrey (la tercera más grande del país) y en prototipo del México del siglo XXI.⁹³

El Municipio presenta características particulares que requieren de una planeación que garantice un ordenamiento territorial que facilite los intercambios y la movilidad de las personas y mercancías no sólo dentro de los límites municipales sino como parte central de un sistema metropolitano.

Los retos que enfrenta Monterrey como Municipio se pueden diferenciar en dos agendas:

- a) Una integrada por acciones permanentes que responda a las competencias y necesidades de corto y mediano plazo de la ciudad y sus habitantes y
- b) Una agenda estratégica que responda a una visión de futuro, una visión que delimite y defina las características propias de un centro urbano cuya infraestructura, equipamiento y servicios garanticen un desarrollo ordenado y seguro.

El Municipio de Monterrey ha sido y es paradigma de desarrollo económico y urbano, específicamente la ciudad de Monterrey ha ocupado los primeros lugares a nivel nacional en crecimiento poblacional pero también en dotación de servicios e infraestructura urbana. El crecimiento y los cambios en la estructura tanto demográfica como económica, hacen de Monterrey una ciudad madura que

⁹³ *Ibidem*, p. 12.

requiere de una administración municipal flexible a los cambios y con sensibilidad para mantener y mejorar la calidad de vida de su población. Entre los retos que se deben resolver a fin de continuar siendo sede de las principales actividades económicas del estado se encuentran:

- a) Mantener y mejorar la calidad de vida de sus habitantes;
- b) Asegurar un desarrollo urbano sustentable a partir de una planeación que garantice ordenamiento y seguridad;
- c) Brindar la plataforma de servicios que sirva de base a las actividades actuales y a la de futuros emprendedores;
- d) Seguir contribuyendo a lograr los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) preservando y protegiendo los recursos naturales y;
- e) Ser paradigma en la transparencia de las funciones que le corresponden a la administración municipal.

De esta manera, llegamos al Eje Rector 1, *Monterrey Seguro*, de acuerdo al cual, Monterrey será un municipio seguro, en el que todos sus ciudadanos vivan en un entorno que les garantice seguridad integral en su vida cotidiana y también será un espacio donde la prevención y el respeto por la cultura de la legalidad serán elementos fundamentales en la convivencia armónica de la sociedad regiomontana.

Una de las subestrategias es la *Recuperación de espacios públicos*, la cual dentro de sus líneas de acción contempla:

- Desarrollar nueva infraestructura recreativa y deportiva accesible a toda la población, diseñada de acuerdo con las necesidades y costumbres de los

habitantes de los barrios y colonias, para obtener estándares internacionales de espacios recreativos y deportivos por habitante.

- Organizar actividades cívicas, deportivas y/o recreativas que fomenten el uso de los espacios y por tanto, conductas y convivencia sana.
- Generar un atlas para la identificación de espacios públicos considerados de alto riesgo.
- Introducir los servicios públicos como alumbrado público, sistemas de vigilancia, vías de acceso peatonal, mobiliario urbano, espacios verdes, rutas, senderos y paraderos seguros en zonas de alto riesgo.
- Convocar a asociaciones de la sociedad civil, prestadores de servicios, instituciones privadas e instituciones educativas a colaborar en las acciones de recuperación de espacios públicos.
- Fomentar una cultura de participación de la comunidad para la promoción y el cuidado del espacio público.

Otra de las subestrategias es las *Regeneración urbana*, cuyas líneas de acción son las siguientes:

- Identificar y definir proyectos de regeneración urbana que tengan un alto impacto en la calidad de vida y en la reducción de actividades delictivas y de violencia.
- Recuperar y adecuar los espacios públicos que por el impacto del tráfico y la construcción de obras viales han visto mermada su utilización, y/o entrado en desuso convirtiéndose en espacios inseguros.

- Participar en campañas de concientización sobre el uso y respeto de monumentos, edificios históricos y zonas de alto valor cultural para la población, asegurando así que sean zonas «vivas» y seguras.
- Fomentar el uso de modelos habitacionales que consideren espacios adecuados para la convivencia familiar y el acercamiento vecinal.
- Fortalecer la seguridad ciudadana en los espacios de conectividad del transporte público para facilitar la movilidad y accesibilidad ciudadana.
- Promover el desarrollo de una cultura de protección civil que garantice la adecuada preparación de la ciudad ante el riesgo de contingencias, así como la conformación de una cultura vial y el desarrollo de sistemas que propicien un tránsito más seguro, a fin de reducir los niveles de riesgo en las vialidades.

Todo lo anterior, sería de gran utilidad tomando en cuenta lo reducido de la casa habitación, los pocos espacios de esparcimiento que hay dentro de ella, si tomando en cuenta lo anterior, se busca la recuperación de espacios públicos que sean de verdadero, sano y seguro esparcimiento, mejorarían las condiciones de convivencia al interior de los hogares.

2.1.6.- Ley General de Asentamientos Humanos

Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

- a. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federales y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.
- b. Fijar normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
- c. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas predios que regulen la propiedad en los centros de población.
- d. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.

Recapitulamos la Ley General de asentamientos Humanos,⁹⁴

La LGAH de 1993 consta de nueve capítulos. Los capítulos novedosos son:
III. De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población; VII. De la participación social; VIII. Del fomento al desarrollo urbano; y, IX. Del control del desarrollo urbano.

⁹⁴ *Ídem.*

Algunas de estas disposiciones ya se encontraban en la ley anterior; sin embargo, la nueva ley las agrupa de manera adecuada.

Esta nueva Ley General de Asentamientos Humanos (1993) va más de acuerdo con la Ley de Planeación.

El artículo 3º contiene los lineamientos generales que proponen el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, para mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, en dieciocho fracciones.

Dentro de las prerrogativas que señala el artículo 7º a la Sedesol, encontramos la de proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional; coordinar las acciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales; formular y ejecutar el programa nacional de desarrollo urbano, entre otras.

Los municipios, de acuerdo al artículo 9º fracción I de la LGAH, deberán formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los que deriven de éstos, y evaluar y vigilar su cumplimiento.

Las atribuciones de la federación, las entidades federativas y los municipios, señaladas en este capítulo segundo de la LGAH, de acuerdo a la materia que tratan, las podemos agrupar de la siguiente manera:

...Las reservas territoriales para el desarrollo urbano (artículo 7º, fracciones III, IV; 8º, fracción VIII; 9º, fracciones II,X,XI,XII,XIII); programa nacional de desarrollo urbano (artículo 7º, fracción VII; 8º, fracción XII); obras de infraestructura, equipamiento para el desarrollo regional y urbano (artículo 7º, fracción VI; 8º, fracción VIII); coordinación con entidades federativas y municipios, con la participación de los sectores social y privado (artículo 7º, fracción VIII, 8º, fracciones VI,VII, 9º, fracción VII); asesoría y apoyo en la administración del desarrollo urbano (artículo 7º, fracción IX, 8º, fracción X); fundación de centros de población (artículo 7º, fracción X, 8º, fracción IV, 9º, fracción V); formulación de recomendaciones (artículo 7º, fracción XIII); medidas de seguridad y sanciones (artículo 7º, fracción XIII, 8º, fracción XI, 9º, fracción XIII); zonas conurbadas (artículo 7º, fracción XIV, 8º, fracción V, 9º, fracción VI); En cuanto a la participación social que promoverá la Sedesol está señalada en el artículo 14 de esta Ley.

El artículo 10 contiene una atribución de la Sedesol muy semejante a la establecida en el artículo 7º fracción VIII de esta Ley, y sólo agrega lo de la participación de otras dependencias y entidades de la Administración Pública federal, por lo que podía haber quedado comprendida en el artículo 7º.

2.1.7.- Planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población.

El artículo 12 indica los diversos tipos de programas a través de los cuales se llevará a cabo la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población.

Estos programas son:

- a. el programa nacional de desarrollo urbano;*
- b. los programas estatales de desarrollo urbano;*
- c. los programas de ordenación de zonas conurbadas;*
- d. los planes o programas municipales de desarrollo urbano;*
- e. los programas de desarrollo urbano de centros de población,*
- f. los programas de desarrollo urbano derivados de los anteriormente señalados y que determinen esta Ley y la legislación estatal de la materia.*

2.1.7.1.- De las Conurbaciones

El capítulo cuarto comprende los artículos 20 al 26. El artículo 20 establece que cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen una conurbación, la federación, las entidades federativas y los municipios, planearán y regularán la conurbación, de manera conjunta y coordinada, en el ámbito de sus competencias.

El artículo 27 de esta Ley ordena que: *el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en los centros de población, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, en lo que se refiere a centros de población.*

Los artículos 29 y 30 tratan acerca de la fundación de centros de población. Por ejemplo:

El artículo 31 dispone que los planes o programas municipales de desarrollo urbano especificar las acciones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y establecerán la zonificación correspondiente. Si el ayuntamiento expide el programa de desarrollo urbano del centro de población respectivo, este programa contendrá dichas especificaciones.

