



A un año del 19-S: responsabilidades derivadas de los sismos

IMPUNIDAD CERO

Antonio Alvarado Guerrero

A un año del más reciente terremoto que lastimó a la Ciudad de México, con esta investigación el autor da continuidad a sus publicaciones anteriores sobre el tema y presenta una evaluación que va desde el régimen jurídico de las propiedades afectadas, hasta identificar algunas de las responsabilidades derivadas de estos acontecimientos.

Ha pasado casi un año desde el sismo del 19 de septiembre (19-S), en donde miles de personas resultaron afectadas en su patrimonio y otras, desafortunadamente, perdieron la vida. En la Ciudad de México fallecieron 228 personas, en Morelos 74, en Puebla 45, en el Estado de México 15, seis en Guerrero, en Oaxaca se reportó un fallecido¹ y en algunas otras entidades como Tlaxcala las cifras oficiales se desconocen. Debido a la magnitud de la tragedia, consideramos importante revisar las acciones emprendidas para resolver la problemática generada por estos sucesos. Centramos nuestra revisión en las herramientas normativas previas y posteriores al sismo del 19 de septiembre de 2017, que en mayor o menor medida pueden corregir y prevenir la pérdida de vidas, hogares, edificios públicos, escuelas o centros de trabajo.

El balance del sismo del 19-S en la Ciudad de México identifica cientos de pérdidas humanas y el sufrimiento de sus familias y allegados, edificios colapsados, cientos de ellos catalogados en riesgo alto por daño estructural y tragedias desproporcionadas como la ocurrida en el edificio ubicado en Álvaro Obregón 286, en la delegación Cuauhtémoc, en el multifamiliar de la Calzada de Tlalpan, así como en el Tecnológico de Monterrey y en el Colegio Enrique Rébsamen, por mencionar algunos inmuebles que presentaron diversos daños al no cumplir con la normatividad en materia de construcción, poniendo en riesgo la seguridad de sus usuarios.

Este artículo busca dar seguimiento a las publicaciones anteriores de Impunidad Cero sobre el tema,² en las cuales se trazan los pasos a seguir por parte de las personas afectadas por el sismo

del 19-S en la Ciudad de México, a fin de poder contar con las herramientas necesarias para saber qué acciones tomar. En dichos artículos, uno de los puntos identificados fue la necesidad que tienen los propietarios de un inmueble en condominio de contratar una póliza que cubriera daños por sismo. Esto fue el primer paso a revisar, pues la mayoría de las viviendas afectadas por el sismo en la Ciudad de México fueron propiedades en condominio.³ En un segundo paso, identificamos el régimen jurídico de las propiedades afectadas e hicimos notar la importancia de la participación de la sociedad y de las autoridades para enfrentar el tema. Para ello, propusimos la intervención de especialistas en estudio de mecánica de suelos, en seguridad estructural y en instalaciones, así como de financieros inmobiliarios, como apoyo en la decisión de los afectados para determinar si rehabilitar su vivienda o demolerla y reconstruirla. Por último, identificamos algunas de las responsabilidades derivadas de los acontecimientos del 19-S generadas por el incumplimiento a la normatividad, sobre lo cual abundaremos de manera más extensa en esta ocasión.

Además de lo anterior, se propuso considerar el sismo del 19-S y sismos anteriores, a fin de mejorar la normatividad y generar una cultura sísmica que permita prevenir daños en los próximos temblores, pues es un hecho que gran parte del territorio nacional se integra por zonas sísmicas de alto riesgo que requieren toda nuestra atención para evitar tragedias. Para dar continuidad a nuestro análisis y contribuir a dar respuesta a los daños ocasionados por los sismos, en esta entrega se aborda el problema de las construcciones dañadas o colapsadas desde el punto de vista legal, analizando las responsabilidades de los actores involucrados, así como una serie de reformas respecto a normas relacionadas con el tema de la construcción en la Ciudad de México.

Actores y responsabilidades

Como primer paso, conviene analizar algunas acciones u omisiones por parte de los actores involucrados en todo proceso de construcción, a quienes identificamos como: 1) las autoridades, 2) los auxiliares de la autoridad y 3) la sociedad representada por los constructores y cualquier persona que posea un inmueble (propietarios, poseedores o arrendatarios). Es importante considerar estos actores relevantes para identificar el problema y definir cómo se pueden resolver y prevenir afectaciones en los próximos sismos.

Como segundo paso, consideramos necesario abordar el tema a partir de la identificación de las responsabilidades atribuibles a dichos actores. Para realizar este ejercicio primero es necesario saber ¿qué es la responsabilidad?, ¿dónde empieza y cómo se define? Al respecto, conviene señalar que el término responsabilidad proviene del latín *responsum* (responder) y *abilitatem* (capacidad de o conveniencia para).⁴ Por lo anterior, podemos decir que, etimológicamente, la responsabilidad es la habilidad de responder y de cumplir con obligaciones. En nuestro concepto, la responsabilidad abarca dos acepciones, la primera de ellas en el sentido de cumplir con un compromiso, obligación o labor previamente adquiridos o encomendados, y la segunda relacionada con enmendar o corregir los errores o las omisiones y sus consecuencias, por incumplimiento o infracción de las obligaciones o labores descritas.

En el sistema jurídico mexicano existen numerosas definiciones y tipos de responsabilidad, por lo que analizar cada una de ellas sería materia de un artículo distinto. No obstante, con el objeto de identificar este concepto en las ramas del derecho que convergen en la presente investigación, es indispensable que expliquemos los tipos de responsabilidad que surgen como consecuencia de las pérdidas humanas y los daños en las construcciones producidas por el sismo del 19-S. Por ello, resulta fundamental entender qué tipo de responsabilidad es la que queremos identificar y, en su caso, indicar las sanciones correspondientes a los responsables de las pérdidas materiales y humanas generadas como consecuencia de las construcciones colapsadas y seriamente dañadas. Colapsos o daños que, aunque es casi imposible evitar, al enfrentarnos a fenómenos de escala sísmica, en algunos casos más que consecuencias de un fenómeno natural fueron resultado de distintas negligencias por parte de autoridades y particulares que, de no haber existido, hubieran generado un número menor de víctimas.

En el derecho civil, que a grandes rasgos es el encargado de regular las relaciones entre particulares, tenemos dos tipos de responsabilidades: a) *la responsabilidad civil* que, de acuerdo con Rafael de Pina Vara,⁵ es la obligación que tiene una persona determinada de reparar el daño que ha causado a otra y b) *la responsabilidad concurrente*, la cual define el mismo autor como aquella responsabilidad que comparten las personas, es decir, la que provoca un daño y la que recibe dicho daño.

Por su parte, en el derecho administrativo, encargado de regular la correcta actuación en la

administración pública y el desempeño de sus funcionarios, nos encontramos con la *responsabilidad disciplinaria* que, siguiendo con la definición de De Pina Vara, es aquella en la que los responsables son los funcionarios o empleados públicos que tienen la obligación de responder por las infracciones que cometan dentro del ejercicio de sus funciones.⁶

El derecho penal es aquel que establece las normas con las que el Estado regula su potestad punitiva, es decir, la forma en que va a sancionar a las personas por conductas que afecten derechos fundamentales como la vida o la integridad física. En este sentido, esta rama del derecho define la responsabilidad como el resultado que se genera por la conducta o falta de conducta por parte de una persona en contra de otra (víctima), provocando un daño a esta última en sus bienes o derechos jurídicos fundamentales.

Por último, encontramos la responsabilidad por parte del Estado. El Estado tiene la responsabilidad y el deber de garantizar que todos los derechos de una persona se respeten. En este sentido, de acuerdo con el artículo cuarto constitucional, toda persona tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna. Por su parte, el derecho humano a una vivienda es reconocido en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas y en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los cuales México forma parte. Lo anterior, respecto a las viviendas afectadas por el 19-S.

A su vez, en lo que se refiere a otro tipo de inmuebles que no son viviendas, el Estado tiene la obligación de velar por la seguridad de las construcciones nuevas y existentes y de responder por los daños y perjuicios cuando sus empleados y servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, afecten de una u otra forma derechos fundamentales. Lo anterior, de acuerdo con lo establecido por el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal.

A partir de los conceptos de responsabilidad expuestos y con la intención de establecer quiénes son los involucrados en el tema, identificamos las obligaciones y responsabilidades relevantes de los actores mencionados, que surgen a consecuencia de los sismos que ocurren en la Ciudad de México, con el objeto de distribuir de una forma clara y ordenada la tarea y los retos a vencer por parte de cada actor. La identificación y distribución ordenada de obligaciones dará como resultado que se enriquezca nuestra cultura sísmica, lo cual permitirá enfrentar con certeza los daños a las construcciones y prevenir la pérdida de vidas.

Responsabilidad de las autoridades

La explicación del término responsabilidad que planteamos anteriormente aplicada a los funcionarios públicos presenta dos acepciones. Una es precisamente el conjunto de facultades, labores, encargos y obligaciones determinadas por la ley para que el funcionario público se desempeñe correctamente en su cargo, y la otra es la consecuencia del desempeño irregular del funcionario público, con infracción a cualquier norma que generará su responsabilidad administrativa, civil o penal. Las responsabilidades de los funcionarios públicos en estas dos acepciones se encuentran establecidas en la ley y en el siguiente apartado expondremos cómo deben actuar las autoridades responsables ante la sociedad a consecuencia de los sismos del 19-S, en función de su labor o encargo.

JEFE DE GOBIERNO Y ASAMBLEA LEGISLATIVA. Por orden jerárquico, podemos identificar las obligaciones del jefe de gobierno y de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, facultados para emitir disposiciones legales con el objeto de participar junto con otras autoridades y la sociedad, en la solución de los problemas derivados de los sismos. En materia de construcción y desarrollo sustentable de la Ciudad de México, el jefe de gobierno tiene la obligación de presentar a la Asamblea de Representantes de la Ciudad de México el Plan General de Desarrollo de la Ciudad, elaborado por el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México, que a su vez deberá crear el Programa General de Ordenamiento Territorial, para regular la transformación de la ciudad y fomentar su desarrollo sustentable. Sin embargo, dicho instituto al día de hoy no ha sido creado.⁷ La importancia de este plan radica en que los usos de suelo, las características de vivienda por número de niveles, los tipos de construcciones y demás detalles podrán ser revisados y definidos nuevamente, en el plan, para mejorar nuestra cultura sísmica y garantizar una ciudad más segura en el ámbito de las construcciones nuevas y de aquellas ya existentes.

SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE. Trabaja para proteger el entorno ambiental y promover el desarrollo sustentable del medio ambiente urbano. En materia de construcciones y demoliciones, esta secretaría interviene en la planeación urbana de la Ciudad de México porque conserva y protege el medio ambiente mediante la autorización de manifestaciones de impacto ambiental.⁸ En materia de

construcciones y demoliciones voluntarias o derivadas de los daños ocasionados por los sismos, se encarga de analizar y en su caso otorgar los permisos correspondientes para podar o derribar árboles, así como de asegurar la reforestación o sustitución de aquellos árboles que deben ser derribados inevitablemente por representar algún peligro para la sociedad.

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (SEDUVI). Es la dependencia encargada de diseñar, coordinar y aplicar la política urbana de la Ciudad de México. La planeación urbana de la ciudad incluye la orientación de su crecimiento, la recuperación de espacios públicos, la reactivación de zonas en desuso, la protección y conservación del paisaje urbano y la promoción de la construcción de vivienda social autosustentable.⁹ Seduvi tiene la obligación de proponer y vigilar el cumplimiento de las normas y los criterios que regulan la tramitación de permisos, autorizaciones y licencias previstas en la Ley de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México, así como las relativas al uso de suelo. De igual forma, debe revisar y determinar los estudios de impacto urbano y expedir o revocar certificados de uso de suelo que identifiquen la superficie autorizada para construir en cada predio de la Ciudad de México, así como su número de niveles.

Asimismo, según lo dispuesto por el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, corresponde a dicha secretaría vigilar y coordinar a los auxiliares de la administración pública (directores responsables de obra y corresponsables de seguridad estructural), quienes le apoyan en la encomienda específica de ordenar y hacer valer en la obra la observancia de la ley. En este punto, es importante señalar que, si bien la secretaría se apoya en estos auxiliares para cumplir sus fines de vigilancia en la seguridad de las obras, construcciones o edificaciones, no delega ni se desvincula de forma alguna de la responsabilidad a su cargo, ya que es precisamente el Estado quien tiene la obligación de garantizar la seguridad de todos los inmuebles y sus habitantes.

DELEGACIONES POLÍTICAS E INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA (INVEA). En materia de construcción, el primer órgano de contacto son las delegaciones políticas que forman parte de la Ciudad de México y sus autoridades se encargan de recibir y autorizar manifestaciones de construcción (licencias de construcción), las cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en

la normatividad de la materia,¹⁰ entre otras disposiciones que apliquen al caso concreto y la intervención de otras autoridades.

A su vez, las delegaciones son auxiliadas por el Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal (Invea),¹¹ el cual se encarga de verificar que se cumpla con la normatividad en materia de construcción, protección civil y demás disposiciones aplicables durante el desarrollo de las obras en proceso de construcción. Normalmente, la intervención del Invea se genera como consecuencia de denuncias ciudadanas o de forma oficiosa ante irregularidades evidentes por su trascendencia o importancia, por ejemplo en la ubicación de construcciones irregulares en la Ciudad de México que presentan niveles excedentes, para que sean demolidos.¹²

En las visitas de verificación a las construcciones, se pueden encontrar anomalías o incumplimientos a la normatividad que no representen un peligro inminente para la sociedad, como la falta de uso de casco en los trabajadores o de señalizaciones de emergencia. En estos casos, las anomalías se hacen del conocimiento de la autoridad delegacional y se inicia un procedimiento administrativo ante cualquiera de estas dos dependencias, con el objeto de sancionar y otorgar un determinado plazo al constructor o propietario para que las subsane, independientemente de las multas o sanciones que correspondan por el incumplimiento a la normatividad aplicable.