2.1.7.2.- De la participación social

La participación social cuenta con un capítulo especial, el capítulo séptimo. En el artículo 48 se establece que: *tanto la federación, las entidades federativas y los municipios promoverán la participación social en esta materia de desarrollo urbano y el artículo 49 enumera, en nueve fracciones, los asuntos que comprenderá la participación social relativos a los temas siguientes: planes o programas de desarrollo urbano; zonificación de los centros de población; vivienda de interés social y popular; infraestructura, equipamiento y servicios públicos urbanos; proyectos estratégicos urbanos, turísticos, habitacionales, entre otros; acciones y obras urbanas en zonas populares; protección del patrimonio cultural; preservación del ambiente; y, riesgos y contingencias ambientales y urbanas.*

El artículo 50 se refiere a que la federación, las entidades federativas y los municipios, según les corresponda, promoverán la formación de agrupaciones comunitarias para el desarrollo urbano.

2.1.7.3.- Del Fomento al desarrollo urbano

El artículo 51 considera que la Federación, las entidades federativas y los municipios fomentarán: la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para la aplicación de planes

o programas de desarrollo urbano; *el otorgamiento de incentivos fiscales, tarifarios y crediticios para inducir el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de centros de población; la simplificación de los trámites administrativos que se requieren para la ejecución de acciones e inversiones de desarrollo urbano; la aplicación de tecnologías que protejan al ambiente, reduzcan los costos y mejoren la calidad de la urbanización, entre otras.*

El artículo 52 establece que tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la Sedesol tomará las medidas necesarias para que las instituciones de crédito no autoricen operaciones contrarias a la legislación y a los planes o programas de desarrollo urbano, así como también en relación con las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

2.1.7.4.- Del control del desarrollo urbano

El último capítulo, el noveno, comprende los artículos del 53 al 60. Los artículos 53, 54 y 55 se refieren a los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de áreas y predios.

El artículo 53 establece que estos actos, convenios o contratos no surtirán efecto si contravienen la LGAH, la legislación estatal en la materia y los planes o programas de desarrollo urbano; el artículo 54 se refiere a las escrituras de estos actos, convenios o contratos que los notarios o fedatarios públicos sólo podrán autorizarlas, previa comprobación de la existencia de las constancias, autorizaciones, permisos o licencias que expidan las autoridades competentes, mismos documentos que se señalarán o se insertarán en los instrumentos públicos respectivos; y el artículo 55 ordena que no se inscribirá ningún acto, convenio, contrato o afectación en los registros públicos de la propiedad o en los catastros si no se ajustan a la legislación del desarrollo urbano y a los planes o programas aplicables de la materia. Además, los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes o programas de desarrollo urbano, no surtirán efecto.

Acerca del registro de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los derivados de éstos, el artículo 56 ordena que tanto las autoridades que los expidan así como los jefes de las oficinas de registro deberán gestionar su inscripción o inscribirlos, según corresponda, y en caso de incumplimiento, serán sancionados.

Cuando se realicen construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan la legislación en materia urbana y los planes o programas respectivos, los residentes del área directamente afectados tiene derecho a exigir, de acuerdo con el artículo 57, que se apliquen las medidas de seguridad y las sanciones correspondientes.

Para tal efecto, se presenta un escrito ante las autoridades competentes, quienes oirán a los interesados y en su caso a los afectados, y resolverán en un término no mayor de 30 días naturales a partir de que se recibió dicho escrito.

El artículo 58 sólo indica que *los programas de inversión y de obra de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se sujetarán a las políticas de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y a los planes o programas de desarrollo urbano.*

El artículo 59 establece que en caso de incumplimiento de las recomendaciones hechas por la Sedesol (con base en el artículo 7º, fracción XIII de esta Ley) *esta Secretaría podrá hacer del conocimiento público ese incumplimiento y si es el caso, aplicará las medidas correctivas aplicables.*

El artículo 60 indica que se sancionará a las personas que propicien la ocupación irregular de áreas y predios en los centros de población.

En los artículos transitorios, el segundo abroga *la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976* y el tercero ordena que *las entidades federativas adecuen su legislación en materia de desarrollo urbano, para lo cual cuentan con un año contado a partir de la entrada en vigor de esta Ley.*

2.1.8.- Consideraciones finales a la Ley General de Asentamientos Humanos

1. La nueva Ley General de Asentamientos Humanos determina que la planeación regulada por esta Ley forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, considerándola como una política sectorial que auxilia en el cumplimiento de los objetivos de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo. (Artículo 11).

2. Esta Ley regula no solamente el desarrollo urbano de los centros de población, sino también el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos (artículo 1º, fracción II), es decir, el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional (artículo 2º, fracción XIV). Se considera que la planeación territorial trasciende los límites municipales y las políticas estatales, para inscribirse en el marco de la problemática nacional.

3. La federación, las entidades federativas y los municipios tendrán facultades concurrentes en materia de ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional (artículo 1º, fracción I). Gran parte de esas atribuciones las van a llevar a cabo a través de la coordinación, concertación o inducción, según corresponda.

4. Los diversos tipos de programas que habrá en materia de desarrollo urbano son: el programa nacional de desarrollo urbano; los programas estatales de desarrollo urbano; los programas de ordenación de zonas conurbadas; los planes o programas municipales de desarrollo urbano; los programas de desarrollo urbano de centros de población, y los programas de desarrollo urbano derivados de los anteriormente señalados (artículo 12).

5. Podemos considerar como programas sectoriales al programa nacional de desarrollo urbano, los programas estatales de desarrollo urbano y los planes o programas municipales de desarrollo urbano; como programas regionales a los programas de ordenación de zonas conurbadas, y como programas locales a los planes o programas municipales de desarrollo urbano, los programas de desarrollo urbano de centros de población, y en algunos casos, programas de desarrollo urbano derivados de los anteriores.

6. Generalmente, las materias de que se ocupan los planes municipales, serán las relativas a la administración urbana, por lo que el "plan municipal de desarrollo" coincide, en algunos casos, con el "programa municipal de desarrollo urbano" y éste, a su vez, con el "programa de desarrollo urbano del centro de población". Además, de acuerdo con el artículo 31 de esta Ley, será optativo para el ayuntamiento expedir el programa de desarrollo urbano del centro de población.

7. Los programas de desarrollo urbano que deben inscribirse en el Registro Público de la Propiedad son los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados (artículos 17 y 56).

8. La LGAH remite a otras leyes que influyen, ya sea directa o indirectamente, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo urbano de los centros de población, tales como: Ley Agraria, Ley Federal de Vivienda, Ley de Planeación y Ley General del Equilibrio Ecológico y de la Protección del Ambiente.

9. Esta ley se refiere de manera específica a las zonas metropolitanas en los artículos: 2º, fracción XX, 3º, fracción VII y 12, último párrafo.

10. Las conurbaciones reguladas por esta Ley tendrán la delimitación convenida por la federación, las entidades federativas y los municipios. El convenio se publicará en el Diario Oficial de la Federación. Este convenio determinará la integración y la organización de la comisión de conurbación respectiva, misma que formulará y aprobará el programa de ordenación de la zona conurbada (POZC).

11. Una vez aprobado el POZC, los municipios respectivos determinarán, en sus jurisdicciones, las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes. Además, se alude

específicamente al caso de los centros de población fronterizos en el artículo 26 de la LGAH.

12. El capítulo quinto de esta Ley, sobre las regulaciones a la propiedad en los centros de población, contiene los lineamientos generales que deberán contener las legislaciones estatales de desarrollo urbano. Asimismo, las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes para áreas y predios ubicados en los centros de población estarán contenidos en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, conforme al artículo 27. La ley anterior, de 1976, consideraba la figura de las declaratorias, misma que creaba confusión, en los términos señalados por el maestro Azuela, por lo que el artículo 27 de la nueva Ley ya no menciona esta figura.

13. Esta Ley propone, en cuanto a las reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, que haya una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, y que se reduzcan y se terminen los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, entre otros objetivos.

14. Las materias que comprenderá la participación social vienen enumeradas en el artículo 49.

15. Los controles o los medios coercitivos corresponden, como dijera el maestro Alarcón, "a los que en la doctrina mexicana se vienen denominando instrumentos de control y los estímulos corresponden a los fomentos",¹¹ que como

podemos observar, la nueva LGAH les dedica dos capítulos específicos: "VIII. Del fomento al desarrollo urbano"; y, "IX. Del control del desarrollo urbano".

16. La nueva LGAH prevé que la Sedesol formulará recomendaciones para el caso de incumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos o de los convenios y acuerdos que suscriba el Ejecutivo federal con los sectores público, social y privado, y en su caso, publicará esas recomendaciones y/o determinará las medidas correctivas que procedan (artículos 7º, fracción XIII y 59).

2.2.- Código de Procedimientos Penales⁹⁵

El objetivo de traer a ese estudio el código de procedimientos penales es primero demostrar que dentro de esta legislación no se encuentran contempladas sanciones para quienes infrinjan las leyes relativas a vivienda que hemos venido comentando, por lo que se hace necesario determinar cuáles serán los procedimientos para quienes por acción u omisión no las respeten.

⁹⁵ Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, *Periódico Oficial del Estado*, 03 de febrero 1973 ¿???????????????

2.2.1.- Ley de Derechos Humanos⁹⁶

Artículo 3o.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley.

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades Federativas, a l cual se refiere el artículo 102, Apartado B, de la

⁹⁶ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 47.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas.