Si en las visitas de verificación se identifica un riesgo inminente para la sociedad, el Invea central o la delegación se encuentran obligados a suspender o clausurar temporalmente la obra e iniciar el procedimiento administrativo que puede concluir con la clausura total y definitiva, revocación de manifestación de construcción u orden de demolición, según sea el caso. Si de las visitas de verificación intermedias no se desprende motivo suficiente para que la obra en proceso de construcción sea suspendida o clausurada, ésta continúa hasta su conclusión. Cuando la obra se termina, la autoridad delegacional tiene la obligación de realizar una visita para verificar la coincidencia de la obra construida con lo manifestado y otorgar la correspondiente autorización de uso y ocupación.

Con lo anterior, podemos decir que las autoridades competentes en materia de construcción tienen la facultad de verificar las obras en proceso de edificación, desde el momento en que son planeadas, durante su construcción y cuando ésta concluye. El Invea central o delegacional puede continuar

su labor de verificación incluso con después de que las obras son terminadas, ya que sus propietarios se encuentran obligados a la renovación de la constancia de seguridad estructural¹³ cada cinco años.¹⁴ Estas disposiciones se implementaron mediante una reforma al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial de La Ciudad de México* el 16 de junio de 2016.

INSTITUTO PARA LA SEGURIDAD DE LAS CONSTRUCCIONES DEL DISTRITO FEDERAL. Es un organismo descentralizado de la administración pública del Distrito Federal, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con atribuciones específicas en materia de seguridad estructural.¹⁵ Dentro de sus funciones existen dos acepciones: la primera se refiere al sistema de seguridad estructural de las construcciones¹⁶ y la segunda a todo lo relativo con los directores responsables de obra y corresponsables, en materia de seguridad estructural.¹⁷

Respecto al sistema de seguridad estructural de las construcciones, el instituto establece, vigila y evalúa dicho sistema. También establece la creación de normas técnicas, lineamientos, reglas y criterios¹⁸ que permiten dotar a las construcciones de mayor seguridad y resistencia ante los sismos y deben cumplirse al momento de edificar construcciones nuevas. Respecto a las construcciones antiguas, su sistema de seguridad estructural debe cumplir con lo establecido por las normas técnicas, lineamientos, reglas y criterios vigentes al momento en que fueron edificadas. La vigilancia, revisión y evaluación del sistema de seguridad estructural de las construcciones nuevas y existentes, se realiza mediante revisores especialistas con órdenes escritas emitidas por el propio instituto o las delegaciones, en especial las de aquellas construcciones que puedan causar graves daños o pérdida de vidas humanas en caso de contingencia.

Para el caso de proyectos de cambio de uso de suelo el instituto, además de revisar la seguridad estructural de dicho proyecto y de su edificación, emite el dictamen técnico correspondiente, que incluirá las medidas que deberá cumplir el propietario o poseedor para garantizar la seguridad del inmueble, así como la vida y seguridad de los usuarios.

En su segunda acepción, relacionada con los directores responsables de obra y corresponsables, originalmente era competencia del instituto llevar a cabo los procesos de admisión, capacitación y evaluación de estos actores, así como expedir sus carnets y control de responsivas, registrar y actualizar expedientes, determinar el pago de aranceles u honorarios, registrar los contratos de prestación de servicios que celebraban con los constructores para cuidar que las cargas de trabajo no rebasaran su capacidad de desempeño y publicitar su actividad en materia de seguridad estructural. A su vez, supervisaba y evaluaba el desempeño de los directores responsables de obra y corresponsables, en materia de seguridad estructural, durante los proyectos, la edificación de la obra, su terminación, su uso y ocupación, aplicando las sanciones correspondientes en caso de irregularidades.¹⁹

El instituto también estaba encargado de crear los criterios de selección y contratación de los funcionarios encargados de revisar y verificar el cumplimiento de las normas en materia de seguridad estructural. Al respecto, las funciones que tenían relación directa entre el instituto y los directores responsables de obra y corresponsables, fueron asumidas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, de acuerdo con lo establecido en el decreto de fecha 17 de junio de 2016, el cual modificó disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

Para establecer a los involucrados en el tema, identificamos las obligaciones y responsabilidades relevantes que surgen a consecuencia de los sismos en la Ciudad de México, para distribuir de una forma clara y ordenada la tarea y los retos a vencer por parte de cada actor.

INSTITUTO DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y PROSPECTIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. Este instituto no ha sido creado, sin embargo, según el artículo 20 de la Constitución Política de la Ciudad de México, gozará de autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios. Una vez que sea creado, tendrá a su cargo la elaboración y el seguimiento del Plan General de Desarrollo y del Programa General de Ordenamiento Territorial, garantizando la participación directa de los sectores académicos, culturales, sociales y económicos, con las modalidades que establezca la ley.

Integrará un sistema de información estadística y geográfica científico, público, accesible y transparente, y elaborará los diagnósticos y estudios requeridos por los procesos de planeación y prospectiva. Además, realizará dictámenes técnicos para actualizar el uso de suelo, conforme a los principios y lineamientos que marque la propia Constitución y las leyes de la materia, y participará en la integración de los instrumentos de planeación para la Zona Metropolitana del Valle de México, así como en los acuerdos regionales en los que participe la Ciudad de México.

La importancia de que el instituto inicie sus funciones radica en que los funcionarios y personas que participen directa o indirectamente en él, tendrán la responsabilidad de establecer qué se puede construir en la Ciudad de México y cómo debe ser. Lo anterior responde a la necesidad de la sociedad de contar con viviendas y construcciones más seguras.

Responsabilidad de los auxiliares de la autoridad: directores responsables de obra (DRO) y corresponsables en seguridad estructural (CSE)

El tema de las responsabilidades legales derivadas de los sismos en México alcanzó mayor relevancia y atención legislativa a partir del sismo de 1985. Al respecto, el 3 de octubre de ese año la Cámara de Diputados emitió la siguiente resolución:

Ante la necesidad de reconstruir las zonas afectadas por los recientes fenómenos sísmicos y la de dar puntual respuesta a los problemas de nuestras ciudades, la Cámara de Diputados decide promover y realizar los estudios destinados a legislar en materia de reforma urbana integral para asegurar a toda familia, del campo y la ciudad, el derecho a una vivienda digna y decorosa de conformidad con el artículo 4 de la Constitución.

...

La Cámara de Diputados revisará la legislación en materia de arrendamiento y promoverá

medidas administrativas y legislativas que permitan la más amplia protección de los derechos de los afectados por el sismo, a fin de:

...

Adoptar las medidas que permitan fincar responsabilidades civiles y penales a los constructores y promotores responsables de irregularidades que hayan causado daños y perjuicios a los habitantes de viviendas derruidas por defectos en la construcción.²⁰

De la resolución anterior, entre otras disposiciones legales, se emite el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio de 1987, el cual establece las figuras de director responsable de obra (DRO) y corresponsable en seguridad estructural (CSE). Estos dos actores son especialistas o peritos en arquitectura y estructuras de inmuebles, auxiliares de las autoridades delegacionales que, entre otras cosas, se encargan de revisar y avalar los proyectos arquitectónicos y estructurales de las construcciones, para asegurar que cumplan con la normatividad vigente en materia de desarrollo urbano y vivienda. Su incorrecta intervención constituye una responsiva que implica consecuencias administrativas, civiles, penales o cualquier otra que pudiera derivarse del desempeño de sus funciones.

Las intervenciones y obligaciones de estos auxiliares impactan en el futuro de las construcciones y, lo más importante, en las vidas de las personas que las habitan. Por lo tanto, pasar por alto algún error de proyecto arquitectónico, estructural o desempeño ilegal de sus funciones, no sólo generaría su destitución e inhabilitación como profesional, sino además los obligaría a responder por sus conductas a nivel civil o penal.

En cuanto a la responsabilidad penal de los constructores, DRO y CSE, es importante destacar que dicha responsabilidad se genera por la realización de las siguientes conductas, establecidas en los capítulos III y VI del Código Penal para el DF, las cuales tipifican el fraude y las responsabilidades de los DRO y CSE, respectivamente. Lo anterior, independientemente de que las construcciones sean para vivienda, comercio, industria o edificios públicos como hospitales, escuelas y dependencias de gobierno:

Capítulo III. Fraude

Art. 230.- Al que por medio del engaño o aprovechando el error en que otro se halle, se haga ilícitamente de alguna cosa u obtenga un lucro

indebido en beneficio propio o de un tercero, se le impondrán:

...

Art. 231.- Se impondrán las penas previstas en el artículo anterior, a quien:

V. En carácter de fabricante, comerciante, empresario, contratista o constructor de una obra, suministre o emplee en ésta materiales o realice construcciones de calidad o cantidad inferior a las estipuladas, si ha recibido el precio convenido o parte de él, o no realice las obras que amparen la cantidad pagada;

...

XVI. Por cualquier forma transmita la propiedad o prometa transferir la propiedad de un bien inmueble en un conjunto habitacional, comercial o mixto, aún sin construirse, en construcción o construido a sabiendas de que no exista, según corresponda:

...

Capítulo III. Responsabilidad de los directores responsables de obra o corresponsables

...

Artículo 329 Bis. Al Director Responsable de Obra o Corresponsable de Obra que autorice o permita el desarrollo de una construcción, de la que otorgó su responsiva, sin apego a la licencia, autorización, permiso, registro o la normativa vigente relativa al desarrollo urbano, construcciones, inmuebles y ordenamiento territorial para el Distrito Federal, se le impondrán de cuatro a seis años seis meses de prisión y de mil a diez mil días de multa, así como suspensión para desempeñar profesión u oficio hasta por un periodo igual a la pena de prisión impuesta.

Respecto al reglamento de 1987 y las consecuencias por contravenir sus disposiciones, la autoridad tiene la facultad de autorizar la demolición, multa y clausura de la obra, con independencia de aplicar las responsabilidades administrativas, civiles o penales tanto de los constructores como de los DRO y CSE.²¹ Con lo anterior, podemos establecer que, en México, los sismos han sido la causa de trascendentales modificaciones a la normatividad en materia de construcciones.

Responsabilidad de la sociedad: constructores, propietarios de inmuebles y demás ciudadanos

Las experiencias de los sismos de 1985 y 2017 mostraron que algunas de las construcciones nuevas no cumplieron, al momento de su edificación o remodelación, con las normas aplicables en materia

de construcción, por lo que resultaron dañadas y cobraron la vida de miles de personas.²² Al respecto, la responsabilidad de prevenir daños y pérdida de vidas comienza con la obligación de construir inmuebles que cumplan con los requisitos y las características establecidas en la normatividad aplicable y que dichos inmuebles reciban el mantenimiento adecuado y la revisión constante por parte de sus propietarios, con el objeto de identificar riesgos estructurales y lograr prevenir incidentes. La sociedad tiene un papel importante en este tema, por lo que se recomienda poner atención a los riesgos que implican los sismos, cuidando y conservando su patrimonio mediante el uso de las herramientas que tienen a su alcance, las cuales desarrollaremos a continuación.

INTERVENCIÓN POR PARTE DE COLEGIOS DE ESPECIALISTAS Y EXPERTOS EN DIVERSAS ÁREAS. Ante las consecuencias de los sismos del 19-S, el papel de una sociedad más informada es crucial para evitar mayores consecuencias por los futuros eventos de esa naturaleza que se presenten en la Ciudad de México. Esto se desprende de la obligación establecida por las normas administrativas en materia de construcción, las cuales obligan a toda persona física o moral que requiera realizar una construcción nueva a cumplir con un proyecto arquitectónico y estructural viable, que garantice la solidez y seguridad de éste y a mantenerlo así después de haber sido construido. Contar con una sociedad informada sobre sus derechos y responsabilidades como propietarios de inmuebles es clave para prevenir posibles daños que pudieran ocasionarse por las condiciones sismológicas de la Ciudad de México.

Al respecto, la Constitución Política de la Ciudad de México otorga el derecho y establece el deber de los ciudadanos de participar y proponer iniciativas de ley que resuelvan problemas. En este sentido, este derecho y deber facultan a los colegios de especialistas en arquitectura, ciencia sísmica, ingeniería y demás disciplinas, a contribuir en la elaboración de las normas que se ajusten adecuadamente a dichos problemas, para garantizar la protección de los derechos de las víctimas de estos fenómenos naturales.²³

Actualmente se encuentra integrada la Comisión para el Estudio y Propuestas de Reformas al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y es la obligación del jefe de gobierno y la Asamblea Legislativa cumplir con emitir el nuevo Plan General de Desarrollo de la Ciudad.²⁴ Las anteriores obligaciones de la autoridad representan el mayor

reto de prevención y respuesta a contingencias derivadas de los sismos.

Como se ha establecido, esta responsabilidad resulta multidisciplinaria y es compartida con la sociedad en general, que interviene en el proceso de construcción y revisión de la seguridad de las obras.²⁵ Por lo anterior, consideramos imprescindible que las distintas autoridades continúen y aumenten el trabajo conjunto con los colegios de profesionistas y académicos involucrados, los cuales cuentan con los conocimientos necesarios para encontrar soluciones ante las responsabilidades derivadas de los sismos. Como ejemplo, vale la pena citar y valorar el trabajo del ingeniero Alejandro Rico Zepeda,²⁶ el cual enriquece la clasificación del suelo de la Ciudad de México e identifica las zonas que generan un riesgo para determinadas construcciones, en función del número de pisos que las integran. De esta manera, es posible saber que hoy en día conviene modificar el uso de suelo en ciertas zonas para elevar el grado de seguridad en las construcciones, de acuerdo con el número de niveles autorizados para construir, información que puede integrarse al nuevo plan de desarrollo de la Ciudad de México.

De acuerdo con los mapas que se incluyen en el trabajo del ingeniero Rico Zepeda, los cuales desafortunadamente para el lector sólo pueden ser consultados directamente en su libro, se puede observar que existen construcciones en zonas clasificadas de alto riesgo, en las que contar con un menor o mayor número de niveles las hubiera excluido de ese riesgo.