2.2.2.- Código de Procedimientos Penales para el Estado de Nuevo León⁹⁷

Citamos este código por contener aspectos importantes en la sustentación del tema por ejemplo los puntos de:

1. Urbanización y vivienda en el derecho comparado
2. Derecho urbano en México administración federal
3. El Derecho Urbano
4. Para llegar a la convivencia pacífica y ordenada que se antoja utópico es indispensable elaborar el marco jurídico adecuado, partiendo precisamente de la idea de que la ciudad se organice en función del bienestar y de la felicidad de los seres humanos que la habiten. Ese propósito alienta la aparición del derecho urbano o urbanístico.

⁹⁷ Código de Procedimientos Penales para el Estado de Nuevo León, *Periódico Oficial del Estado*, 28 de marzo de 1990.

5. Para Federico Spantigati *"La disciplina urbanística es un sistema unitario, un conjunto de instituciones jurídicas relacionadas y coordinadas entre sí.*

En mi opinión, se puede entender el derecho urbanístico o urbano, como el conjunto de normas jurídicas, cuyo objeto consiste en regular las conductas humanas que inciden en el funcionamiento de las ciudades, para la adecuada organización de su territorio y la correcta operación de sus servicios públicos, con el fin de otorgar a sus moradores el hábitat requerido por la dignidad humana.

6. Acorde con la apreciación anterior, en nuestro país se pueden distinguir tres niveles diferentes en el derecho urbanístico: el federal, el de las entidades federativas, y el municipal; de ellos me circunscribiré tan sólo al análisis y comentario del primero, o sea, al federal.

7. En la normativa urbana destacan, como materias fundamentales, la ordenación y regulación de los centros urbanos de población en sus rubros básicos, a saber: uso del suelo, medio ambiente, vivienda, obras públicas y servicios públicos.

8. Descuellan, asimismo, entre los aspectos primordiales del derecho urbano: La asignación de atribuciones al poder público para regular la sistematización y utilización del suelo; la regulación de la propiedad urbana conforme a las modalidades impuestas por el Estado; el establecimiento de

los controles y de las sanciones que garanticen la prevención y el control de la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo; *la instauración de controles y de sanciones que aseguren el uso del suelo urbano en los destinos predeterminados por el poder público.*

2.2.3.- Legislación Federal Urbana

El derecho positivo urbano de México tiene su base fundamental en la Constitución vigente en el país y se integra, a nivel federal, con diversas disposiciones contenidas en diferentes ordenamientos, entre los que destacan la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente, la Ley Federal de Vivienda, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la Ley del Servicio Público de energía eléctrica, así como los reglamentos, manuales y acuerdos derivados de tales ordenamientos legales.

2.2.3.1.- La constitucionalidad

Aún cuando, desde el siglo pasado existen disposiciones jurídicas que regulan la vida urbana, el inicio de la sistematización formal del derecho urbano en México, puede decirse que se da con la iniciativa de reformas constitucionales en

materia de asentamientos humanos, remitida al Poder revisor de la Constitución, por el presidente Luis Echeverría Álvarez, el 12 de noviembre de 1975.

Según la iniciativa referida, era impostergable la adopción de medidas encaminadas a frenar y disminuir los crecientes desniveles geográficos y sectoriales que impedían, o cuando menos obstaculizaban, el proceso de crecimiento. De ahí la necesidad insoslayable de precisar políticas y de orientar acciones para modificar el rumbo del movimiento urbano del país.

A juicio de la iniciativa mencionada, dependería de nuestro talento para vencer la dramática desigualdad entre el campo y la ciudad, el que pudiéramos transformar nuestro sistema macrocefálico de ciudades, en un desarrollo regional basado en centros urbanos razonablemente reducidos, para alcanzar metas de mayor productividad, crecimiento económico y justicia social.

Hacia hincapié, la iniciativa en cita, en que por presión de la elevada tasa demográfica y de la fuerte corriente migratoria del campo a la ciudad, se generaban múltiples contiendas sobre tenencia de la tierra, *precarismo* ilegal en su posesión, carencia de servicios públicos, vivienda infrahumana, contaminación ambiental y grave perjuicio al ecosistema.

También puso de relieve, la multicitada iniciativa de reformas constitucionales, que la aparición de ciudades perdidas y de cinturones de miseria se debía, en gran medida, a la presión ejercida por quienes insistían en su

insatisfecho e ingente requerimiento de habitación y servicios públicos, en un desordenado crecimiento de los centros urbanos de población. Dichas consideraciones, la iniciativa de referencia, propuso la instauración de instituciones jurídicas que posibilitasen procedimientos públicos encaminados a resolver, en el mediano y largo plazo, la problemática de los centros urbanos, mediante previsiones que tomen en cuenta su desarrollo en el futuro.

Como consecuencia de la citada iniciativa, se realizó la reforma del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 6 de febrero de 1976, cuyo texto, en su parte relativa, quedó en los siguientes términos: *La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.*

La iniciativa de reformas constitucionales en materia de asentamientos humanos, a que nos hemos referido, estimó que en los tres niveles de gobierno del sistema político mexicano, figuraban los elementos y se daban las acciones del poder público que inciden en la problemática de los centros urbanos, y dio lugar a

la adición a la LGDH; al artículo 73 constitucional y al *párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución*.

2.2.3.2.- Comentarios a la Ley General de los Asentamientos Humanos.

La reforma constitucional antes transcrita sirvió de base y proemio a una abundante legislación que tiende a vertebrar y sistematizar nuestro derecho urbano, en cuyo primer término figura la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de mayo de 1976, la cual fue abrogada por el artículo segundo transitorio de la ley del mismo nombre, publicada en el diario citado, el 21 de julio de 1993.

El ordenamiento legal publicado el 28 de enero de 1988 se inserta en el marco de las llamadas "*leyes generales*", en las que el calificativo general no es el antónimo de "*particular*" sino que tiene la connotación polivalente de observancia en la esfera federal, en el ámbito de las entidades federativas y en el nivel municipal, mediante la respectiva jurisdicción concurrente, que no se compagina con el tradicional sistema residual que establece el artículo 124 constitucional: *Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.*

Las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos en vigor - como lo fueron también las de la abrogada ley de 1976-, son de orden público e interés social, cuyo objeto estriba en establecer la adecuada concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios en la ordenación y regulación de las ciudades y demás asentamientos humanos en el territorio nacional.

También tiene por objeto la ley de referencia determinar las bases para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, así como la creación, conservación, progreso y desarrollo de los centros de población; fijar, asimismo, los principios para señalar las provisiones, reservas, usos y destinos de bienes raíces que regulen su propiedad en los centros de población; y señalar, además, los principios para la participación social en materia de asentamientos humanos.

La ley en análisis, en la fracción II de su artículo 2, entiende por centros de población: las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos.

El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la adecuada urbanización de los centros de población, según lo dispuesto por el artículo 3º de la ley en comentario, deberá procurar elevar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, entre otras acciones, mediante la promoción de centros de población de tamaño medio; la descongestión de las zonas metropolitanas; la adecuada interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en los centros de población; el establecimiento de condiciones propicias para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación; y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

La puesta en práctica de planes o programas de desarrollo urbano; el establecimiento de reservas territoriales para vivienda y desarrollo urbano; la construcción, rehabilitación y mejoramiento de vivienda popular; la realización de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; y la preservación del medio ambiente y del equilibrio ecológico de los centros de población, se consideran acciones de utilidad pública en el artículo 5º de la referida ley.

Entre las principales herramientas que para el logro de su objeto señala la Ley General de Asentamientos Humanos en su capítulo tercero, *figuran el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, los programas estatales y municipales de desarrollo urbano, los programas de ordenación de zonas conurbadas y los programas de desarrollo urbano de centros de población, mencionados en el artículo 12 de dicho ordenamiento legal.*

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano se sujeta, en los términos del artículo 13 de la citada ley general, a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo. Del contenido de dicho programa conviene destacar su diagnóstico de la situación de los asentamientos humanos del país y la valoración de sus causas y efectos; también la estrategia aplicable al desarrollo urbano; así como los requerimientos que en el rubro de desarrollo urbano presente la población, en razón de su estructura, cantidad y crecimiento.

El presidente de la República aprueba y -en su caso- modifica, mediante decreto, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, el cual se sujeta a un permanente proceso de control y evaluación, según lo dispuesto en el artículo 14 del citado ordenamiento que también contempla *la promoción de la Secretaría de Desarrollo Social para lograr la participación social en la formulación, actualización y realización del referido programa.*

Como una medida de seguridad jurídica, el artículo 17 de la ley en comentario dispone *la inscripción obligatoria en el Registro Público de la Propiedad, de los planes o programas de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, en los plazos señalados para tal efecto en la legislación local.* En su capítulo cuarto, la Ley General de Asentamientos Humanos se ocupa también de *regular las conurbaciones, a cuyo efecto considera los convenios y las comisiones de conurbación, así como los programas de zonas conurbadas a que hace referencia en su capítulo cuarto.*

Para reglamentar lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en lo relativo a la creación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, la multicitada ley, también en su artículo 27, dispone que *el ejercicio de los derechos de propiedad, posesión o cualquier otro deducido de la tenencia de inmuebles situados en esos centros, queda supeditado a las reservas, usos y destinos determinados por las autoridades competentes, en los programas de desarrollo urbano respectivos.*

La fundación de centros de población sólo podrá efectuarse mediante decreto expedido por la legislatura de la entidad federativa correspondiente, en tierras de vocación urbana, previa evaluación de su impacto ambiental, como lo determina el capítulo quinto de la citada ley, que deja a la legislación estatal el señalamiento de los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

El capítulo sexto se ocupa, en la ley en análisis, de las reservas territoriales, para lo cual dicta disposiciones encaminadas a coordinar las acciones de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, *tendientes a determinar una política integral de suelo urbano y reservas territoriales que dé congruencia al mercado inmobiliario, especialmente al relativo a la vivienda popular y al desarrollo urbano, y evite la especulación en el mismo.*

Lo anterior significa que el mencionado capítulo sexto, además de promover acciones y obras para que haya vivienda digna para todos los mexicanos, trata de

evitar que unos cuantos se beneficien con la plusvalía generada por las obras públicas sufragadas por el pueblo.

En el capítulo séptimo, la Ley General de Asentamientos Humanos trata de la participación social, en tanto que el fomento al desarrollo urbano lo regula en su capítulo octavo, y las medidas de control de dicho desarrollo las determina en el capítulo noveno y último de este ordenamiento legal. Entre tales medidas de control destacan las contenidas en los artículos 53 y 55 que establecen la nulidad absoluta tanto de los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan los planes o programas de desarrollo urbano, como de los actos, convenios y contratos celebrados en contravención de dichos planes o programas, de la Ley General que comentamos o de la legislación estatal en la materia.

Desde luego, la Ley General de Asentamientos Humanos representa un logro muy importante para la vertebración e integración del derecho urbano en México, sin embargo no incluye los últimos mecanismos registrados por el derecho comparado para evitar al máximo la llamada "lotería del planeamiento" y lograr una más justa distribución de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística. Sería deseable que, en próximas modificaciones a nuestro Derecho Urbano, se valore la conveniencia de incorporar esos nuevos mecanismos.

Entre tales mecanismos distributivos podemos citar el del "aprovechamiento medio" establecido en España en la Ley de Reforma de la del Suelo, del 2 de mayo de 1975, conservado en el Texto Refundido del 9 de abril de 1976.

Partiendo de la clasificación española del suelo en urbano, urbanizable - programado y no programado- y no urbanizable, el "aprovechamiento medio" se puede explicar como el mecanismo distributivo de cargas y beneficios derivados de la ordenación urbanística, empleado en un proyecto dado de desarrollo urbano, que permite la comparación de los diversos predios que integran el universo del proyecto, de manera que los asignados a usos no lucrativos, como vialidades, equipamiento urbano, servicios públicos, zonas verdes y recreativas, por ejemplo, se transfieran a la administración pública; mientras que el suelo lucrativo se reparte entre los propietarios y la administración de acuerdo con determinados factores y fórmulas. Como aclara Ricardo Santos Díez.

El aprovechamiento medio es, pues, el valor total de los usos lucrativos, dividido por la superficie total, todo ello referido a una clase de suelo, el urbanizable programado. La Ley reconoce a todos los propietarios de ese suelo el derecho al aprovechamiento medio, y sólo a ese aprovechamiento, cualquiera que sea el destino que el Plan prevea para cada finca en concreto.⁹⁸

⁹⁸ Ley 19/1975 de 2 de mayo. Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, *Boletín Oficial del Estado*, España, 05 de mayo de 1975.

2.2.3.3.- Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Contenida en 194 artículos repartidos en seis títulos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, abroga, en los términos de su artículo segundo transitorio, a la Ley Federal de Protección al Ambiente, publicada en el referido Diario, el 11 de enero de 1982.

En su título primero, de disposiciones generales, la referida ley general enuncia su carácter reglamentario de las disposiciones constitucionales relativas a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en nuestro país. *Establece las bases para la concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, en la materia; así como la coordinación entre las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal.*

Asimismo, en su primer título, la ley define diversos conceptos, entre otros: *ambiente, contaminación, contaminante, contingencia ambiental, ecosistema, equilibrio ecológico, emergencia ecológica, impacto ambiental y residuos peligrosos. Igualmente se determinan en este título las atribuciones en materia ecológica de la actual Secretaría de Desarrollo Social y se precisan los principios de la política ecológica nacional.*

El título cuarto de esta ley en análisis se refiere a la protección del ambiente, por lo que dedica sus tres primeros capítulos a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, del agua y de los ecosistemas acuáticos, y del suelo, respectivamente. En los cinco capítulos restantes regula las actividades consideradas como riesgosas, el manejo de los materiales y residuos peligrosos, la energía nuclear, así como las cuestiones relativas al ruido, a las vibraciones, a la energía térmica, a los olores y a la contaminación visual.

Finalmente, en el título sexto y último, la ley que nos ocupa determina las medidas de control, las medidas de seguridad, las sanciones administrativas, los recursos administrativos, así como los delitos -y sus penas- de orden federal, en materia ecológica.

De todos es sabido que los principales agentes de la contaminación ambiental son la industria y el tráfico vehicular. Pese a que la contaminación del medio ambiente no sólo es causada por la industria directamente, sino también de modo indirecto a través de sus productos, incluso, existe una contaminación creada por los particulares (ruidos, gases de sus vehículos, residuos), es precisamente la contaminación industrial la principal causa de la situación actual. Fundamentalmente, el desarrollo industrial reporta beneficios al hombre, pero con frecuencia ello tiene lugar en detrimento de la calidad del agua, del aire y del nivel sonoro.

Es notorio que el tráfico vehicular y la industria se concentran en las zonas urbanas con los serios problemas que ello representa. Sin embargo, como

observa Marco Negrón: *Es ocioso seguir discutiendo si las “grandes ciudades” son o no un obstáculo al desarrollo: ellas se han instalado entre nosotros para permanecer y el reto es cómo sacar el máximo provecho de su potencial.*

Interesa, pues, al derecho urbano asimilar las normas del derecho ecológico o ambiental, en la medida en que se refieren a la regulación de las conductas humanas que inciden en el funcionamiento de las ciudades. *El derecho ambiental puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.*⁹⁹

Como puede comprobarse fácilmente el derecho ambiental o ecológico se encuentra fuertemente imbricado con el derecho urbano o urbanístico, habida cuenta que una parte muy importante de las normas del primero encuentran su principal ámbito de acción en el marco citadino, merced a que dos de las principales fuentes de contaminación ambiental -el tráfico vehicular y la industria- se alojan primordialmente en las ciudades.

Por ejemplo, los Reglamentos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de residuos peligrosos y en materia de

⁹⁹ <http://juridica.unam.mx/rev.79> LINK NO FUNCIONA.

prevención y control de la contaminación de la atmósfera, así como el Reglamento para la prevención y control de la contaminación de aguas y el Reglamento para la protección del ambiente contra la contaminación originada por la emisión del ruido, encuentran en la ciudad su más importante campo de aplicación.

Otros ordenamientos de la normativa ambiental únicamente tienen aplicación en la ciudad, tal es el caso, por ejemplo, del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al ambiente para la prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de la zona conurbada.

Esa imbricación tan fuerte registrada entre el derecho urbano y el derecho ambiental podríamos enunciarla, en términos de la teoría de conjuntos, como la intersección de dos ramas del derecho positivo en la regulación de un área específica de la conducta externa humana.

Esta intersección permite incluir en el derecho urbano los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios, aplicables al ámbito ciudadano.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Brañes Ballesteros, Raúl, *Manual de Derecho ambiental mexicano*, 2ª ed., México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental - Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 4.

2.2.3.4.- Ley Federal de Vivienda

El artículo 4º constitucional, en su párrafo cuarto postula: *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.*¹⁰¹

Esta Ley viene a ser reglamentaria del postulado constitucional antes transcrito, con el propósito de instaurar y regular los dispositivos y mecanismos para que toda familia quede en posibilidad de ocupar una vivienda digna y decorosa.

Tanto el derecho positivo como la doctrina reconocen de tiempo atrás el derecho subjetivo a la vivienda. En efecto, hace ya medio siglo que Alberto Martín Artajo escribió: *De los bienes necesarios a la sociedad doméstica, hay uno que reviste los caracteres de una exigencia inexcusable: es el hogar, de aquí que haya nacido lo que llamaríamos el derecho familiar a la vivienda, cuya satisfacción constituye para la sociedad y aun para el Estado, una nueva gravísima preocupación moral y aún un verdadero deber social.*¹⁰²

¹⁰¹ Véase, Ley Federal de Vivienda, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de junio de 2006.

¹⁰² Martín Artajo, Alberto, "El derecho a la vivienda", *Revista Internacional de Sociología*, Madrid, julio-diciembre, 1945, p.74.

En su capítulo primero, la Ley Federal de Vivienda marca los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, instaura el Sistema Nacional de Vivienda, determina los instrumentos y apoyos para la implementación de la política nacional de vivienda, sujeta a sus disposiciones a las instituciones de la administración pública federal involucradas en programas de vivienda o acciones habitacionales, y detalla las facultades, en materia de vivienda, de la -ahora- Secretaría de Desarrollo Social.