PROPIETARIOS DE UN INMUEBLE. El propietario o los edificadores de construcciones nuevas, tienen la responsabilidad de garantizar que la construcción cumpla con lo establecido en la licencia otorgada a su favor para realizar la construcción, además de que ésta no tenga defectos o vicios ocultos;²⁷ de lo contrario, se genera responsabilidad civil directa en su contra. En estos casos deberán indemnizar a los afectados mediante la ejecución de una fianza que se haya acompañado o ingresado como requisito de un régimen de propiedad en condominio constituido e inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la Ciudad de México.²⁸

Asimismo, en caso de que una obra exceda los niveles o dimensiones permitidos, que su construcción provoque daños en el ambiente o que no cumpla con las medidas de mitigación, también denominadas medidas de integración urbana, la ley establece mecanismos que facultan a la autoridad a ejecutar o cobrar la fianza a cargo del constructor,

a fin de realizar la demolición de la obra, cuyos gastos serán cubiertos por el constructor.²⁹ Como se mencionó, los propietarios o poseedores de construcciones que no son nuevas, se encuentran obligados a mantener y prevenir cualquier riesgo en su propiedad que pueda cobrar vidas o causar daños materiales. Este mantenimiento necesario lo podemos ejemplificar con la obligación de contar con una constancia de seguridad estructural que debe ser renovada cada cinco años.

Resumen de responsabilidades

Las autoridades involucradas en el proceso de autorización de manifestaciones de construcción o encargadas de la conformidad de las obras terminadas, aquellas cuya función consiste en verificar la seguridad estructural de las mismas, así como los auxiliares de la administración pública (DRO y CSE), pueden incurrir en responsabilidad de acuerdo con los supuestos que se señalan en el Cuadro 1.

¿Con qué elementos cuenta la sociedad para hacer frente a las construcciones irregulares?

CONSTITUCIÓN Y EJECUCIÓN DE FIANZAS. Con el propósito de garantizar la reparación o el pago de los daños y perjuicios producidos por sismos en las construcciones nuevas o defectuosas, así como en las que no cumplen con los requisitos establecidos en la normatividad en materia de construcción, la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, estableció en marzo de 2017 la obligación a cargo de los constructores de contratar una fianza para ese efecto. La aplicación de las fianzas corresponde a viviendas sujetas a régimen de propiedad en condominio. El mecanismo de ejecución no es muy claro porque se genera ante tribunales de la Ciudad de México, a través de la Seduvi y el Instituto de la Vivienda (artículo 117 de la Ley de Vivienda).

A pesar de que la fianza es una opción para garantizar la protección de derechos, de acuerdo con el artículo 117 de la Ley de Vivienda su ejecución no establece un plazo de prescripción para la autoridad ejecutora, no identifica la manera en que los funcionarios que intenten su ejecución deben acreditar su personalidad en juicio y, en representación del beneficiario de la fianza, tampoco establece si el propio beneficiario debe o puede comparecer a este procedimiento de ejecución y en qué momento. Lo anterior no otorga certeza jurídica y, por lo tanto, consideramos que el legislador debe corregir y ser más claro al momento de emitir las disposiciones legales.

Cuadro 1

Responsabilidades de las autoridades involucradas y sus auxiliares en la autorización de manifestaciones de construcción, la conformidad de obras terminadas y la verificación de su seguridad estructural

	Irregularidad	Norma aplicable	Consecuencias	Autoridad que ejecuta
Responsabilidad administrativa	Autoridades actúan con error, dolo o mala fe en el acto materia de la la acción pública.	Artículo 168, fracción II, inciso d de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y artículo 75 de la Ley de Responsabilidades.	I. Amonestación pública o privada; II. Suspensión del empleo, cargo o comisión; III. Destitución de su empleo, cargo o comisión; IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; V. La indemnización a la Hacienda Pública de la Ciudad de México por el daño o perjuicio causado. La secretaría y los órganos internos de control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la trascendencia de la falta administrativa no grave. La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales. En caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, ésta no será menor de tres meses ni podrá exceder de un año.	Órgano de control interno de cada autoridad.
	Acción pública ejercida por las personas afectadas a consecuencia de una construcción irregular. Acción en contra del constructor y las autoridades para fincar responsabilidades.	Artículo 31, fracciones XII y XIII, título XVI denominado de la Acción Pública; artículos 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168 y 169; artículo 120, fracciones X y XI del de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	Se ordena la clausura, demolición o restitución de la obra en conflicto.	Tribunal Contencioso Administrativo de la Ciudad de México.
	Se detectan infracciones al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal por parte de los DRO o CSE, se inicia procedimiento de responsabilidad (norma suspendida).	Artículo 42 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, suspendido por publicación en la <i>Gaceta Oficial</i> de la Ciudad de México el 10 de noviembre de 2016 y transitorios a la reforma de dicho reglamento, publicados en la <i>Gaceta Oficial</i> el 17 de diciembre de 2017.	I. Amonestación por escrito; II. Multa que podrá ser de 50 (<i>sic</i>) a 800 veces el valor de la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente, la que podrá incrementarse al doble en los casos de reincidencia; III. Suspensión temporal del registro de Director Responsable de Obra y/o Corresponsable; IV. Cancelación del registro del Director Responsable de Obra y/o Corresponsable; V. Suspensión, total o parcial; artículo 434 VI. Clausura, parcial o total; artículo 435 VII. Revocación; VIII. Nulidad, y IX. Demolición, parcial o total.	Seduvi.
	El corresponsable no puede ser proyectista de la estructura.	Artículo 39 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.	Se niega o se previene autorización de manifestación de construcción.	Delegación política.
	El constructor ocasiona peligro inminente para la estabilidad o seguridad de la construcción, obra o demolición que amenaza la vida o la integridad física de las personas, puede causar daños a bienes públicos o pone en riesgo la prestación de los servicios públicos urbanos, la movilidad y funcionalidad de la vía pública. La construcción no se ajusta a las restricciones impuestas en el certificado único de zonificación de uso de suelo o certificado único de zonificación, y cualquier supuesto en la norma aplicable.	Artículo 248 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.	Clausura.	Delegación política.
	Infracciones al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal por parte del DRO o el constructor.	Artículo 248 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.	I. Amonestación por escrito; II. Multa que podrá ser de 50 (<i>sic</i>) a 800 veces el valor de la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente, la que podrá incrementarse al doble en los casos de reincidencia; III. Suspensión temporal del registro de Director Responsable de Obra y/o Corresponsable; IV. Cancelación del registro del Director Responsable de Obra y/o Corresponsable; V. Suspensión, total o parcial; 434 VI. Clausura, parcial o total; 435 VII. Revocación; VIII. Nulidad, y IX. Demolición, parcial o total.	Delegación o Seduvi.
	El DRO o el CSE no cumplen con los requisitos necesarios para desempeñarse como tales.	Artículo 33 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.	No puede ser DRO o CSE.	Seduvi.

Cuadro 1

Responsabilidades de las autoridades involucradas y sus auxiliares en la autorización de manifestaciones de construcción, la conformidad de obras terminadas y la verificación de su seguridad estructural

	Irregularidad	Norma aplicable	Consecuencias	Autoridad que ejecuta
	No se presenta estudio de mecánica de suelos.	Artículo 58, fracción I inciso h y 53, fracción I, inciso f del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. Reformado el 17 de junio de 2016.	Se niega o se previene autorización de manifestación de construcción.	Delegación política.
Responsabilidad civil	Vicios en la construcción para vivienda no sujeta a régimen de propiedad en condominio.	Artículo 73 quáter de la Ley Federal de Protección al Consumidor.	Obligación de pagar daños y perjuicios generados por los vicios en la construcción. Cinco años para cuestiones estructurales y tres para lo restante.	Juez civil.
	El Estado es responsable de los daños causados por sus servidores públicos.	Artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal.	Indemnización a los afectados.	Juez civil.
	Vicios en la construcción e inconformidad de la misma con relación a su manifestación de construcción, encontrados en construcciones sujetas a régimen de propiedad en condominio.	Artículo 9, fracción I bis, inciso f y artículo 26, fracción III bis de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México.	Ejecución de fianza para cobro de daños por vicios ocultos y costos de demolición, en caso de inconformidad de la obra con la manifestación de construcción.	Seduvi de manera oficiosa o a solicitud del afectado.
	Incongruencia de la obra con relación a la manifestación de construcción.	Artículos 3, 70, 356, 339 y 340 del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal.	Revocación de manifestación de construcción, clausura, demolición, multa.	Delegación política, a consecuencia de visita de verificación seguida de procedimiento administrativo.
	Publicitación vecinal que involucra a vecinos en el registro de manifestaciones de construcción.	Artículo 7, fracciones XVIII y XIX; artículo 8, fracciones III y IV y artículos 94 bis, 94 ter y 94 quáter de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.	Se niega autorización de manifestación de construcción.	Delegación política.
	Se realizan las obras o instalaciones sin haber manifestación de construcción o permiso y las obras o instalaciones no concuerden con el proyecto autorizado o el certificado de uso de suelo que corresponde.	Artículo 253 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.	Multa equivalente al 10% del valor de las construcciones.	Delegación política.
Responsabilidad penal	El constructor ocasiona peligro inminente para la estabilidad o seguridad de la construcción, obra o demolición que amenaza la vida o la integridad física de las personas, puede causar daños a bienes públicos o pone en riesgo la prestación de los servicios públicos urbanos, la movilidad y funcionalidad de la vía pública. La construcción no se ajusta a las restricciones impuestas en el certificado único de zonificación de uso de suelo o certificado único de zonificación, y cualquier supuesto en la norma aplicable.	Artículo 248 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.	Clausura.	Delegación política.
	Construcción con materiales de menor calidad a los manifestados.	Artículo 231, fracción V del Código Penal para la Ciudad de México.	Privación de la libertad de cuatro meses a once años y de setenta a mil doscientos días de multas.	Juez penal.
	Venta de inmuebles en construcción sin permisos o manifestación de construcción autorizada.	Artículo 231, fracción XVI del Código Penal para la Ciudad de México.	Multa y prisión de cuatro meses a cuatro años para el DRO y el constructor.	Juez penal.
	El DRO o CSE permiten el desarrollo de una construcción, de la que otorgaron su responsiva sin apego a la licencia, la autorización, el permiso, el registro o la normativa vigente relativa al desarrollo urbano.	Artículo 329 bis del Código Penal para la Ciudad de México.	Cuatro a seis años seis meses de prisión y de mil a diez mil días multa, así como suspensión para desempeñar profesión u oficio hasta por un periodo igual a la pena de prisión impuesta.	Juez penal.

A su vez, nos encontramos en espera de que el jefe de gobierno y la Asamblea Legislativa emitan el reglamento que defina los criterios reguladores de la emisión de las fianzas y el procedimiento para calcular el importe a garantizar en cada caso.³⁰ Sobre este punto, a un año de los sismos que generaron la obligación a cargo de los constructores, que forman parte de la sociedad, de garantizar mediante fianza la conformidad de sus edificaciones y demás cuestiones, el día de hoy dicha obligación no puede ser exigible y cumplida, por la falta del reglamento que el jefe de gobierno de la Ciudad de México debe emitir o simplemente porque el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la Ciudad de México carece de la normatividad para cumplir ese requerimiento, lo cual genera un vacío en la ley.

Por otro lado, la normatividad de viviendas unifamiliares se aparta de los requisitos anteriores y el constructor únicamente está obligado a responder por los vicios ocultos de la vivienda unifamiliar, por cinco años para temas estructurales y por tres años para impermeabilización; para los demás elementos, la garantía mínima es de un año.³¹

Respecto a la responsabilidad civil para garantizar mediante fianza los daños y perjuicios por vicios ocultos de construcciones nuevas y conformidad de la obra nueva con la manifestación de construcción, la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles del Distrito Federal establece que:

- Se obliga al solicitante a constituir fianza para garantizar la construcción del proyecto y su conformidad.
- Se fijará el monto de la fianza con base en un avalúo comercial.
- En caso de que la obra requiera de dictamen de impacto urbano o autorización de impacto ambiental, el monto de la fianza se incrementará en un 50% de la cantidad que resulte del avalúo comercial practicado.
- Establece la obligación solidaria a cargo del constructor, sus socios o herederos para responder por vicios ocultos o defectos.
- En caso de muerte del constructor o sus socios, la responsabilidad la asumirá su respectivo patrimonio representado por el albacea correspondiente, o en su caso, su heredero.

Uno de los problemas que podría generar esta reforma afectaría directamente a los constructores, los cuales, como ya se ha mencionado, tienen la obligación de cumplir los requisitos establecidos en la ley y así garantizar la seguridad de las personas.

Sin embargo, la garantía para responder por vicios ocultos podría ser excesiva, pues tales vicios en una construcción pueden considerarse desde un contacto de luz defectuoso, hasta problemas estructurales significativos. Al respecto, consideramos que el legislador debe garantizar la cobertura de la garantía y limitar su alcance a los vicios ocultos de naturaleza estructural, para evitar la solicitud de algunos particulares que de mala fe pretenden hacer valer la fianza por cuestiones menores que no forman parte de la protección social planteada por esta reforma.

El segundo problema se genera por la falta de reglamento para definir la forma y los importes de las fianzas, así como su renovación, ya que las fianzas normalmente se emiten por importe y tiempo determinado. Sin embargo, de acuerdo con la reforma que se plantea, el importe de la fianza responde al valor del avalúo de la construcción, el cual va cambiando con el tiempo de acuerdo con las condiciones de mercado, por lo que no habría un valor de construcción determinado y fijo ni una vigencia de la fianza y su renovación para responsabilizar de por vida al constructor, sus socios y herederos, por los probables vicios ocultos de la construcción. Esto nos puede llevar a un absurdo económico, en donde los constructores prefieran abandonar su actividad si el costo de garantizar y responder por los vicios ocultos en construcciones superara la utilidad obtenida en la obra en cuestión, lo cual claramente puede frenar a este sector económico de la ciudad.