Entre los lineamientos generales de la política nacional de vivienda descuellan los propósitos de hacer llegar el beneficio de la vivienda al mayor número de personas, especialmente a la población urbana y rural de bajos ingresos; de constituir reservas territoriales para vivienda de interés social, para evitar la especulación; de ampliar la cobertura social de los apoyos financieros para la vivienda de los marginados de las zonas urbanas, entre otros sectores económicamente débiles de la población.

Destacan también, entre los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, la determinación de coordinar, en materia de vivienda, las acciones gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal, con las del sector social y privado; de apoyar la construcción de infraestructura de servicios para la vivienda, y la integración de ésta a su entorno ecológico, con el fin de preservar los recursos y características del medio ambiente.

La ley que ahora analizamos se ocupa de regular, en su capítulo segundo, el programa sectorial de vivienda, así como la demás programación de las

acciones públicas de vivienda; en tanto que en el capítulo tercero, establece las normas relativas al suelo destinado a la vivienda, y en el capítulo cuarto, da las reglas para la producción y distribución de materiales de construcción para la vivienda.

Las normas de diseño y tecnología para la vivienda las establece la ley federal de la materia en su capítulo quinto; en el capítulo sexto regula el otorgamiento de créditos para vivienda otorgados con recursos federales y de asignación de viviendas construidas con dichos recursos.

El capítulo séptimo de la ley cuyo análisis estamos realizando, define las sociedades cooperativas de vivienda y sienta las bases que, junto con las disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas, regulan la creación y funcionamiento de tales sociedades cooperativas. Por último, en su capítulo octavo, esta ley impone la normativa referente a la coordinación de la Federación con los Estados y municipios, así como la concertación de los sectores social y privado, en materia de vivienda.

Como puede advertirse fácilmente, el urbano es el principal ámbito de aplicación de la Ley Federal de Vivienda, por cuya razón se insertan en el derecho urbano, la mayor parte de las disposiciones de este ordenamiento legal, junto con la normativa conexa a la vivienda, contenida en diversas leyes y reglamentos, como la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (sección cuarta del capítulo sexto), el Estatuto Orgánico del Instituto de

Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (sección primera del capítulo séptimo), entre otras.

Como lo apunta Pedro Escribano Collado: *Entre los bienes que se consideran de indispensable acceso para todo individuo está la vivienda. Esto es indiscutible porque se trata de uno de los bienes fundamentales de la vida comunitaria, dada la función social que desempeña; por ello, la ciudad es impensable sin la vivienda, razón por la cual su regulación jurídica es una parte esencial del derecho urbano.*¹⁰³

2.2.3.5.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La organización de la administración pública federal, tanto la centralizada como la llamada paraestatal, encuentra sus bases en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo título segundo, referente a la Administración Pública Centralizada, dedica su capítulo primero a las Secretarías de Estado; siendo el artículo 32 el que se ocupa de las atribuciones encomendadas a la Secretaría de Desarrollo Social.

¹⁰³ Véase, Escribano Collado, Pedro, *La propiedad privada urbana*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1979, p, 227.

De los asuntos cuyo despacho encomienda el referido precepto legal a la Secretaría de Desarrollo Social -ya sea de manera exclusiva, o conjuntamente con otras dependencias del Ejecutivo, o en coordinación con autoridades federales, estatales y municipales-, muchos de ellos inciden directamente en el ámbito del derecho urbano, como son:

La formulación, conducción y evaluación de la política general de desarrollo social, específicamente las de asentamientos humanos, desarrollo urbano, vivienda y ecología (fracción I).

La coordinación, concertación y ejecución de programas especiales para la atención de los colonos de las áreas urbanas, para mejorar su nivel de vida (fracción VI).

La coordinación y ejecución de la política nacional para crear y apoyar empresas de grupos populares en áreas urbanas (fracción VIII).

La ordenación territorial de los centros de población, así como la coordinación de las acciones convenidas por el Ejecutivo Federal con los ejecutivos estatales en esta materia (fracción IX)

La previsión a nivel nacional de las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda (fracción X).

La elaboración y ejecución de programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano (fracción XI).

La promoción y concertación de programas de vivienda y desarrollo urbano (fracción XII).

La promoción de mecanismos de financiamiento para el desarrollo urbano, la vivienda y la protección al medio ambiente (fracción XIV).

La promoción de construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo urbano y la protección y restauración del ambiente (fracción XV).

La determinación de las normas y ejecución de las acciones que garanticen la conservación o restauración de los ecosistemas indispensables para el desarrollo de la comunidad, especialmente en casos de emergencia o contingencia ambiental (fracción XXVI).

La vigilancia del cumplimiento de las normas y programas para la preservación y restauración del ambiente (fracción XXVII).

El establecimiento de criterios ecológicos y normas de carácter general que deban cumplir las descargas de aguas residuales, para impedir la contaminación.

2.2.3.6.- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

El suministro de energía eléctrica es vital para la operación de las ciudades y las actividades cotidianas de sus moradores, por tal razón la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica -cuya base se ubica en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional-, y las normas reglamentarias que de la misma se desprenden, inciden de manera importante en el derecho urbano.

El referido ordenamiento legal satisface razonablemente los caracteres de generalidad y continuidad señalados por la doctrina para el servicio público; y por medio de su reglamento deja satisfechos los requisitos de regularidad y de igualdad o uniformidad. En cuanto a los caracteres jurídicos del servicio público, Manuel María Díez apunta:

*La doctrina señala cuatro caracteres fundamentales de los servicios públicos. Se dice que deben reunir los siguientes: continuidad, regularidad, igualdad y generalidad.*¹⁰⁴

La continuidad implica que el servicio público no se interrumpa o paralice, por satisfacer una necesidad colectiva; la regularidad significa someter el servicio público a normas específicas preestablecidas, las cuales deben ser cumplidas fielmente. Por la característica de igualdad o uniformidad se requiere que el servicio público se preste en condiciones iguales y con las mismas tarifas para todos los usuarios; en tanto que en atención a la generalidad, todos los miembros de la comunidad tienen derecho a acceder a los servicios públicos, en la forma y términos de las normas que los regulan.

¹⁰⁴ Véase, Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1967, p. 206. Autores de admon, entre ellos, luis pedir bibliografía a el

Por lo que ve a la generalidad, en el capítulo relativo al suministro de energía eléctrica, la citada Ley dispone: Art. 25. *La Comisión Federal de Electricidad deberá suministrar energía eléctrica a todo el que lo solicite, salvo que exista impedimento técnico o razones económicas para hacerlo, sin establecer preferencia alguna dentro de cada clasificación tarifaria.*

El reglamento fija los requisitos que debe cumplir el solicitante del servicio, y señalará los plazos para celebrar el contrato y efectuar la conexión de los servicios por parte de la Comisión. En cuanto a la continuidad, el artículo 27 de la ley de referencia sólo exime de responsabilidad al prestador, por la interrupción del servicio, *cuando se deba a caso fortuito o fuerza mayor, o bien, a defectos en las instalaciones del usuario o a su culpa o negligencia. Tampoco incurrirá en responsabilidad el prestador del servicio, cuando éste se interrumpa, mediante previo aviso, para efectuar trabajos de mantenimiento, modificación o ampliación de sus instalaciones.*

En lo tocante a la uniformidad o igualdad del servicio público de suministro de energía eléctrica, el artículo 18 del reglamento de la ley de la materia dispone que *el prestador ofrecerá y mantendrá el servicio en forma de corriente alterna, en una, dos o tres fases, en las tensiones (con tolerancia en su voltaje de 10 % de más o de menos) baja, media o alta, utilizables en la zona respectiva, a una frecuencia de 60 ciclos, con tolerancia de 0.8 % de más o de menos.*

De conformidad con la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, el suministro del fluido eléctrico queda a cargo de la Comisión Federal de

Electricidad, prácticamente en calidad de monopolio. *Monopolio por ser el único prestador del servicio público de suministro de energía eléctrica (artículo 7º de la Ley); monopsonio por ser el único comprador de la corriente eléctrica que produzcan los particulares (artículo 36 de la Ley).*

Respecto de tal monopolio, Andrés Serra Rojas hace notar: *Los servicios públicos federales pueden ser: Exclusivos, con el carácter de monopolios como en el caso del artículo 27 constitucional en materia de petróleo, energía eléctrica y los diversos casos que señala el artículo 28 de la propia Constitución.*¹⁰⁵

Para ser usuario del servicio público de energía eléctrica se requiere celebrar con el prestador del mismo, el contrato de suministro correspondiente, debiendo garantizar el usuario sus obligaciones contractuales, mediante depósito cuya cuantía se fija en las reglas de aplicación de las tarifas respectivas.¹⁰⁶

Para el suministro de energía eléctrica, como son, entre otros, el número de contrato; los nombres tanto del suministrador como del usuario y, en su caso, las claves del registro federal de contribuyentes; el domicilio tanto del suministrador como del lugar donde será proporcionado el suministro; uso y características del suministro; la carga y demanda contratadas; la tarifa

¹⁰⁵ Véase, Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1981, p. 121.