A su vez, una opción para garantizar el compromiso y la obligación de los constructores de edificar inmuebles seguros es suprimir o disminuir las fianzas para quienes se sometan a procesos más rigurosos de verificación de las construcciones y certificación, incluso internacional, para acreditar la calidad de sus estructuras y construcciones, de manera que existan mayores elementos para acreditar la seguridad de las estructuras. Lo anterior, con el objeto de que el legislador emita leyes con una cultura organizacional orientada a la prevención de riesgos y al menor costo, en vez de legislar para la corrección errores. Por otro lado, consideramos que si la responsabilidad del constructor trasciende a sus socios y herederos, el legislador responsabiliza a personas y afecta patrimonios que no intervinieron en el proceso de construcción o se obligaron a responder, lo cual implica una contradicción a lo que establece la Constitución Federal sobre la prohibición de penas trascendentales.³²

Por último, consideramos que la garantía mediante fianza de vicios ocultos y conformidad de la construcción con su manifestación es establecida por el legislador sin considerar que se asigna un derecho de particulares a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y al Instituto Nacional de Vivienda, para ejercer acciones encaminadas a ejecutar las referidas fianzas. Sin embargo, no identifica las pruebas necesarias para tal efecto y cuáles son los derechos de defensa de los desarrolladores, dentro de un procedimiento que asegure los derechos de las personas que adquieran o enajenen una vivienda mediante el respectivo contrato de compraventa de inmueble, así como las sanciones para aquellos que intenten sin causa justificada, la ejecución de la referida fianza.

LA ACCIÓN PÚBLICA. Es una figura jurídica creada para suspender una obra en proceso de construcción y obtener su clausura, restitución o demolición, obteniendo la restitución del predio al estado anterior de la obra. Al respecto, estimamos que la reforma puede contraponerse al artículo 19 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, cuando establece el derecho de cualquier persona a solicitar a un juez civil la suspensión de la obra nueva que afecte su propiedad o posesiones, previa garantía mediante fianza para responder por cualquier daño o perjuicio que la suspensión implique al constructor.

En este proceso, el constructor también puede expedir fianza para continuar su obra durante el procedimiento judicial y garantizar cualquier daño o perjuicio a su vecino o persona interesada. De acuerdo con lo establecido por la disposición citada, cuando un vecino, entendido éste como quien vive en el predio contiguo, se sienta amenazado por una obra nueva, podrá acudir ante los tribunales locales competentes en materia civil para solicitar la suspensión de la obra hasta que el juicio se resuelva. La sentencia podrá, en caso de

ser favorable al demandante, ordenar las medidas necesarias para que las cosas vuelvan al estado anterior al que se encontraban antes de la construcción de la obra nueva, con el correspondiente pago de daños y perjuicios que al actor se le hubieren generado.

Por lo anterior, se observa que ya existe un procedimiento que regula las afectaciones o posibles afectaciones entre una nueva construcción y el o los vecinos contiguos, el cual sujeta a las personas a un juicio en cumplimiento de las garantías mutuas sobre daños y perjuicios; es decir, mientras la acción pública sólo obliga al constructor a garantizar los daños, el artículo 19 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal obliga a ambas partes a garantizar los mismos, estableciendo una relación equilibrada entre demandante y demandado.

Las disposiciones legales que regulan la acción pública no sancionan a quien la intente infructuosamente o sin tener derecho a ella, por lo tanto, estimamos fundamental establecer que dicha figura debe utilizarse únicamente cuando exista plena certeza de que una construcción genera un peligro latente en contra de la sociedad.

Por último, consideramos que la acción pública en lo concerniente a las obras existentes y que no son nuevas, resulta una excelente herramienta jurídica y debe utilizarse; a continuación se explica por qué. El artículo 162 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, identifica a la acción pública como “el instrumento jurídico por medio del cual el Tribunal, conoce de manera directa las situaciones fácticas o jurídicas contra los que se inconformen las personas físicas o morales que acrediten tener interés legítimo o los órganos de representación ciudadana, que se consideren afectados en su patrimonio o en su esfera jurídica, que incida directamente en la armonía de la comunidad del accionante, por construcciones”.

Es necesario separar de su cargo a los DRO que hayan participado en la autorización de remodelaciones o construcciones irregulares, como en el caso del Colegio Rébsamen.

Al respecto, el artículo anterior no hace una distinción al referirse a las construcciones, es decir, no especifica si éstas son nuevas, en proceso de construcción o ya terminadas, lo cual, al aplicar una interpretación literal de la norma, puede implicar que todas las construcciones, sin importar sus características o temporalidad, pueden ser materia de la acción pública. Considerando lo anterior, vemos a la acción pública como un instrumento jurídico que faculta a los ciudadanos para acudir ante la autoridad e inconformarse respecto de aquellas construcciones que han sido dañadas por el sismo del 19-S o anteriores, y que actualmente representan un riesgo para la sociedad.

En este supuesto, la autoridad puede llamar al propietario y a las restantes autoridades para que se tomen cartas en el asunto respecto a los edificios dañados que están a punto del colapso y en los que no se atiende su reparación o demolición, o simplemente la atención es defectuosa y requiere ser revisada. Actualmente no están garantizados los daños o perjuicios que puedan sufrir los vecinos como consecuencia de la simple existencia del edificio dañado por sismos.

PUBLICITACIÓN VECINAL. La creación de la figura de publicitación vecinal tiene por objeto dar a conocer a los vecinos los nuevos proyectos en materia de construcción, como requisito para autorizar una manifestación de construcción. Al respecto, se observa que esta medida evita acuerdos que no estén contemplados en la ley entre autoridades y constructores o vecinos, pues al concurrir en un nuevo lugar todos los participantes pueden realizar observaciones y oponerse con justa causa a cualquier anomalía, ante lo cual, de cumplirse con los requisitos correspondientes, la autoridad está obligada a autorizar la manifestación de construcción. Al respecto, delegaciones como Miguel Hidalgo incluso realizan la difusión y publicación de estos procesos a través de la plataforma de Periscope.³³

Observaciones finales

Con relación a las reformas al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, pudimos identificar el esfuerzo de la autoridad para evitar la corrupción y agilizar los procesos de verificación de las obras nuevas. No obstante, es preocupante no conocer las razones por las cuales se suspenden los procesos para fincar responsabilidad administrativa a los DRO, sobre todo porque las experiencias sísmicas nos establecen claramente que es necesario separar de su cargo a los DRO que hayan

participado en la autorización de remodelaciones o construcciones irregulares, como en el caso del Colegio Rébsamen, con independencia de las sanciones civiles o penales correspondientes, pues es inminente y estrictamente necesario expulsar a los elementos auxiliares de la administración pública que incurran en actos que ameriten suspensión o inhabilitación para trabajar y de esta forma evitar que se repitan conductas irregulares.

La emisión de la “Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más resiliente” determina los apoyos administrativos y financieros a favor de las personas que requieren demoler y reconstruir sus propiedades o rehabilitarlas. A nuestra consideración, la ley no consideró un aspecto fundamental para integrar la decisión de los afectados en la restitución de sus hogares: el requerir o conducirlos a la obtención de un estudio financiero inmobiliario que permita calcular el costo de las reparaciones en comparación con el costo de demolición y reconstrucción, pues en algunos casos, en nuestra experiencia, resultaba financieramente viable demoler y reconstruir un edificio que podía ser rehabilitado o reparado, pues los apoyos gubernamentales permiten incrementar 35% el área de construcción, con el objeto de comercializar ese incremento y con su venta costear la construcción del edificio nuevo, para contar con un mejor y más actual sistema constructivo que ofrezca mayor resistencia y seguridad a sus propietarios, sin contar además que tendrá una mejor garantía por vicios ocultos. Lo anterior dependerá de diversos factores como el tipo de suelo, los niveles permitidos e incentivos para elevar niveles, la capacidad económica de los dueños, la capacidad para obtener financiamiento adicional a los apoyos otorgados por el gobierno y, sobre todo, si los dueños desean contar con construcciones más seguras.