¹⁰⁶ Cfr. Manual de Servicios al Público en Materia de Energía Eléctrica, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de julio de 1993, cap. I. Se señalan los datos mínimos que deberán contener los contratos.

aplicable; la duración y la fecha de celebración del contrato; las garantías otorgadas por el usuario; las causa de suspensión del suministro y los requisitos para su reanudación; y las responsabilidades del suministrador por interrupción o reducción del suministro.

Continúa- Las tarifas del suministro de energía eléctrica, a propuesta de la Comisión Federal de Electricidad, las fija la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal y de Comercio y Fomento Industrial, en los términos del artículo 32 de la ley de la materia.

En cuanto a la modificación de las tarifas implica la consiguiente modificación automática de los contratos de suministro de energía eléctrica que estuvieren vigentes. *La aplicación de las tarifas y de sus respectivas modificaciones requiere la correspondiente publicación previa en el Diario Oficial de la Federación y cuando menos en otros dos periódicos diarios de circulación nacional.*

CAPÍTULO TERCERO

3.1.- Zona conurbada de Monterrey

En el caso de Monterrey el crecimiento se debió más a la industria y ahora que pasamos de cuatro millones de habitantes su crecimiento sigue siendo exponencial y de los más altos en la república, la carga automovilística es de los más desordenados. El clima extremo propicia conductas de violencia fuera y dentro de los hogares, el crecimiento vertical llegó tarde, la falta de recursos y sobre todo el problema de transporte urbano presenta un distanciamiento respecto a los últimos 10 años donde las familias de los barrios se conocían mutuamente. Tal vez las leyes anteriores de desarrollo social no siguieron un plan de director de subregión monterrey.

No se cuenta con estudios de impacto a partir del hacinamiento físico, psicológico y conceptual, causales de violencia y maltrato dentro y derredor de la familia y los fraccionamientos continúan reduciendo el espacio vital tal como se contempla en la nueva Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León publicada en el 2009.

3.1.1.- Implicaciones socioeconómicas de la vivienda en la familia

La vivienda debe ser sostenible económicamente, social y ambientalmente como dice el art 4° ya citado. Poseer una vivienda digna es una garantía social establecida por Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cubrir esta necesidad representa uno de los principales indicadores para medir la calidad de vida de la población.

Garantizar una vivienda adecuada para todos y de lograr que los asentamientos humanos sean más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos... Este fue uno de los principales y el único objetivo universal de la Conferencia de Naciones Unidas, sobre los asentamientos humanos.¹⁰⁷

La MUM cuenta con 4.3 millones de habitantes de los cuales se distribuyen en siete municipios inmediatos y 14 en acelerada integración, el municipio de Monterrey tiene un comportamiento singular, sus habitantes están emigrando o se está envejeciendo progresivamente. La demanda de vivienda ha aumentado y epor tanto se presentan dos tendencias, salida a los fraccionamientos periféricos y la otra opción es la arquitectura vertical.

Ambas tienen inconvenientes, la primera deroga un 40% del salario se invierte en transporte, disperso y deficiente servicio. En los edificios el aumento a la densidad propicia el desabasto de servicios.

¹⁰⁷ Véase, Segunda Conferencia Internacional sobre los Asentamientos Humanos, *op. cit.*, nota 12, *passim*.

3.1.2.- ¿Qué es la vivienda?

Edificio o construcción destinada para habitación, acondicionada y adecuada para que vivan personas con espacios para realizar tareas concernientes al resguardo, alimentación y procreación. Lugar donde se vive y fomenta la relación social primaria. Y para que existan viviendas se requiere de un impulso económico con acciones concertadas, de responsabilidad compartida entre todos los interesados.

La promoción de la vivienda ha sido uno de los componentes esenciales para el mejoramiento productivo del nivel de vida. Además la construcción y la oferta de vivienda es un detonador del crecimiento económico y del desarrollo social. Prevalece la idea de que entre más viviendas se logra impulsar la creación de empleos, mejorar la distribución del ingreso y elevar la calidad de vida de la familia. Bajo este concepto, la vivienda es un elemento de seguridad y patrimonio familiar a través de la convivencia más o menos sana por tanto es un espacio privilegiado para la educación, transmisión de la cultura, valores humanos y procreación.

La vivienda también es un eje ordenador del desarrollo urbano y soporte material sobre el que se edifican los hogares. La innovación tecnológica, nuevos y más eficientes procesos de manufactura y mejores sistemas de construcción, bajo

esquemas de racionalidad y certificación de calidad, son necesarios para la producción de vivienda, de esta manera podrá cumplirse con el desarrollo sustentable. La modernización de la industria de la vivienda, a través de la innovación tecnológica, permite cumplir con el compromiso de la política social: elevar la calidad de vida.

La Lic. María Elena Treviño, en su conferencia y señaló como efectos económicos y sociales, entre otros, dentro del mercado formal el financiero, laboral, de materiales, producción de vivienda, permisos, licencias, impuestos, escrituración, contra la demanda satisfecha, de acuerdo al nivel de ingreso, acceso al crédito, gustos y preferencias.

Al mismo tiempo, tenemos por el contrario, el mercado informal: la oferta informal en terrenos susceptibles de invasión, la tolerancia política, por lo tanto resulta una demanda basada en la anarquía a través de grupos de presión. Lo que nos lleva una demanda no satisfecha con efectos negativos económicos y sociales tanto en el medio ambiente como en el entorno urbano y regional.

Según estadísticas existe un déficit de vivienda de más de 4 millones de viviendas, arrojando un requerimiento en promedio de 400,000 viviendas nuevas para la formación de nuevos hogares. Por lo tanto es menester la construcción de un mínimo de 750,000 viviendas anuales.

3.1.3.- Problemática económica

La adquisición de vivienda por lo tanto deberá responder a la oportunidad de ingreso familiar que le dará la opción de cierto tipo de vivienda:

a.- Vivienda básica. Aquella que cuenta con una superficie de construcción de hasta treinta metros cuadrados, que correspondería un pie de casa o de construcción progresiva de acuerdo a posibilidad y necesidad. Concepto que se ha manejado en nuestro estado como una solución rápida para las personas de bajos recursos económicos o de ingresos eventuales. Ejemplo: Los desarrollos habitacionales de Provilleón en 1980. Ahora convertidos en colonias populares de regular nivel.

b.- Viviendas de interés social, propiciadas a través de organismos gubernamentales como Fomerrey, sociedades crediticias préstamos hipotecarios a través de previsión social de organizaciones sindicales, créditos bancarios, entre otros. Ejemplos de este tipo son las casas de FONAPO, FOVISSTE, INFONAVIT, por citar algunos

c.- Viviendas populares, construidas por autofinanciamiento, préstamos hipotecarios laborales o bancarios, o por autoconstrucción con integrantes de la familia y de acuerdo a las posibilidades económicas y necesidades de espacio.

d.- Viviendas en complejos residenciales, algunos de tipo privado con verdadero equipamiento urbano.

3.1.4.- Problemática Social

La falta de vivienda es la principal causa que ha generado la expansión física del Área Metropolitana de Monterrey, hacia las zonas o áreas próximas que, en la actualidad se encuentran conformadas por los municipios conurbados. Es una problema que se ha tratado de solucionar por medio de la ocupación “irregular” del suelo en la periferia urbana. En ese sentido, es “irregular” porque las transacciones realizadas en la compraventa de terrenos o predios están al margen de la legislación urbana.

Incluso, los costos de esa urbanización debieran de caer sobre los colonos. Sin embargo, también para las autoridades es un costo por que los asentamientos irregulares han surgido en suelos no aptos para desarrollos habitacionales, por ejemplo: barrancas, cañadas, lomeríos, suelo fangoso, rocoso, al margen de ríos, por mencionar solo algunos. El llamado problema habitacional involucra las condiciones precarias de habitación de una población, hacinamiento, ausencia de servicios urbanos básicos, viviendas deterioradas y construidas con materiales poco duraderos.

Habiendo descrito algunos ejemplos de construcción de viviendas tanto de autoconstrucción -fenómeno que da como resultado que alrededor de un 60% de las viviendas de todo el país se construyen así-; progresiva, popular, de interés social, residencial, etc. Son evidentes los casos de vivencias de diferentes tipos que están surgiendo debido a las circunstancias de inseguridad en nuestro estado.

En relación a viviendas de autoconstrucción, fomerreyes, propiciados por organismos gubernamentales y por liderazgos de la comunidad, algunos han prosperado en su desarrollo en forma muy positiva convirtiéndose en comunidades con infraestructura urbana muy notoria. Aunque en algunos casos el vandalismo, grafiti, las pandillas o más bien las bandas deterioran la imagen de la comunidad.

Unidades habitacionales en régimen de condominio como los conocidos y céntricos *Condominios Constitución*, producto de un programa federal e internacional, incluidos en *Alianza para el progreso*, por allá de los 60`s y que a pesar del cuidado que se tuvo en selección de sus moradores, ha pasado por diferentes etapas, que mucho han tenido que ver con los vaivenes económicos y sociales del país, guerrilla urbana, narcotráfico, prostitución, y sobre todo falta de organización vecinal. Por cierto tienen la cualidad de ser los más funcionales.

Otros complejos habitacionales carecen de funcionalidad y sobre todo de espacio adecuado para el disfrute de la tranquilidad y espacio son los de *Constituyentes de Querétaro*, que han sufrido un notorio deterioro sin que las

autoridades municipales a través de programas de organización vecinal coadyuven a su imagen urbana armónica.

Con menos deterioro visible pero con una problemática particular esta el complejo *INDECO Naranjo*, en Monterrey en que la falta de respeto a las áreas comunes es propicio para un grave riesgo en caso de contingencias como incendios, o accidentes pues se dificulta el acceso de ambulancias, bomberos y protección civil, patrullas entre otros servicios.

En esta línea están los *Multifamiliares INFONAVIT*, que, aunque se contempló alguna clase de equipamiento como: centro social, escuelas, áreas deportivas y hasta una franja de reserva, ahora se enfrentan a graves problemas de inseguridad.

3.2. Fortalecer la cooperación en materia de vivienda, acuerdan México Estados Unidos en la XXI – Reunión Binacional.

México y Estados Unidos trabajarán para fortalecer la cooperación en materia de vivienda. En el marco de la XXI Reunión Binacional México-Estados Unidos, el Comisionado Nacional de Fomento a la Vivienda, Carlos Gutiérrez Ruiz y el Secretario de Vivienda y Desarrollo Urbano de Estados Unidos, Alphonso Jackson, coincidieron en la necesidad de incrementar el trabajo conjunto y la

cooperación para dar respuesta a las necesidades de vivienda, de manera particular, a los sectores de menores ingresos.

En la reunión celebrada en la Secretaría de Relaciones Exteriores, ambos funcionarios destacaron el interés de los gobiernos de México y Estados Unidos por incrementar las asociaciones y los programas de vivienda que beneficien a ambas naciones. Durante su intervención, el titular de la Conafovi, Carlos Gutiérrez, explicó que los resultados que México ha obtenido en vivienda responden a las transformaciones efectuadas en el sector, tales como la creación de nuevas instituciones como la propia Conafovi, la Sociedad Hipotecaria Federal y el Fonaevi; a el cambio de procedimientos y el establecimiento de nuevas reglas en los organismos nacionales de vivienda, y a una mejor regulación y la aplicación de mayores recursos.

Actualmente la entrega anual de créditos para adquisición de vivienda en México asciende a 500 mil financiamientos, y la meta para el 2006 es llegar a 750 mil. Durante la XXI Reunión Bilateral México-Estados Unidos, el grupo de trabajo de Vivienda y Desarrollo Urbano coincidió en que existe un amplio campo de oportunidad para desarrollar temas conjuntos en beneficio de ambas naciones.

Si bien los distintos organismos de vivienda de nuestro país están realizando un fuerte esfuerzo para dar solución a esta escasez de vivienda, el rápido crecimiento supera toda posible oferta. Sin embargo es necesario anotar que las normas existentes de urbanización y mínimos de superficie habitable, y quizás los propios esquemas administrativos y de construcción están provocando

algunas violaciones a los reglamentos de construcción, la Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos del Estado de Nuevo León y al decreto federal sobre Criterios de Desarrollo Urbano, al motivar la desaparición de los estacionamientos dentro de los propios lotes.

Por otra parte se trata de maximizar las utilidades construyendo calles de acuerdo a las medidas mínimas que permite la Ley y no de acuerdo a la demanda del tráfico vehicular que generan esos grandes conjuntos de vivienda; así tenemos siempre calles que son de circulación doble donde los carros se estacionan junto a las aceras y solo queda un carril para el tráfico, provocando embotellamientos y conflictos pues muchas veces se debe dar marcha atrás, casi siempre en contra de la voluntad de los automovilistas, esto se agrava aún más pues el largo de las manzanas cada día es mayor.

De acuerdo a lo aquí manifestado el costo de la deficiencia en la construcción de vivienda digna incide en el aumento de la violencia familiar ya que la ausencia de un espacio vital para el desarrollo humano ha traído por consecuencia pérdida de valores.¹⁰⁸

¹⁰⁸ <http://www.fox.presidencia.gob.mx/foxcontigo/contenido>, LINK NO FUNCIONA

CAPÍTULO CUARTO

4.1.- Hacia la dignificación de la vivienda en la zona conurbada de Monterrey

4.1.1.- Propuesta normativa

Hipócrates decía en su *Ciencia del Ambiente* que el carácter y el temperamento de los individuos es determinado por el aire, el agua y espacio; también mencionó que *las presiones ambientales* afectan la alimentación, el lenguaje y las creencias, y las llamó “causas” ambientales.¹⁰⁹

Con base a todo lo anteriormente expuesto, proponemos la aplicación irrestricta de la Reforma Constitucional referente a los artículos 68 y 69 que mencionan:....*tener una vida libre de violencia en el seno familiar.*¹¹⁰ *Puesto que La Familia representa la base de nuestra organización social y en ella encontramos la fuente primaria de aprendizaje y formación humana.....deben contemplarse como parte del contenido de la Ley de Desarrollo Urbano y puesto que dentro de la*

¹⁰⁹ Nicéforo, Alfredo, *op. cit.*, nota 49, p. 27

¹¹⁰Véase, Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, *Periódico Oficial del Estado*, 28 de diciembre de 2012.

misma familia, se observa la presencia de conductas agresivas y violentas entre los integrantes de las mismas, paradójicamente por falta de espacio la casa u hogar se vuelve centro de vejaciones, injurias y maltrato.

La familia, dentro de la casa debe tener espacio para divertirse, descansar, mantenerse limpios y educarse, de no contar con ello se estaría generando un problema mayor. Se deben conocer y atender los casos de denuncia y aunque no sea directa, para detectar y prever cualquier desviación anómala de la conducta que pudiese lesionar irreversiblemente las relaciones familiares.

4.1.2.- Creación del departamento de atención al espacio familiar

Proponemos que la reforma constitucional a los artículos 68 y 69 En lo relativo a *tener una vida libre de violencia en el seno familiar.*¹¹¹ Puesto que *La Familia representa la base de nuestra organización social y en ella encontramos la fuente primaria de aprendizaje y formación humana.....*deben contemplarse como parte del contenido de la Ley de Desarrollo Urbano y puesto que dentro de la misma familia, se observa la presencia de conductas agresivas y violentas entre los integrantes de las mismas, paradójicamente por falta de espacio la casa u hogar se vuelve centro de vejaciones, injurias y maltrato.

¹¹¹ *Ídem.*

CONCLUSIONES

El método científico resultó fundamental en el desarrollo de esta investigación pues en él me apoyé para la comprobación la hipótesis, siento que debemos fortalecer los aspectos formales de la denuncia de violencia intrafamiliar con los casos del universo real, pues efectivamente la reducción de espacio propicia hacinamiento, contacto frecuente, expulsa sus miembros y ocasiona irremediamente focos de agresividad, resentimiento y ansiedad. Sin embargo ni los fraccionadores, ni las autoridades contemplan una urbanización más sometida a la Ley de Desarrollo Urbano en el Estado de Nuevo León, por el contrario, influye de manera directa en el fomento de conductas violentas y de maltrato familiar en sus habitantes.

Se llevó a cabo una revisión exhaustiva de la bibliografía en la que se fundamenta la creación de una legislatura tal que beneficie el desarrollo social en futuras generaciones. Se hizo el análisis de leyes, reglamentos, teorías psicológicas de la conducta humana, análisis para conformar primeramente la postura de la que se partió para fundamentar la reestructuración de la Ley desarrollo y Vivienda Urbana en Monterrey. Parafrasear la propuesta

Técnicas y procedimientos de recolección de Información fueron aparte de las primarias, la consulta de los registros estadísticos, consulta bibliográfica, registros históricos aportados por las Secretarías de Estado, Gobiernos, Organismos Internacionales y Nacionales. También me apoyé en las técnicas de observación directa.

PROPUESTAS

PRIMERA

El resultado fue un conjunto de sugerencias que vienen a ser el pilar para la creación de una ley que proteja los espacios vitales de la familia previniendo así la violencia familiar provocada por el hacinamiento en los nuevos modelos de desarrollo social. Ciertamente las sugerencias que aquí se discuten no son la panacea para prevenir la violencia familiar, pues como se verá en su momento al considerarla multifactorial solo se aporta parte de la solución.

Desarrollar nuevos procedimientos de participación y de vida asociativa, incorporando programas de animación socio cultural como instrumento para generar percepción de libertad ciudadana, para que con ello se incremente la responsabilidad, autonomía y crezca una comunidad sana, de denuncia con vida cultural propia y plena.

Ámbitos de acción en el barrio o comunidad. Creación de aulas culturales como:

- Bibliotecas
- Club de jubilados y pensionados
- Hogares para pensionados
- Clubes juveniles
- Canchas deportivas polivalentes
- Actividades
- Animación teatral
- Recreación
- Deporte
- Actividades musicales

Ámbitos de interacción

- Instalaciones del gobierno municipal
- Plazas públicas
- Animación en una calle
- En todo un barrio y con enlace a otros barrios

Dirigido a grupos por

- Edades
- Sexo
- Intereses personales y/o capacidades

Contenido de las actividades

- Artísticas: cine, teatro, canciones, música, pintura, escultura, etc.
- Intelectuales: conferencias, estudios, mesas redondas, presentación y comentario de libros, exposiciones de pintura.
- Sociales: fiestas cívicas, reuniones, promoción de asociaciones.
- Físicas: deportes, paseos, gimnasias, etc.
- Salud: prevención, conservación de la salud rehabilitación.