Asimismo, la ley tampoco establece qué hacer cuando los propietarios de un edificio dañado y que puede ser reparado, soliciten su demolición y reconstrucción para contar con una vivienda más resistente y de mejor calidad, sin importar que esta decisión implique un mayor gasto a los dueños y que estén dispuestos a cubrirlo. También pudimos ver que la operación y aplicación de esta ley es lenta, porque los apoyos financieros para la reconstrucción o rehabilitación por departamento se autorizaron y publicaron en la de la Ciudad de México hasta el 22 de junio de 2018.

Con todo lo anterior, podemos concluir que las responsabilidades por los daños causados por los

sismos son de carácter general, porque intervienen las autoridades y auxiliares de éstas, así como los particulares, quienes en conjunto debemos mejorar las condiciones actuales para prevenir y evitar daños en los próximos sismos. **EP**

- 1 Así lo publicó el periódico *El Financiero* como cifras oficiales, en elfinanciero.com.mx/nacional/esto-es-lo-que-sabemos-de-danos-del-sismo-en-los-estados
- 2 Ver Antonio Alvarado, "Consideraciones para los esfuerzos de reconstrucción después del 19-S". *Este País*, núm. 318, octubre 2017, pp. 38-44, también disponible en estepais.com/articulo.php?id=1214&t=consideraciones-para-los-esfuerzos-de-reconstruccion, consultado el 20 de julio de 2018, y Antonio Alvarado, "Obligaciones y responsabilidades después de los sismos", *Milenio*, 17 de octubre de 2017, recuperado de milenio.com/opinion/antonio-alvarado-guerrero/columna-antonio-alvarado-guerrero/obligaciones-y-responsabilidades-despues-de-los-sismos, consultado el 20 de julio de 2018.
- 3 Propiedades en condominio son aquellas construcciones ubicadas en un mismo terreno, en las que coexisten derechos singulares y comunes de propiedad, de tal forma que varias personas son dueñas de unidades singulares de vivienda o comercio y también son dueñas de elementos comunes que integran la totalidad de la construcción.
- 4 Guido Gómez de Silva, *Breve diccionario etimológico de la lengua española*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2016, pp. 19 y 603.
- 5 Rafael de Pina Vara, *Diccionario de derecho*, 16ª ed., México, Porrúa, 1989, p. 428.
- 6 *Idem*.
- 7 Artículo 15, inciso b, puntos 1, 2 y 3 de la Constitución Política de la Ciudad de México.
- 8 Con relación a nuestro tema, la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) es un estudio que identifica los efectos que puede ocasionar una obra o demolición al medio ambiente. Debe señalar las medidas que reduzcan o neutralicen los efectos negativos de la ejecución de dichas obras o demoliciones.
- 9 Sobre el particular, el lector interesado puede consultar más información sobre Seduvi en seduvi.cdmx.gob.mx/secretaria/acerca-de, consultado el 14 de agosto de 2018.
- 10 Artículos 53 y 58 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.
- 11 Más información sobre el Invea disponible en inveadf.gob.mx/index.php/nosotros/
- 12 Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, "Cumplir normatividad en desarrollo urbano significa mayor seguridad ciudadana", 4 de agosto de 2017, recuperado de inveadf.gob.mx/index.php/cumplir-normatividad-en-desarrollo-urbano-significa-mayor-seguridad-ciudadana/, consultado el 5 de agosto de 2018.
- 13 Artículo 139 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.
- 14 Artículos 68 y 71 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.
- 15 Artículo 1 de La Ley del Instituto para la Seguridad de las Construcciones del Distrito Federal.
- 16 Lo podemos entender como la aplicación de normas técnicas, criterios, lineamientos y reglas que mejoran la seguridad de las estructuras en edificaciones de inmuebles.
- 17 Artículo 5, fracción II de la Ley del Instituto para la Seguridad de las Construcciones del Distrito Federal.
- 18 Lo podemos entender como el acervo técnico en materia de ingeniería o arquitectura, creado con el propósito de mejorar las estructuras de los inmuebles y aumentar su seguridad en todo aspecto.
- 19 Esta misma facultad se otorgó a la Seduvi, pero actualmente está suspendida. Todo parece indicar que será este instituto el encargado de llevar los procedimientos de responsabilidad a cargo de los directores responsables de obra y responsables en materia de seguridad estructural.
- 20 Cámara de Diputados, Diario de Debates, LIII Legislatura, año I, Período Ordinario, 3 de octubre de 1985, recuperado de cronica.diputados.gob.mx/DDebate/53/1er/Ord/19851003.html, consultado el 14 de agosto de 2018.
- 21 Artículos 3, 70, 336, 339 y 340 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de julio de 1987, recuperado de dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4664221&fecha=03/07/1987, consultado el 14 de agosto de 2018.
- 22 Como ejemplo tenemos el caso del Colegio Rébsamen. Héctor de Mauleón, 14 de febrero de 2018, "En el Rébsamen 'todos se hicieron de la vista gorda'", *El Universal*, recuperado de eluniversal.com.mx/columna/hector-de-mauleon/nacion/corruptcion-y-negligencia-en-el-caso-rebsamen, consultado el 14 de agosto de 2018.
- 23 Artículo 25 de la Constitución Política de la Ciudad de México.
- 24 Cumpliendo con lo establecido en el artículo 15 de la Constitución Política de la Ciudad de México.
- 25 Artículo 25 de la Constitución Política de la Ciudad de México.
- 26 Alejandro Rico Zepeda, *Fundamentos de Ingeniería Sísmica para Valuadores Profesionales*, Ciudad de México, 2018.
- 27 Los vicios ocultos son defectos en las construcciones que impiden o disminuyen el fin o uso para el que fueron creadas. Artículo 2142 del Código Civil del Distrito Federal.
- 28 Artículos 9 fracción I bis inciso f) y 26 fracción III bis de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.
- 29 Artículos 3 fracción XIX y 93 de la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal.
- 30 Artículo Segundo Transitorio. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, "Decreto que contiene las observaciones al asunto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal", 24 de marzo de 2017, recuperado de paot.org.mx/centro/reglamentos/df/pdf/2017/GOCD-MX_24_03_2017_BIS.pdf consultado el 14 de agosto de 2017.
- 31 Artículo 73 quáter de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- 32 Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 33 La transmisión se encuentra disponible en pscp.tv/w/IvAxRMEbWnjI?t=3s

Antonio Alvarado Guerrero es especialista en Derecho Civil y licenciado en Derecho por la UNAM; asesor jurídico y litigante en materia inmobiliaria con más de 12 años de experiencia en el campo de la construcción. Articulista en la *Revista de Derecho Privado* y brigadista para asesoría jurídica tras el sismo de septiembre del 2017, en la Fundación Applesed México A. C.