Retomar la cultura del barrio para la interacción en la prevención y solución de problemas de la comunidad propiciando así su desarrollo integral propicia la convivencia de los miembros de la comunidad ampliando el concepto familia. A fin lograr la verdadera participación social por una inadecuada distribución de los espacios que es responsabilidad de las oficinas gubernamentales, quienes no solo incrementan el fenómeno con intención o sin ella, sino que contribuyen a elevarlo. Al Derecho penal corresponde castigar la criminalidad que en este caso se enfoca solamente a las consecuencias o actores finales, la familia que sin ser responsables directos, termina siendo el objeto de acción del Derecho Penal cuando en realidad los actores intelectuales resultan ser quienes planearon el hacinamiento detonante de la violencia. Probar con algún teólogo que lo sustente.

Ciertamente los ambientalistas y desarrolladores actúan subordinados por el sistema económico que los orilla a tomar decisiones que atentan contra la buena distribución de los espacios y terminan por no darle importancia a las consecuencias. Documentar El debate es singular y agudo, no hay intransigencia porque todo en su conjunto encuentra en el Derecho la justa dimensión razonable que los categoriza, tanto a la causa biológica del sujeto como la protección del bien común de la sociedad y la familia.

BIBLIOGRAFÍA

ALMEIRA, Guillermo, *violencia y mundialización*, disponible en http://ctheory.net/text_file:387, 2012, sitio consultado el 03 de julio de 2013.

BERMEJO, R.J. *La Interpretación Jurídica*. UNAM, México, 1977

BRAÑES BALLESTEROS, Raúl, *Manual de Derecho ambiental mexicano*, 2ª ed., México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental - Fondo de Cultura Económica, 2000.

CANEVELLO, PAULA, *Criminología. La evolución del pensamiento internacional*, La Plata, Argentina, Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2000.

CASTAÑEDA RINCÓN, Joel, *Disponible en <joelcas.blogspot.com/diversos-enfoques-cientificos-sobre-la.html>*, 2011, sitio consultado el 07 de Septiembre de 2012. Chávez Asencio, Manuel F., *La violencia intrafamiliar en la legislación mexicana*, México, Porrúa, 2000.

Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, *Periódico Oficial del Estado*, 28 de diciembre de 2012.

Código de Procedimientos Penales para el Estado de Nuevo León, *Periódico Oficial del Estado*, 28 de marzo de 1990.

CONAPO, *Informe. Sesión ordinaria*, México, SEGOB, 2013.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de octubre de 2011.

DIEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1967.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro, *La propiedad privada urbana*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1979.

GALINDO GARFIAS, Ignacio, *Derecho Civil. Parte general*, México, Porrúa, 1995.

GARCÍA, Mariana, afirma por su parte el mejor antídoto para la corrupción es reforzar la participación social y fortalecer el tejido social, la denuncia y valentía ciudadana para afrontar la ilegalidad (SE SOLICITA REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA Y DETERMINAR SI ES OTRA NOTA O CORRESPONDE A LA MISMA).

HOBBS, Thomas, *Leviatán (1651)*, trad. de Antonio de Escohotado, Madrid, España, Editora Nacional, 1980.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/90/art/art14.consult>.
miércoles 23 de febrero del 2012. (LINK NO FUNCIONA)

HURELL, Andrew, *Seguridad y violencia en América Latina*, Anuies, disponible en <http://www.anuies.mx>, 2012, página consultada el 15 de julio de 2013.

INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, México, 1990.

KLEIN, ALEXANDER, *La Vivienda Mínima. 1906-1957*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, 1980, p. 33

Ley 19/1975 de 2 de mayo. Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, *Boletín Oficial del Estado*, España, 05 de mayo de 1975.

Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, *Periódico Oficial del Estado*, 09 de septiembre de 2009.

Ley de Desarrollo Urbano. Última reforma integrada, *Periódico Oficial del Estado*, 19 de enero de 2011, Sección VIII, México, 2000.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de diciembre de 2011.

Ley Federal de Vivienda, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de junio de 2006.

Ley general de asentamientos humanos, *Diario Oficial de la Federación*, 09 de abril de 1993, Fomento al desarrollo urbano.

Manual de Servicios al Público en Materia de Energía Eléctrica, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de julio de 1993, cap. I.

MARTÍN ARTAJO, Alberto, "El derecho a la vivienda", *Revista Internacional de Sociología*, Madrid, julio-diciembre, 1945.

NICÉFORO, Alfredo, *Criminología*, Editorial José M. Cajica Jr., México, 1954, t. V. Ambiente.

NICÉFORO, Alfredo, *Criminología. Ambiente y Delincuencia*, trad. de Constancio Bernaldo de Quirós, México, Ed. José M. Cajica, 1955, t. V.

OXAMENDI CASANOVA, Hilario Veiga de Carvalho y Alfredo Nicéforo: la ciencia criminal que pone de relieve los factores de la criminalidad. */Bibliotecajuridica/medicinalegal/Pdf. (LINK NO FUNCIONA)*

PANSZA MAYCOTTE, Elvira, *Gestión de servicios públicos e infraestructura*, XXVIII Encuentro de la Red Nacional de Investigadores Urbanos. Nuevas tipologías de vivienda de interés social financiadas por programas gubernamentales, 2005, disponible en <http://www2.uacj.mx/ICSA/Investiga/RNIU/pnencias%20pdf/Pon.%20Mtra.%20Elvira%20Maycotte.pdf>, sitio consultado el 5 de agosto de 2013.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 1995.

RAINIERE, Keith, "El Canje", *Revista ciencia y conocimiento*, Monterrey, núm. 123, enero 2012.

SÁNCHEZ LUNA, Gabriela, "Población, desarrollo y su marco jurídico", *Revista Jurídica. Boletín mexicano de derecho comparado*, México, septiembre-diciembre, 1997, núm. 90, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/90/art/art14.htm#N23>, sitio consultado el 23 de febrero de 2012.

Secretaría de Gobierno, *Memoria de Vancouver. Conferencia de las naciones Unidas sobre los asentamientos Humanos*, México, mayo 1976.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la planeación en México, 1917-1985; Sistema Nacional de Planeación Democrática, 1982-1985*, México, 1985, t. 10.

Segunda Conferencia Internacional sobre los Asentamientos Humanos, *Agenda Hábitat. Memoria*, Organización de las Naciones Unidas, Estambul, junio de 1996.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1981.

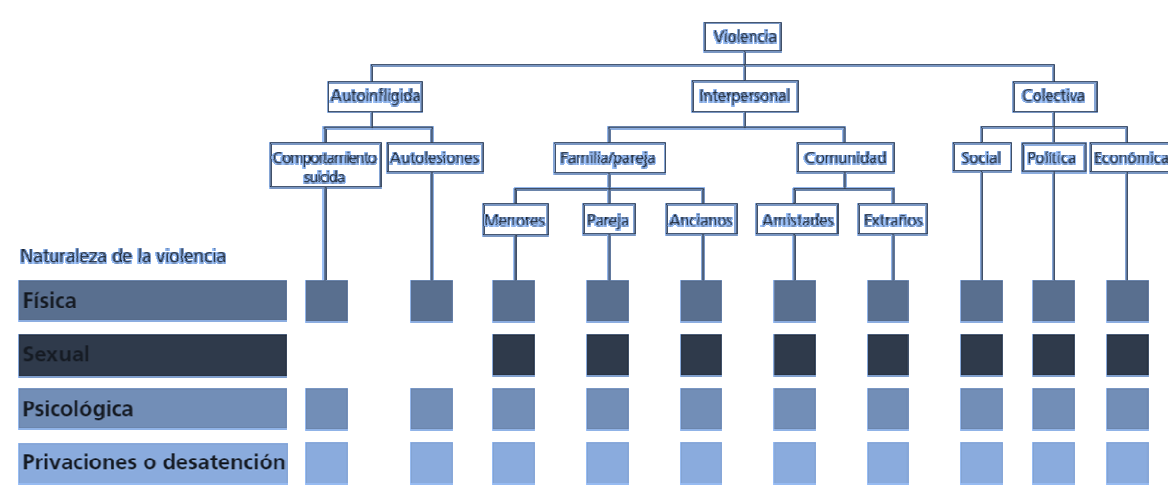
TURAINÉ, Alain, *Crítica a la modernidad*, Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

WARD, Henry George, *México en 1827*, trad. de Ricardo Haas, México, SEP-FCE, 1981, serie Lecturas Mexicanas, núm. 73.

ZARAGOZA HUERTA, José, "La no violencia y el Derecho", *Revista Ciencia y Conocimiento*, Monterrey, núm. 82, septiembre 2008.

ANEXOS

Anexo 1.- Clasificación de la violencia.



Elaboración propia

Fuente: Organización Mundial de la Salud, *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, OMS, Washington D.C., 2002